

**Universidad de Costa Rica**  
**Sede de Occidente**  
**Departamento de Ciencias Sociales**

**Trabajo Final de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en**  
**Derecho**

**La legislación de banca central en Costa Rica y el esquema de banda**  
**cambiaria**

**Ana Mildred Méndez Hidalgo**  
**Hellen Barrantes Paniagua**

**Ciudad Universitaria Carlos Monge, febrero de 2010**

**La legislación de banca central en Costa Rica y  
el esquema de banda cambiaria**

## *Dedicatoria*

*A mi madre Ana, por su amor, ejemplo y apoyo incondicional.*

*A mi hijo Tristan, por llenar mi vida de alegría y ser el motivo para seguir adelante.*

*Ana Mildred*

*A Dios, que me dio la fortaleza necesaria y me ha acompañado durante todo el camino recorrido.*

*A mis padres, quienes me dieron la vida y siempre han creído en mí.*

*Hellen*

## *Agradecimientos*

*A nuestros padres por todos sus esfuerzos y sacrificios en nuestra formación profesional.*

*A la señora María Isabel Rodríguez Herrera, por su colaboración.*

*Al señor Róger Madrigal López, por su valiosa instrucción en la investigación y su gran ayuda durante todo el proceso.*

*Al señor Ricardo Castro Calvo, por su participación como lector.*

*Al señor Luis Ortiz Zamora, por sus agudas observaciones y su oportuna ayuda en el momento que más lo necesitamos.*

*A la señora Gabriela Carranza Araya, por su participación.*

*Y a todas aquellas personas que nos brindaron su colaboración para realizar el presente Trabajo Final de Graduación.*

## Índice general

Introducción.....	1
Justificación.....	1
Hipótesis.....	6
Objetivos.....	6
Objetivo general.....	6
Objetivos específicos.....	6
Estructura.....	7
Metodología.....	9
Marco teórico de referencia.....	9
<b>TÍTULO I: LAS POTESTADES DEL ESTADO EN MATERIA MONETARIA Y CAMBIARIA.....</b>	<b>17</b>
CAPÍTULO I: EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	17
Sección I: El Estado y entes menores.....	17
Sección II: El principio de legalidad y potestad discrecional.....	22
Sección III: El acto administrativo.....	39
 CAPÍTULO II: NATURALEZA JURÍDICA Y POTESTADES DEL BANCO CENTRAL DE COSTA RICA.....	 66
Sección I: Naturaleza jurídica del Banco Central de Costa Rica.....	66
Sección II: Potestad reglamentaria del BCCR.....	70
Sección III: Potestad monetaria y cambiaria del BCCR.....	81

<b>TÍTULO II: EL CONTEXTO DE CAMBIO</b> .....	83
<b>CAPÍTULO I: TIPO DE CAMBIO Y POLÍTICA CAMBIARIA</b> .....	83
Sección I: Tipo de cambio nominal y real.....	83
Sección II: El tipo de cambio como instrumento para promover la competitividad internacional .....	91
Sección III: Los distintos regímenes cambiarios.....	95
A. Paridades rígidas.....	96
A.1 Arreglo cambiario sin moneda propia de curso legal (Dolarización).....	96
A.2 Régimen de caja de conversión.....	96
B. Paridades suaves.....	98
B.1 Tipo de cambio fijo convencional.....	98
B.2 Mecanismos de estabilización cambiaria.....	99
B.3 Paridades intermedias.....	101
B.3.1 Regimenes de tipo de cambio fijo dentro de banda horizontal.....	101
B.3.2 Paridad ajustable o deslizante.....	102
B.3.3 Paridad móvil con tendencia.....	103
C. Regimenes cambiarios de flotación.....	104
C.1 Flotación cambiaria.....	104
C.2 Regimenes de flotación libre.....	106
D. Otros arreglos de administración cambiaria.....	106

CAPÍTULO II: EL BANCO CENTRAL Y LA POLÍTICA CAMBIARIA DESDE 1950.....	108
Sección I: La creación del BCCR y sus potestades en materia cambiaria.....	108
Sección II: La normativa cambiaria durante y después de la crisis de los años ochenta.....	122
Sección III: Los regímenes cambiarios en Costa Rica en el periodo enero 1950 – febrero 2010.....	153
<b>TÍTULO III: LAS MODIFICACIONES DE LA POLÍTICA CAMBIARIA EN OCTUBRE DEL 2006.....</b>	<b>176</b>
CAPÍTULO I: JUSTIFICACIÓN ECONÓMICA DE LA MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN.....	176
Sección I: El funcionamiento del sistema cambiario de paridad ajustable.....	176
Sección II: Implicaciones del régimen de paridad ajustable en la política monetaria.....	183
Sección III: El régimen de paridad ajustable y los esfuerzos del BCCR por reducir la inflación.....	186
 CAPÍTULO II: CAMBIOS EN LA NORMATIVA PREVIO A LA ADOPCIÓN DEL RÉGIMEN DE BANDA CAMBIARIA.....	 191

Sección I: Análisis del Reglamento de Operaciones Cambiarias de Contado.....	191
Sección II: Cambios en la operativa de Compra y Venta de Divisas en el servicio MONED-MONEX (Mercado Mayorista).....	196
Sección III: La Sesión de Junta Directiva del BCCR N° 5300 del 13 de Octubre del 2006.....	198
<b>TÍTULO IV: EL RÉGIMEN DE BANDA CAMBIARIA EN EL CONTEXTO DE LA LEY GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....</b>	<b>205</b>
CAPÍTULO I: ANÁLISIS DE LOS POSIBLES VICIOS DE LEGALIDAD EN LOS ELEMENTOS FORMALES.....	205
Sección I: Vicio en el sujeto.....	207
Sección II: Vicio en el procedimiento.....	213
Sección III: Vicio en la forma.....	216
CAPÍTULO II: ANÁLISIS DE LOS POSIBLES VICIOS DE LEGALIDAD EN LOS ELEMENTOS MATERIALES.....	219
Sección I: Vicio en el motivo.....	219
Sección II: Vicio en el contenido.....	224
Sección III: Vicio en el fin.....	227
Conclusiones.....	229
Bibliografía.....	237



## **Índice de abreviaturas**

AREAER: Informe Anual de Arreglos de Cambio y Restricciones Cambiarias  
(Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions)

BCCR: Banco Central de Costa Rica

CONASSIF: Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero

EMEICR: Esquema de Meta Explícita de Inflación para Costa Rica

EUA: Estados Unidos de América

FMI: Fondo Monetario Internacional

IPC: Índice de Precios al Consumidor

LGAP: Ley General de la Administración Pública

LOBCCR: Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica

MONED: Mercado Organizado para la Negociación Electrónica de Divisas

MONEX: Mercado de Monedas Extranjeras

MTC: Mecanismo de Tipos de Cambio

PIB: Producto Interno Bruto

PPA: Paridad del Poder Adquisitivo

ROC: Reglamento de Operaciones Cambiarias

ROCC: Reglamento de Operaciones Cambiarias de Contado

SINPE: Sistema Nacional de Pagos Electrónicos

SME: Sistema Monetario Europeo

SPNB: Sector Público No Bancario

SUGEF: Superintendencia General de Entidades Financieras

SUGESE: Superintendencia General de Seguros

SUGEVAL: Superintendencia General de Valores

SUPEN: Superintendencia Nacional de Pensiones

### **Ficha bibliográfica**

Méndez Hidalgo, Ana Mildred; Barrantes Paniagua, Hellen (2010). **La legislación de banca central en Costa Rica y el esquema de banda cambiaria**. Trabajo final de graduación para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Ciudad Universitaria Carlos Monge: Universidad de Costa Rica.

### **Lista de palabras claves**

Acto administrativo, naturaleza jurídica del Banco Central de Costa Rica, potestades del Banco Central de Costa Rica, tipo de cambio, regímenes cambiarios, política monetaria, política cambiaria, paridad ajustable, banda cambiaria.

## **Resumen**

El Banco Central de Costa Rica es una institución autónoma según los artículos 188 y 189 de la Constitución Política, y el artículo primero de su Ley Orgánica; con potestad para adoptar decisiones sobre la conducción de la política monetaria y por ende sobre la determinación del régimen cambiario en el país, lo anterior conforme a lo establecido en los artículos 2, 3 inciso c, 28 y 85 de la LOBCCR.

La autonomía de la que goza el Banco Central, implica que las decisiones en materia cambiaria de la Institución no estén sujetas a decisiones políticas o administrativas de otros órganos, lo anterior no significa que el objeto de esa autonomía o independencia sea únicamente el de excluir la participación de terceros en la conducción de la política monetaria y cambiaria, sino que además, significa un instrumento para el cumplimiento de un fin: “...mantener la estabilidad interna y externa de la moneda nacional y asegurar su conversión a otras monedas”.<sup>1</sup>

Por lo tanto, las decisiones del Banco Central en materia de política monetaria y cambiaria no podrá tomarlas al margen de la ley, debido a que la Institución se encuentra sujeta al ordenamiento jurídico y como ente público a las reglas de la Administración Pública (artículo 2 Ley General de la Administración Pública).

---

<sup>1</sup> Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, Ley N° 7558 del 27 de noviembre de 1995, artículo 2.

De esta forma, toda actuación del Banco Central obedecerá, conforme a la Ley General de la Administración Pública, a un esquema que exige la presencia de una serie de elementos tanto formales como materiales requeridos para su plena manifestación.

Así, al ser la modificación del régimen cambiario un acto de la Administración Pública, debe cumplir con estos elementos.

Entonces, para determinar los posibles vicios de legalidad existentes en acto de la adopción del régimen de banda cambiaria, realizado en octubre del 2006 por la Institución, es necesario analizar cada elemento de dicho acto, tomando en cuenta, tanto los formales como los materiales; formales: que son el sujeto, el procedimiento y la forma de manifestación; y materiales: que son el motivo, el contenido y el fin.

## **Introducción**

### ***JUSTIFICACIÓN***

En Costa Rica, el tipo de cambio es uno de los macro precios de mayor interés para la población en general. Diariamente, medios de prensa dedican espacios a las cotizaciones del tipo de cambio y a las acciones del Banco Central de Costa Rica (BCCR) en materia cambiaria.

Todavía persiste en la memoria colectiva de la población la crisis de los años ochenta, la cual, entre otras, fue una crisis cambiaria en la que el tipo de cambio aumentó más de un 600 por ciento en unos pocos meses. Naturalmente, dicha variación provocó una redistribución de la riqueza y de las rentas entre los diferentes agentes económicos.

Por tanto, la definición del régimen cambiario es un asunto de interés nacional y de importancia macroeconómica; pues define la rentabilidad de diversas actividades productivas y en definitiva la asignación de recursos productivos entre actividades orientadas al sector externo (generadoras de dólares) y actividades para satisfacer la demanda local.

A pesar de ser un asunto de crítica importancia, en Costa Rica la política cambiaria ha mostrado muy pocos cambios en los últimos 60 años.

El régimen cambiario, durante la mayor parte de este lapso, ha sido de tipo de cambio fijo. Al respecto, es preciso acotar que el régimen de paridad reptante “*crawling peg*”, conocido en Costa Rica como “minidevaluaciones” es una variante del tipo de cambio fijo.

Notables excepciones a la paridad fija se dieron en el periodo de crisis 1981-1982, en el que existió un régimen de tipos de cambio múltiple y un breve lapso de no más de cuatro meses en el que el Banco Central ensayó la flotación administrada. Al fracasar tal experimento, el BCCR decidió retomar la paridad reptante.

En octubre del 2006, luego de un periodo de preparativos y diversos anuncios públicos, el BCCR decidió modificar el régimen cambiario mediante el diseño de una banda cambiaria.

Es preciso preguntarse entonces, ¿qué motivó la reforma antes apuntada? y ¿qué relación tuvo ésta con los objetivos del Banco Central?



Diversos documentos públicos, dados a conocer por el Banco Central en su portal WEB, tales como los “Informes de Inflación” desde el año 2005 y los “Programas Macroeconómicos” del 2006, señalan que con el fin de cumplir adecuadamente con los objetivos que le ha asignado la sociedad al BCCR, en procura de la estabilidad interna y externa de la moneda nacional según el artículo 2 de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica (LOBCCR) se requiere una mayor flexibilidad cambiaria. Es precisamente ese mandato legal el que motiva por una parte y sustenta por otra las reformas cambiarias ocurridas desde octubre del 2006.

De acuerdo con la documentación pública disponible, el BCCR justifica la adopción del nuevo esquema a partir del análisis de los diferentes diseños cambiarios que trata la literatura especializada, del estudio de la experiencia internacional en bandas cambiarias y de la investigación realizada por el Banco Central acerca de la factibilidad de su ejecución práctica en Costa Rica. El nuevo esquema se adopta de forma gradual, para que en un periodo relativamente corto sea posible alcanzar una mayor efectividad e independencia en la política monetaria del BCCR, para así lograr una inflación baja y estable similar a la de nuestros principales socios comerciales.

La estrategia anunciada por el BCCR para modernizar el régimen de tipo de cambio parte de tres principios: flexibilidad, gradualidad y transparencia. La flexibilidad es inherente a la independencia de la política monetaria y sin ella es imposible avanzar hacia un combate efectivo de la inflación. La gradualidad es una característica idiosincrática de los costarricenses, pues como en otros campos del quehacer nacional, se evita una política de choque y se da oportunidad a la sociedad en general, bancos, ahorrantes, usuarios del crédito, deudores en dólares, instituciones públicas, etc., de adaptar sus decisiones de inversión y endeudamiento a un entorno en el que el precio del dólar puede aumentar o disminuir en periodos cortos. Finalmente, con la transparencia se pretende lograr una comunicación efectiva entre el Banco Central y el resto de la sociedad para con ello informar sobre los objetivos y resultados de la reforma cambiaria.

Al respecto, es importante insistir en que ésta reforma no se hace ante la posibilidad de una crisis cambiaria, sino por el contrario, se debe a la existencia de condiciones favorables para que el Banco Central se retire paulatinamente del mercado de cambios, lo cual tiende a favorecer el control monetario y reduce la inflación interna.

A su vez, en sus esfuerzos de divulgación, el Banco Central de Costa Rica ha insistido en que las reformas cambiarias son sólo una parte de un proyecto más amplio de modernización de la política monetaria denominado “Esquema de Meta Explícita de Inflación para Costa Rica” (EMEICR), el cual contempla las acciones que se deben ejecutar en materia de política monetaria y cambiaria para ubicar la tasa de inflación en un nivel bajo y sostenible. Diversos Informes de Inflación del BCCR señalan que una de las precondiciones macroeconómicas del EMEICR es contar con un grado importante de flexibilidad cambiaria, de forma tal que el objetivo prioritario sea la estabilidad de precios y no un nivel predeterminado en el tipo de cambio nominal.

Como se puede colegir, parece existir abundante información sobre la racionalidad económica de las autoridades del BCCR para justificar la adopción del nuevo régimen de banda cambiaria.

Asimismo, de la lectura de los diversos acuerdos que ha emitido el BCCR en materia cambiaria desde que se iniciaron los preparativos para el abandono del régimen de “minidevaluaciones”, se desprenden diversas referencias a la LOBCCR, Ley Reguladora del Mercado de Valores, Reglamentos para operaciones cambiarias de contado, Código de Comercio, etc., pero no se

encuentra un estudio comprensivo de las normas jurídicas que sustentaron y justifican la reforma que se ejecuta desde octubre del 2006.

Es por ello que surge el interés en realizar esta investigación, con el fin de desarrollar, desde la perspectiva jurídica, las potestades del BCCR en materia de determinación del régimen cambiario costarricense, así como analizar la conformidad del acto administrativo mediante el cual la Autoridad Monetaria adopta el régimen de banda cambiaria, a lo que establece la Ley General de la Administración Pública, Ley N° 6227 del 02 de mayo de 1978 (LGAP).

### ***HIPÓTESIS***

No existe un documento público en el que de forma ordenada y articulada se justifique jurídicamente la adopción del régimen de banda cambiaria.

Si bien se puede inferir de diversos artículos de la LOBCCR (artículos 28, 85, 87, entre otros) que el BCCR tiene dicha potestad, no existe un análisis jurídico del acto administrativo en el cual la Junta Directiva del BCCR modificó el régimen cambiario mediante el artículo 5 de la sesión de Junta Directiva 5300-2006, del 13 de octubre del 2006.

## **OBJETIVOS**

### ***OBJETIVO GENERAL***

Analizar el sustento jurídico del acto administrativo, así como el correcto apego a los principios de legalidad, con base en el cual el Banco Central de Costa Rica modificó el régimen cambiario en octubre del 2006.

### ***OBJETIVOS ESPECÍFICOS***

1. Estudiar la naturaleza jurídica y las potestades del Banco Central de Costa Rica.
2. Estudiar la normativa cambiaria del Banco Central de Costa Rica desde su creación en 1950.
3. Entender el funcionamiento del régimen de paridad ajustable, sus implicaciones en la política monetaria y las razones que tuvo el BCCR para su modificación.
4. Conocer los cambios realizados en la normativa del BCCR para adoptar el régimen de banda cambiaria.

5. Estudiar los posibles vicios de legalidad existentes en la adopción del régimen de banda cambiaria.

### ***ESTRUCTURA***

Con el fin de organizar el desarrollo de la presente investigación, ésta se ha dividido en cuatro títulos de la siguiente forma:

El primer título se denomina **Las Potestades del Estado en Materia Monetaria y Cambiaria**, el cual se divide en dos capítulos, cada uno estructurado en tres secciones, en el primero de los capítulos se estudia lo concerniente a los entes menores descentralizados y al acto administrativo; y en el segundo se analiza la naturaleza jurídica del Banco Central y sus potestades reglamentarias, monetarias y cambiarias.

El segundo título se denomina **El Contexto de Cambio** que a su vez se divide en dos capítulos, cada uno estructurado en tres secciones, en donde se especifica la diferencia conceptual entre tipo de cambio nominal y tipo de cambio real. Además se describe la evolución de la política cambiaria desde la creación del Banco Central de Costa Rica.

El tercer título, **Las Modificaciones de la Política Cambiaria en octubre del 2006**, cuenta con dos capítulos, ambos constan de tres secciones, en los cuales se estudia el régimen de paridad ajustable, las razones económicas de su modificación y su migración al régimen de banda cambiaria.

El cuarto título, **El Régimen de Banda Cambiaria en el Contexto de la Ley General de la Administración Pública**, cuenta con dos capítulos, cada uno estructurado en tres secciones, en donde se pretende determinar los posibles vicios de legalidad, tanto en los elementos formales como materiales del acuerdo 5300-2006 de la Junta Directiva del BCCR, mediante el que se adopta el régimen de banda cambiaria.

### ***METODOLOGÍA***

Para alcanzar los objetivos planteados en la presente investigación, se parte del análisis y deducción de los Informes de Inflación emitidos por el Banco Central de Costa Rica desde el 2005, de los Programas Macroeconómicos del 2006, de los acuerdos de la Junta Directiva del BCCR, de leyes y reglamentos, y de la consulta de material bibliográfico especializado en los temas monetarios y cambiarios, así como la literatura referente a la aplicación de la Ley General de la Administración Pública.

## **MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA**

*“A partir de los años noventa, la tendencia internacional en cuanto a la política cambiaria muestra un creciente abandono de los regímenes intermedios y una preferencia hacia la adopción de sistemas más extremos tanto de fijación como de flotación, en concordancia con esa tendencia, el Banco Central de Costa Rica, venía evaluando como parte de sus funciones la idoneidad tanto del régimen monetario como del sistema cambiario que aplicaba para lograr sus objetivos. Así, en una serie de investigaciones realizadas en años recientes, se han estudiado distintos esquemas cambiarios, valorando su idoneidad para el caso costarricense, a saber: el sistema flexible, el régimen de bandas, la caja de conversión, la dolarización oficial e incluso la posibilidad de ingresar a un área monetaria.”<sup>1</sup>*

La sociedad costarricense le asignó al Banco Central de Costa Rica el objetivo de lograr la estabilidad interna y externa de la moneda nacional, lo cual se encuentra claramente establecido en el artículo 2 de la Ley Orgánica del BCCR, que indica lo siguiente:

---

<sup>1</sup> Mora Arias M y Prado Zúñiga E (2007). El régimen de banda cambiaria: hacia la flexibilidad cambiaria y el control de la inflación. 1 Edición. Costa Rica: BCCR, p. 6.



*“El Banco Central de Costa Rica tendrá como principales objetivos, mantener la estabilidad interna y externa de la moneda nacional y asegurar su conversión a otras monedas y, como objetivos subsidiarios, los siguientes:*

*a) Promover el ordenado desarrollo de la economía costarricense, a fin de lograr la ocupación plena de los recursos productivos de la Nación, procurando evitar o moderar las tendencias inflacionistas o deflacionistas que puedan surgir en el mercado monetario y crediticio.*

*b) Velar por el buen uso de las reservas monetarias internacionales de la Nación para el logro de la estabilidad económica general.*

*c) Promover la eficiencia del sistema de pagos internos y externos y mantener su normal funcionamiento.*

*d) Promover un sistema de intermediación financiera estable, eficiente y competitivo”.<sup>2</sup>*

De igual forma, la LOBCCR otorga a la Junta Directiva de dicho Banco como una de sus funciones, el establecimiento del régimen cambiario que considere más apropiado según las circunstancias económicas presentes, tal y como lo estipulan los artículos 28 y 85 de la citada Ley:

---

<sup>2</sup> Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, Ley N° 7558 del 27 de noviembre de 1995, artículo 2.

*“Artículo 28.- Atribuciones, competencias y deberes*

*La Junta Directiva del Banco Central tendrá las siguientes atribuciones, competencias y deberes:*

*a) En materia cambiaria:*

*i) Establecer, con el voto favorable de por lo menos cinco de sus miembros, el régimen cambiario que considere apropiado, ajustándose a las disposiciones legales.*

*ii) La Junta Directiva podrá establecer un régimen cambiario en el cual la determinación del tipo de cambio le corresponda efectuarla al Banco Central. En este caso, la fijación deberá hacerla la Junta Directiva con el voto favorable de, por lo menos, cinco de sus miembros. También podrá la Junta establecer un régimen cambiario, donde la determinación del tipo de cambio le corresponda hacerla al mercado. En este caso, podrá adoptar un sistema con intervención del Banco o sin ella.*

*iii) En el caso en que el sistema que establezca el Banco Central requiera, para el cumplimiento de los fines establecidos en esta ley, la intervención del Banco en el mercado de divisas, la Junta Directiva establecerá los límites de dichas acciones y ejercerá un control sobre ellas.*

- b) Establecer las tasas de interés y de redescuentos del Banco, así como las comisiones para sus operaciones activas y pasivas. En el caso de operaciones de mercado abierto, esta facultad podrá ser delegada por la Junta Directiva en una comisión compuesta, como mínimo, por tres miembros de dicha Junta. En este caso, la Junta fijará los límites a las actuaciones de tal comisión.*
- c) Dirigir la política monetaria, cambiaria y crediticia de la República y reglamentar de modo general y uniforme, las normas a que los intermediarios financieros deberán ajustarse.*
- d) Aprobar, modificar y controlar el programa monetario y su ejecución, por lo menos trimestralmente.*
- e) Aprobar la compra de letras del tesoro, con el voto de por lo menos cinco de sus miembros.*
- f) Regular las operaciones de crédito y establecer las condiciones generales y los límites de las diferentes operaciones del propio Banco, autorizadas por la ley.*
- g) Determinar los niveles de los encajes mínimos legales, el margen máximo de intermediación financiera, el límite máximo global de las colocaciones e inversiones de las instituciones financieras y los recargos arancelarios, de acuerdo con la ley.*

*h) Ejercer todas las funciones y atribuciones que, respecto de las entidades financieras, le confieren las leyes.*

*i) Fijar las posiciones del Banco como representante, agente o depositario del Estado, en sus relaciones con instituciones monetarias y bancarias de carácter internacional, de conformidad con los tratados suscritos y ratificados por la República y designar los funcionarios que deba nombrar el país en esas instituciones, siempre que esa designación le corresponda al Banco Central. En consecuencia, le corresponderá aprobar los términos y condiciones de los acuerdos por suscribir por el Banco, con esas instituciones.*

*j) Fijar las posiciones del Banco en sus relaciones con las instituciones del Estado.*

*k) Acordar y revocar la designación de corresponsales, dentro y fuera del país, y aceptar la corresponsalía de las instituciones que le permite la Ley.*

*l) Acordar, reformar e interpretar los reglamentos internos del Banco y regular sus servicios de organización y administración.*

*m) Acordar el presupuesto anual de la Institución y los presupuestos extraordinarios. Ambos requerirán la aprobación de la Contraloría General de la República. Asimismo, podrá dictar sus propias políticas en materia de clasificación y valoración de puestos; para ello, tomará en cuenta las particularidades y necesidades específicas de las funciones realizadas por sus órganos, dependencias y órganos desconcentrados.*

*(Así reformado por el artículo 188, inciso a), de la Ley No. 7732 del 17 de diciembre de 1997).*

*n) Nombrar y remover al Gerente, los Subgerentes, el Auditor Interno y el Subauditor Interno y asignarles sus funciones y deberes, dentro de las prescripciones de esta Ley.*

*ñ) Aprobar la memoria anual, los balances y las cuentas de ganancias y pérdidas, así como el destino de las utilidades, de acuerdo con los preceptos de ley.*

*o) (Derogado por el artículo 194, de la Ley No. 7732 del 17 de diciembre de 1997).*

*p) (Derogado por el artículo 194, de la Ley No. 7732 del 17 de diciembre de 1997).*

*q) Otorgar y revocar poderes a los funcionarios que determine, con las facultades y las limitaciones que ella establezca.*

*r) Acordar la realización de concursos públicos para promover la investigación sobre temas propios de la competencia del Banco Central, así como el otorgamiento de premios dentro de estos concursos, todo conforme a las disposiciones reglamentarias que dicte la Junta Directiva.*

*s) (Derogado por el artículo 194, de la Ley No. 7732 del 17 de diciembre de 1997).*

*t) Dictar los presupuestos, ordinarios y extraordinarios, de los órganos desconcentrados encargados de la supervisión de las actividades financieras, así*

*como el régimen de salarios y otras remuneraciones. Al establecer este régimen, se tendrán en cuenta las necesidades específicas de cada órgano.*

*u) Ejercer las demás funciones, facultades y deberes que le correspondan, de acuerdo con las leyes.*

#### *Artículo 85.- Determinación de régimen cambiario*

*El régimen aplicable a las transacciones cambiarias será determinado por la Junta Directiva del Banco Central con el voto favorable de por lo menos cinco de sus miembros. Tal determinación la tomará la Junta de acuerdo con las circunstancias económicas prevalecientes, con apego a lo dispuesto en el artículo 28 de esta Ley y a las disposiciones legales vigentes.*

*No obstante, cualquier régimen que establezca deberá garantizar la libre conversión de la moneda nacional por otras monedas; en consecuencia, no podrá establecer restricciones a la venta de divisas, salvo las contempladas en esta Ley”.<sup>3</sup>*

Es así como el BCCR cuenta con la potestad de adoptar el régimen de banda cambiaria, el cual funciona de la siguiente forma: *“El esquema de banda cambiaria*

---

<sup>3</sup> Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, Ley N° 7558 del 27 de noviembre de 1995, artículos 28 y 85.

*corresponde a un régimen de política cambiaria, en el que el Banco Central se compromete a mantener el tipo de cambio entre ciertos límites preestablecidos dentro de los cuales se permite que la cotización de la moneda extranjera fluctúe libremente. Así el Banco establece un límite superior (techo) y uno inferior (piso); cuando el precio del dólar alcanza alguno de esos valores, interviene ya sea vendiendo dólares si el tipo de cambio alcanza el techo, o comprándolos si alcanza el piso de la banda”.*<sup>4</sup>

No obstante, no se cuenta con un documento público que justifique jurídicamente la adopción del régimen de banda cambiaria efectuado en octubre del 2006, de lo cual surge el interés por realizar esta investigación, en la cual se desarrolla desde la perspectiva jurídica, las potestades del Banco Central de Costa Rica en materia de determinación del régimen cambiario costarricense.

Tal omisión lleva a cuestionarnos en procedimiento seguido por la Junta Directiva del BCCR y analizar lo actuado con base en lo que establece la Ley General de la Administración Pública en materia de actos administrativos de las instituciones autónomas del Estado.

---

<sup>4</sup> Mora Arias M y Prado Zúñiga E, op. cit., p. 8.

## TÍTULO I: LAS POTESTADES DEL ESTADO EN MATERIA MONETARIA Y CAMBIARIA

### CAPÍTULO I: EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

#### Sección I:

#### El Estado y entes menores

Según Romero (2008), el Estado puede ser definido desde diversas perspectivas: política, económica, sociológica, antropológica, entre otras.

No obstante, desde el punto de vista jurídico el Estado puede ser definido como: *“la organización política de un pueblo sobre un territorio determinado con el fin de realizar el bien común o lograr el interés público”*.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Romero, Jorge Enrique. (2008) Estado: estructura y funciones. Revista de Ciencias Jurídicas. (116): 111-138. mayo- agosto.



Al respecto, Ortiz (2002) nos dice que el Estado es un ente territorial y soberano. Territorial debido a que puede someter a su potestad de mando a todo el que resida dentro de su territorio, sin que medie un acto de voluntad de parte del súbito; y soberano, porque el Estado es supremo dentro de sus fronteras e independiente respecto a otros entes, internos y externos.

Así, el Estado como ente territorial tiene la potestad de perseguir toda clase de cometidos relativos a la comunidad que lo habita. Tales necesidades de la comunidad son atribuciones, cometidos o fines públicos.

Por otra parte, de acuerdo con el citado autor, el término Estado puede ser usado en dos sentidos diversos, el Estado como sujeto y el Estado como ordenamiento.

*“El Estado como sujeto mayor del ordenamiento, en sentido tradicional, surge cuando se crea una persona jurídica a la que se le imputan, como único centro último de referencia, todas las competencias llamadas centrales, en cuanto pueden extenderse y cubrir todo el territorio nacional, cualquier materia y cualquier grupo de personas. En tal sentido el Estado es el centro de referencia de todos los*

*poderes y todos los deberes propios de las autoridades públicas, salvo norma que expresamente los atribuya a otro sujeto, como los entes menores”.*<sup>6</sup>

Mientras que, el Estado como ordenamiento es la comunidad organizada jurídicamente sobre la base de un poder soberano y comprende los tradicionales elementos, población, territorio y gobierno. No se da aquí la idea de un sujeto, sino la idea de un conjunto de elementos armónicamente ordenados a través de un sólo ordenamiento jurídico, que a todos los contempla y a todos vincula.

Entonces, podemos decir que el Estado no es el único ente público dentro de su ordenamiento. Debido a que, además de él, existen otros entes públicos denominados entes menores, los cuales son creados por el Estado para la consecución de un fin y subordinados a ese Estado.

Por esta razón, se le conoce al Estado, como el ente público mayor (cuando se refiere al Poder Central) para contrastarlo con los entes públicos menores, (que constituyen el poder descentralizado respecto de ese Poder Central).

---

<sup>6</sup> Ortiz Ortiz Eduardo (2002). Tesis de Derecho Administrativo. Tomo I. Costa Rica: Editorial Stradtman, p. 371.

Al respecto, la Ley General de la Administración Pública establece:

*“Artículo.- 1*

*La Administración Pública estará constituida por el Estado y los demás entes públicos, cada uno con personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado”.*

Estos dos centros de acción de la Administración Pública (lo que podría denominarse la organización del Estado y la Organización de los entes menores) surgen precisamente, porque el Estado tiene la posibilidad de desplazar algunas de sus competencias (desde luego, no las constitucionales) a otras personas jurídicas creadas por él, mediante el mecanismo de la descentralización administrativa; o incluso, cuando la Constitución lo permite, a través de una descentralización política, como por ejemplo la que en algún momento se ha querido dotar a los municipios.

Respecto a la descentralización Ortiz (2002) explica:

*“Descentralizar es transferir o crear una competencia en otro sujeto. El sujeto activo que afecta el orden de las competencias es siempre el Estado, dado el carácter derivado de las mismas en el ordenamiento moderno. Los sujetos que resultan beneficiarios de la nueva competencia o transferencia desde el Estado, son los entes públicos menores. De este modo, el elemento primero y esencial de toda descentralización es la personalidad jurídica del centro del titular de la competencia descentralizada”.<sup>7</sup>*

Puede decirse entonces, que la descentralización implica fundamentalmente el conferir de personalidad con competencia exclusiva a un centro de acción distinto del Estado, en virtud de una regla del ordenamiento jurídico.

Dicha personalidad jurídica no puede deducirse, sino que debe ser expresamente conferida.

En cuanto a estas instituciones descentralizadas o entes públicos menores, el artículo 188 de nuestra Constitución Política establece:

---

<sup>7</sup> Ortiz Ortiz Eduardo, Tomo I, op. cit., p. 341.

*“Artículo 188.-*

*Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y está sujetas a la ley en materia de gobierno.”*

Asimismo, el artículo 189 de la Constitución Política expresa:

*“Artículo 189.- Son instituciones autónomas:*

*1) Los Bancos del Estado;*

*2) Las instituciones aseguradoras del Estado;*

*3) Las que esta Constitución establece, y los nuevos organismos que creare la Asamblea Legislativa por votación no menor de los dos tercios del total de sus miembros”.*

## Sección II:

### **El principio de legalidad y la potestad discrecional**

Según Eduardo Ortiz Ortiz *“El principio de legalidad dispone que todo acto o comportamiento de la Administración que incida sobre los derechos del particular debe estar autorizado por el ordenamiento jurídico”*.<sup>8</sup>

De este modo, el principio de legalidad tiene como finalidad tanto la protección del ciudadano, quien puede anticipar la conducta de la Administración de acuerdo con ese ordenamiento; como ser una garantía de eficiencia administrativa, en cuanto crea un orden de conducta indispensable para que la acción pública realice los fines que persigue.

Al respecto, el artículo 11 de nuestra Constitución Política dispone:

*“Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir*

<sup>8</sup> Ortiz Ortiz Eduardo, Tomo I, op. cit., p. 73.

*esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal de sus actos es pública.*

*La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas”.*<sup>9</sup>

Podría pensarse, entonces que el principio de legalidad es un límite negativo de la Administración, al indicar lo que no debe hacer, sin embargo, es también una determinación positiva en cuanto indica lo que debe hacer.

Por otra parte, la sumisión de la Administración a la ley posibilita que los actos de ésta puedan ser controlados por el juez, al igual que la eventual responsabilidad del Estado y de sus funcionarios por la comisión de una ilegalidad.

Sobre el control jurisdiccional de la legalidad, la Constitución Política establece:

---

<sup>9</sup> Constitución Política de la República de Costa Rica (2007). Costa Rica: Publicaciones Jurídicas, artículo 11.

*“Artículo 9.-*

*El Gobierno de la República es popular, representativo, alternativo y responsable”.*

Y agrega el artículo 49 *ibídem*:

*“Artículo 49.-*

*Establécese la jurisdicción contencioso administrativa como atribución del Poder Judicial, con el objeto de garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda otra entidad de derecho público”.*

Del mismo modo, el principio de legalidad, está previsto en el Código Procesal Contencioso Administrativo, el cual en su artículo primero incisos 1 y 2 indica:

*“1) La Jurisdicción Contencioso-Administrativa, establecida en el artículo 49 de la Constitución Política, tiene por objeto tutelar las situaciones jurídicas de toda persona, garantizar o restablecer la legalidad de cualquier conducta de la Administración Pública sujeta al Derecho administrativo, así como conocer y resolver los diversos aspectos de la relación jurídico-administrativa.*



2) *Los motivos de ilegalidad comprenden cualquier infracción, por acción u omisión, al ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder”.*

Sobre lo anterior, el Tribunal Contencioso Administrativo ha manifestado lo siguiente:

*“La administración puede y debe hacer sólo lo que legalmente le está establecido. Permisividad u autorización que tiene rango constitucional y legal conforme lo dispone el artículo 11 de la Carta Magna y desarrolla el mismo numeral de nuestra Ley General de la Administración Pública, por ello se dice que **lo que no está autorizado, está prohibido**. Como consecuencia de la sumisión de la Administración al ordenamiento jurídico, está la posibilidad de controlar su conducta, ello por parte del orbe jurisdiccional (Juez) en respeto y aplicación pura y simple también de la máxima constitucional del artículo 49, de manera que el rompimiento de este principio tiene como sanción la responsabilidad del Estado y sus funcionarios, dispuesta en el numeral 9 de nuestra Constitución Política”.*<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Tribunal Contencioso Administrativo Sección II, Resolución N° 00138 de las 08:25 horas del 24 de abril del dos mil nueve.

Entonces, la ilegalidad puede consistir en cualquier violación al ordenamiento jurídico, y en consecuencia puede ser una violación de las normas no escritas, tal y como lo señala el artículo 13 de la Ley General de la Administración Pública.

Lo anterior queda reafirmado por lo dispuesto por el artículo 11 del mencionado cuerpo legal, el cual establece:

*“Artículo 11.-*

*1- La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes.*

*2- Se considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa”.*

En ese sentido, el Tribunal Contencioso Administrativo ha manifestado:

*“El bloque de legalidad está compuesto no solo por la ley, sino que en primer lugar por el bloque de Constitucionalidad, (derechos y principios constitucionales),*

*además por todas las normas escritas (reglamentos, decretos, directrices y otros) y no escritas (costumbres o prácticas administrativas, jurisprudencia y principios del derecho que integran aquel ordenamiento). Este principio no puede ser obviado por la Administración Pública, ya que una actuación realizada fuera del bloque de legalidad deviene de ilegal y nula, con las consecuencias naturales, procesales y legales de tal declaratoria”.*<sup>11</sup>

Puede decirse que el principio de legalidad implica que todo acto o comportamiento deba estar sometido a una autorización previa del ordenamiento jurídico, salvo, cuando resulta evidente que se trate de una actividad privada regulada por el derecho civil o mercantil en virtud de un voluntario sometimiento de la Administración misma.

Así, el acto o comportamiento del Estado debe estar autorizado previamente, salvo si éste como se acaba de indicar es de índole privado.

Es importante señalar que, aunque el principio de legalidad implica que lo que no está autorizado está prohibido, esto se entiende normalmente a los actos de

---

<sup>11</sup> Tribunal Contencioso Administrativo Sección II, Resolución N° 00138 de las 08:25 horas del 24 de abril del dos mil nueve.

imperio desfavorables al individuo, lo cual revela la función tutelar de este principio en función del individuo.

Por lo tanto los actos y actividades favorables no están sometidos al principio de legalidad, salvo que afecten o perjudiquen el cumplimiento de un fin público al que también están destinados, en cuyo caso la autorización legal previa es fundamental como cuando se trata de actos desfavorables al individuo.

Se puede afirmar que, el principio de legalidad atribuye potestades a la Administración, es decir, la legalidad otorga facultades de actuación a ésta, debido a que toda acción administrativa debe haber sido dada en ejercicio de un poder atribuido previamente por la ley y delimitado y constituido por ésta. Sin una atribución legal previa de potestades, simplemente la Administración no podría actuar.

¿Pero qué puede entenderse por potestad?

García (2006) la explica como aquella que no es generada de una relación jurídica, ni en pactos, negocios jurídicos o actos o hechos singulares, sino que procede directamente del ordenamiento jurídico.

Además, la potestad tiene un carácter genérico y se refiere a un ámbito de actuación definido en grandes líneas o direcciones genéricas, por lo que no recae sobre un objeto específico o determinado.

Por otra parte, la potestad consiste en la posibilidad abstracta de producir efectos jurídicos, de donde eventualmente pueden surgir, como una simple consecuencia de su ejercicio, relaciones jurídicas particulares, por lo que no consiste en una pretensión concreta.

Así, a la potestad no le corresponde ningún deber positivo o negativo, sino una simple sujeción o sometimiento de otros sujetos a soportar sobre su esfera jurídica los eventuales efectos del ejercicio de la potestad; esa sujeción puede ser ventajosa, desventajosa o indiferente para esos sujetos, pero en ningún caso

implicará un deber o una obligación, los cuales podrán surgir eventualmente de la relación jurídica que el ejercicio de la potestad es capaz de crear, pero no del simple sometimiento a la potestad misma. No hay por ello, frente a la potestad un sujeto obligado, sino una situación pasiva de inercia que implica un sometimiento a los efectos que la potestad puede crear en su ejercicio, la inexcusabilidad de soportar que tales efectos se produzcan y que eventualmente afecten la esfera jurídica del sometido.

Entonces, siguiendo al citado autor, como consecuencia del origen legal de las potestades y no negocial, éstas son inalienables, intrasmisibles e irrenunciables, debido a que son indisponibles por el sujeto en cuanto creación del derecho objetivo supraordenado al mismo. Así, el titular de la potestad puede ejercitarla o no, pero no puede transferirla, lo anterior queda reflejado en nuestra Ley General de la Administración Pública, la cual sólo permite la delegación del ejercicio, conforme lo señala su artículo 89:

*“1- Todo servidor podrá delegar sus funciones propias en su inmediato inferior, cuando ambos tengan funciones de igual naturaleza.*

*2- La delegación no jerárquica o en diverso grado requerirá de otra norma expresa que la autorice, pero a la misma se aplicarán las reglas compatibles de esta Sección.*

*3- No será posible la delegación cuando la competencia haya sido otorgada al delegante en razón de su específica idoneidad para el cargo”.*

Igualmente, puede decirse que las potestades son imprescriptibles, aunque su ejercicio puede estar sometido a caducidad o decadencia. Además, las potestades son insusceptibles de modificación por el titular, pues sólo la ley en la que tienen origen puede alterarlas o extinguirlas.

Las potestades administrativas pueden darse en dos formas: regladas y discrecionales.

En las potestades denominadas en la doctrina como regladas<sup>12</sup> la ley determina todas y cada una de las condiciones de ejercicio de la potestad, de modo que construya un supuesto legal completo y una potestad aplicable al mismo también definida en todos sus términos y consecuencias, en ellas el ejercicio de la potestad

---

<sup>12</sup> Ver García E y Fernández T (2006). Curso de Derecho Administrativo I. Buenos Aires: La Ley, p. 460.

es obligatoria y bajo este supuesto su contenido no puede ser configurado libremente por la Administración, sino que debe limitarse a lo que la propia ley ha previsto de modo preciso y concreto.

Respecto a las potestades discrecionales se dice: *“Debemos entender la discrecionalidad como la facultad de que se dota a los entes públicos de adoptar decisiones sobre la base de criterios no estrictamente jurídicos –así por ejemplo, de índole política, social, organizativa, técnica o de mera oportunidad y conveniencia– según el caso concreto; sin que en modo alguno pueda estimarse como una potestad que denote una voluntad arbitraria”*.<sup>13</sup>

Según Ortiz (2002) *“La discrecionalidad es la libertad del funcionario otorgada por el ordenamiento de escoger entre varias interpretaciones posibles de la norma y entre varias conductas posibles dentro de una circunstancia”*.<sup>14</sup>

Así, la discrecionalidad radica en la posibilidad de escoger entre diversas conductas posibles, sin embargo, esta elección debe estar orientada en las reglas de oportunidad o de buena administración, las cuales tienen por finalidad lograr al

---

<sup>13</sup> Tribunal Contencioso Administrativo Sección II, Resolución N° 00138 de las 08:25 horas del 24 de abril del dos mil nueve.

<sup>14</sup> Ortiz Ortiz Eduardo, Tomo I, op. cit., p. 84.



máximo el interés público en cada caso concreto. Estas reglas no se pueden formular en abstracto. Su contenido está determinado por las valoraciones que realice el funcionario, ante la realidad en que actúa sobre los resultados por conseguir.

Las reglas de oportunidad no son legales, y su violación no origina la invalidez del acto, pero éste debe tener un mínimo de oportunidad para ser válido. Así, el acto totalmente inconducente al fin perseguido es tanto inoportuno como inválido.

Debido a que es Principio General de Derecho que todo acto administrativo debe servir al fin que persigue y si no se cumple este precepto hay ilegitimidad. Las reglas de oportunidad determinan el grado medio o máximo de satisfacción del interés público y el ordenamiento jurídico el grado mínimo. Éste grado mínimo de satisfacción es determinante con vista de cada circunstancia, aunque no esté determinado ni sea determinante en abstracto.

Ahora bien, es necesario aclarar que la Administración no tiene potestad de hacer de forma empírica lo que debe hacer técnicamente, es decir si la técnica indica

que sólo una decisión es posible resulta obligatoria su adopción y desaparece así la discrecionalidad.

Por ejemplo: si se elige un trazado para una carretera es necesario ajustarse a las reglas de ingeniería para hacer que el mismo sea el más cómodo y posible; igualmente, si se opta por utilizar un sistema de señales de seguridad en la carretera, es necesario que el mismo se ubique y haga funcionar con toda técnica para que logre al máximo su cometido.

Se desprende de lo anterior, que la técnica la cual puede ser entendida como el conjunto de conocimientos exactos, excluye la discrecionalidad siempre que sus reglas y no el criterio de la Administración deban guiar la conducta administrativa en forma determinante.

De esta forma, la exactitud de la regla técnica es incompatible con la discrecionalidad.

Tal pensamiento se encuentra plasmado en los artículos 16 y 160 de la Ley General de la Administración Pública los cuales indican:

*“Artículo 16.-*

*1. En ningún caso podrán dictarse actos contrarios a reglas unívocas de la ciencia o de la técnica, o a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia.*

*2. El Juez podrá controlar la conformidad con estas reglas no jurídicas de los elementos discrecionales del acto, como si ejerciera contralor de legalidad.*

*Artículo 160.-*

*El acto discrecional será inválido, además, cuando viole reglas elementales de lógica, de justicia o de conveniencia, según las circunstancias de cada caso”.*

Entonces, la potestad de elección y determinación en que consiste la discrecionalidad no es ilimitada, pues ésta no se da al margen de la ley, sino excepcionalmente y, en ningún caso puede darse en contra de la ley.

El ordenamiento jurídico impone a la discrecionalidad una serie de límites internos y externos.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Ver Ortiz Ortiz Eduardo, Tomo I, op. cit., p. 97.

Los límites externos son los que emanan de la norma escrita del ordenamiento y dentro de éstos se encuentran:

- El principio de legalidad: El cual consiste en un límite de la potestad discrecional en cuanto la prohíbe en relación con algunos elementos del acto que siempre deben estar reglados: sujeto y fin.

En cuanto a los elementos reglados no hay discrecionalidad por ser ésta precisamente libertad de determinar lo no regulado en el acto.

- Los derechos públicos y privados del individuo: Llámese regulación inversa de una potestad administrativa la que consiste en regular sus límites creando derechos opuestos del particular. Si hay derecho del particular frente a la Administración, no hay discrecionalidad de ésta, porque el derecho subjetivo significa una autorización a hacer o no hacer algo sin interferencias y por encima de pretensiones opuestas. En este sentido, el derecho del particular significa que la Administración debe someterse a la pretensión legítima de aquel, procurándole una conducta o servicio exactamente definido.

Los límites internos, son los que provienen de los Principios Generales no escritos y afectan la discrecionalidad o el motivo y el contenido de los actos dictados en su ejercicio. Dentro de éstos se encuentran:

- Abandono de la discrecionalidad: Como vimos la potestad discrecional es una libertad y como tal debe ser ejercida en bien de la comunidad. Cuando un funcionario actúa creyendo que está obligado a hacerlo en un determinado sentido, no obstante teniendo la potestad para actuar también en otro, el acto realizado es viciado, porque no ha hecho una utilización efectiva del discernimiento ni de la voluntad, que es lo que persigue el principio de discrecionalidad.
  
- Discrecionalidad y Principios Generales del Derecho: El acto discrecional en cuanto manifestación de juicio y voluntad debe reunir un mínimo de racionalidad, justicia y oportunidad, el acto que no tenga siquiera ese mínimo es irregular y viciado. Se trata de reglas elementales de justicia, lógica o de buena administración, como límites no escritos pero imperativos de la discrecionalidad. Así, el acto ilógico, injusto o inoportuno, es absolutamente nulo tal y como lo disponen los artículos 16 y 160 de la Ley General de la Administración Pública.

- Discrecionalidad y desviación de poder: El artículo 49 de la Constitución Política, indica sobre la desviación de poder que ésta “... *será motivo de la impugnación de los actos administrativos*”. Mientras que el artículo 131 inciso 3 de la Ley General de la Administración Pública indica: “*La persecución de un fin distinto del principal, con detrimento de éste, será desviación de poder*”.

En tal sentido, la desviación de poder puede entenderse como un vicio de legalidad por violación de la regla que regula el fin. Entonces puede decirse que éste se trata de un vicio del acto discrecional, en cuanto es una transgresión de un límite impuesto a la potestad discrecional, a saber el respeto al fin jurídico del acto, señalado por el ordenamiento jurídico.

*“Pues, en efecto, el acto obligatorio con vista de un motivo, está necesariamente vinculado al cumplimiento del fin legal, dado que ha nacido en el momento en que la ley lo prevé y para llenar la necesidad objetiva creada por la aparición de ese motivo. Este provoca la necesidad y el fin no es otra cosa que la satisfacción de*

*esa necesidad. Si el acto se da en tales condiciones tiene que cumplir su función. La desviación de poder resulta imposible”.*<sup>16</sup>

Entonces, la discrecionalidad no es una arbitrariedad pues existen límites que controlan su ejercicio en bien de la justicia, de la lógica y de la buena administración, por lo que el control de la discrecionalidad es la verificación del respeto de esos límites por otro órgano administrativo o por el juez.

Anteriormente en Costa Rica, respecto al control de la discrecionalidad, el artículo 49 de la Constitución Política y el artículo 1 de la derogada Ley de lo Contencioso Administrativo, Ley N° 1226 del 15 de noviembre de 1950, regulaban la materia de forma muy reducida.

El acto tenía que emanar de una potestad reglada de la Administración, por lo que se entendía totalmente reglada en cuanto al motivo y contenido. Así, el acto discrecional en cualquiera de estos aspectos era inimpugnable, aunque fuera atacado por motivos atinentes a un elemento no discrecional.

---

<sup>16</sup> Ortiz Ortiz Eduardo, Tomo I, op. cit., p. 99.

No obstante, la actual redacción del artículo 49 de la Constitución Política cambió de forma total dicha situación, debido a que hoy es posible atacar cualquier acto ilegal o ilegítimo, por violación de una regla escrita o no escrita del ordenamiento.

No hay inimpugnabilidad de los actos por el hecho de ser discrecional su motivo o su contenido. Esta evolución queda plasmada tanto en el citado artículo 49, como en el Código Procesal Contencioso Administrativo.

El artículo 1 inciso 1 de dicho Código reproduce el concepto constitucional de jurisdicción contenciosa, sin hacer mención ninguna del carácter reglado o discrecional del acto en cuestión.

Por su parte el artículo 20 párrafo 2 de éste Código al referirse a las medidas cautelares indica:

*“Si la medida involucra conductas administrativas activas u omisiones con elementos discrecionales, o vicios en el ejercicio de su discrecionalidad, estará sujeta a lo dispuesto en el numeral 128 de este Código”.*



### Sección III:

#### El acto administrativo

En la presente sección estudiamos el acto administrativo desde el punto de vista doctrinal, sus elementos básicos así como lo concerniente a su eficacia y validez.

El acto administrativo puede definirse como *“una manifestación unilateral de voluntad dirigida a producir un efecto de derecho y emanada normalmente de la Administración en uso de una potestad administrativa”*.<sup>17</sup>

En palabras de García de Enterría, el acto administrativo es *“...la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria”*.<sup>18</sup>

La declaración es una formulación del contenido de voluntad, mediante palabras o signos expresivos dirigidos a manifestarla, con capacidad autónoma para producir un efecto jurídico de conformidad con la norma.

---

<sup>17</sup> Ortiz Ortiz Eduardo (2002). Tesis de Derecho Administrativo. Tomo II. Costa Rica: Editorial Stradtman, p. 319.

<sup>18</sup> García E y Fernández T, op. cit., p. 550.

La Ley General de la Administración Pública en su artículo 130 determina:

*“Artículo 130.-*

*El acto deberá aparecer objetivamente como una manifestación de voluntad libre y consciente, dirigida a producir el efecto jurídico deseado para el fin querido por el ordenamiento”.*<sup>19</sup>

Los actos administrativos no pueden ser pluri o bilaterales en los cuales la Administración produce un efecto de derecho mediante la cooperación con el destinatario de dicho efecto. Por lo que el contrato no es entonces un acto administrativo.

Respecto a la voluntad del acto, ésta no debe referirse únicamente al acto mismo como conducta sino también al efecto que ha de producir. Por lo que en el acto administrativo la voluntad no es sólo la de expresarse así misma, sino la de causar un efecto jurídico; y que la ley no permita que éste se dé mientras dicha voluntad no exista.

---

<sup>19</sup> Ley General de la Administración Pública, Ley N° 6227 (2008). Costa Rica: IJSA, artículo 130.

No obstante lo anterior, Ortiz (2002) explica que éste requisito es innecesario, pues para que haya un acto administrativo es suficiente la voluntad de expresar un juicio, conocimiento o deseo sin que haya necesidad de causar una modificación en el mundo del derecho. Estos tipos de actos son denominados como meros actos administrativos y su principal característica es que pueden definirse como manifestaciones de juicio, representación o deseo que producen un efecto jurídico, sin estar dirigidos al mismo.

Por otra parte, los actos emanados por otros poderes no pueden ser considerados como actos administrativos, salvo que éstos sean en ejercicio de una potestad administrativa.

Así, los actos de trámite de los Poderes Judicial y Legislativo son administrativos cuando se dirijan a preparar un acto dictado, en uso de una potestad administrativa; y no son administrativos cuando se inserten dentro de los respectivos procedimientos legislativo o procesal, para formar leyes o sentencias.

Tampoco se consideran actos administrativos los emanados por particulares, sin título ninguno para el ejercicio; ni tampoco son actos administrativos los del

ejercicio privado de funciones públicas, dictados por el particular en uso de una delegación administrativa o legislativa que retiene para el Estado la titularidad de la potestad administrativa correspondiente.

Al decir que los actos del particular no son actos administrativos, se debe indicar que tampoco lo serán los de éste cuando usurpe funciones careciendo de investidura, aun cuando las ejerza pública, pacífica y con apariencia de poseer título suficiente.

Al respecto el artículo 310 inciso 1 del Código Penal expresa lo siguiente:

*“Artículo 310.-*

*Será reprimido con prisión de un mes a un año:*

*1) El que asumiere o ejerciere funciones públicas, sin nombramiento expedido por autoridad competente, o sin haber sido investido del cargo”.*<sup>20</sup>

Asimismo, para delimitar el concepto de acto administrativo, es requisito fundamental que éste deba darse en ejercicio de una potestad administrativa.

---

<sup>20</sup> Código Penal (2003). San José Costa Rica: IJSA, artículo 310.

En cuanto a la potestad administrativa, Ortiz (2002) explica que es aquella que está subordinada a la Constitución, la Ley y los Principios Generales del Derecho creados por la jurisprudencia y cuando es impugnable por recurrir en su violación.

Igualmente, indica que una potestad es administrativa cuando pertenece al Poder Ejecutivo o a los entes públicos menores equiparados en cuanto a su función, por obra de la Ley o de la Constitución, salvo norma expresa o inequívoca de éstas, en contrario que le otorgue rango formal mayor como fuente de Derecho (rango de ley o sentencia).

El acto administrativo se encuentra compuesto de elementos, considerados de acuerdo a lo dicho por Ortiz (2002) como los objetos que componen la existencia de aquel, como acto de voluntad o como conducta externa de la Administración de conformidad con la ley.

Asimismo los define como “... las cualidades jurídicas que debe reunir una conducta de la Administración destinada a producir un efecto de Derecho, para producirlo efectivamente y lograr su finalidad”.<sup>21</sup>

Dichos elementos se clasifican en formales y materiales.

Los formales son aquellos elementos que se refieren al ejercicio de la potestad que autoriza el acto administrativo para la debida realización de éste, se trata del procedimiento, la forma de la manifestación y la competencia.

Por su parte, los elementos materiales son aquellos que condicionan la realización del fin del acto administrativo y no la del acto en sí. Dicho de otra manera, son los elementos que adecuan la conducta administrativa a la necesidad que satisface y a su vez determinan lo que la Administración Pública manda, autoriza o prohíbe; éstos son el motivo, contenido y fin.

No obstante lo anterior, siguiendo la clasificación propuesta por Eduardo Ortiz Ortiz, se adiciona la voluntad y el objeto como elementos del acto administrativo.

---

<sup>21</sup> Ortiz Ortiz Eduardo Tomo II, op. cit., p. 341.

1.- El sujeto: Es el autor del acto y este elemento contiene los siguientes tres aspectos:

- Competencia

Es la titularidad de las situaciones subjetivas de índole administrativa y se refiere no sólo a las potestades y derechos de la Administración (competencia activa) sino también a sus deberes y obligaciones (competencia pasiva). De modo que es la posibilidad de realizar un acto jurídico con sus otros elementos.

La exigencia de que el acto administrativo emane de un órgano con competencia para emitirlo, se encuentra plasmada en el artículo 129 de la Ley General de la Administración Pública, el cual dispone:

*“El acto deberá dictarse por el órgano competente y por el servidor regularmente designado al momento de dictarlo, previo cumplimiento de todos los trámites sustanciales previstos al efecto y de los requisitos indispensables para el ejercicio de la competencia”.*

La Procuraduría General de la República, al referirse a las características que debe presentar la atribución de competencia indica:

*“En primer término, la atribución debe ser expresa: los órganos y entes públicos sólo son competentes para ejercitar los poderes que expresamente hayan sido otorgados por el ordenamiento. En ese sentido, se afirma que la atribución de competencias no puede presumirse sino que debe derivar de un acto normativo expreso.*

*Por otra parte, la competencia ha sido otorgada por el ordenamiento para ser ejercida. En consecuencia, no puede ser renunciada ni dispuesta (artículo 66 Ley General de la Administración Pública). El órgano al que haya sido otorgado un poder para actuar, para emitir ciertos actos, está obligado a ejercer dicho poder a menos que exista otra norma posterior que otorgue dicha competencia a otro órgano, derogando tácita o expresamente la competencia original atribuida”.*<sup>22</sup>

Siguiendo a Ortiz (2002), se puede clasificar la competencia desde cinco perspectivas:

- a. Competencia por materia: Indica el fin último y más amplio posible de un acto comparándolo con los otros de la Administración, de manera que puede diferenciarse de éstos en virtud de dicho fin, (por su naturaleza si es salud, trabajo, hacienda, comercio, etc.).

---

<sup>22</sup> Procuraduría General de la República, Dictamen N° C- 017- 96 del 31 de enero de mil novecientos noventa y seis.



- b. Competencia por razón de territorio: Referente al territorio dentro del cual debe adoptarse y ejecutarse el acto, además es el espacio dentro del que debe ubicarse la cosa o persona a que hace referencia el acto administrativo.
- c. Competencia por razón de tiempo: Se enmarca dentro de un plazo legal, más allá del cual el órgano carece de potestad para actuar.
- d. Competencia por razón del grado: Es la que opera entre dos órganos, por ello uno de éstos puede revisar lo hecho por el otro.
- e. Competencia por razón de las personas: Ésta indica el destinatario del acto administrativo.

Cabe indicar que el destinatario del acto es un aspecto de su contenido, de forma que si existe error en cuanto al destinatario, el acto es irregular por su contenido, pero no por su competencia.

- Regularidad en el nombramiento del funcionario

*Atañe a que “El agente público debe estar debidamente nombrado. Ello significa que las normas que regulan la relación laboral administrativa se deben cristalizar e incidir en dicho agente. Equivale al acto de nombramiento, toma legal de posesión del cargo o status, de conformidad con las formalidades procedimentales del ejercicio legal del puesto público, etc.”.*<sup>23</sup>

Cabe decir, que el particular queda regularmente investido en virtud de un estado de necesidad administrativa, por causas de urgencia y necesidad extrema aun sin el cumplimiento de un acto de la autoridad competente y sin la observancia de los procedimientos o requisitos legales.

Bajo el supuesto anterior, los actos de éste funcionario son administrativos, por lo que son imputables al Estado, siempre y cuando por control legislativo se compruebe la existencia del estado de necesidad.

---

<sup>23</sup> Romero, Jorge Enrique, op. cit., 91-102.

Si el funcionario ha sido mal asignado por algún defecto en el acto de investidura, la nulidad de éste acarrea la de sus actos, los cuales deben reputarse como emanados de un simple particular; ante ésta situación, ha surgido en la doctrina la figura de los funcionarios de hecho.

La figura del funcionario de hecho puede ser definida como “... *la persona que, sin título o con título irregular, ejerce funciones públicas como si fuese verdadero funcionario*”.<sup>24</sup>

Ese mismo autor señala cuáles son los supuestos que permiten la aplicación de la figura del funcionario de hecho:

*“a) Que existan de jure el cargo y la función ejercidas irregularmente. La teoría del funcionario de hecho cubre solamente los vicios que invalidan el ingreso a la administración, no los que se refieren a la existencia misma de aquéllos. Pero admítese como suficiente que el cargo y la función tengan existencia legal aparente, aunque con posterioridad se declare su invalidez. Esto puede ocurrir*

---

<sup>24</sup> Sayagués Laso Enrique (1953). Tratado de Derecho Administrativo. 1 Edición. Editorial Martín Bianchi, Montevideo, p. 300.

*cuando el cargo ha sido creado por una ley que luego es declarada inconstitucional, o por un acto administrativo con violación a la ley, siempre que no sea una ilegalidad notoria.*

*b) El cargo ha de haberse ejercido en la misma forma y apariencia como lo hubiera desempeñado una persona designada regularmente, de modo que en la opinión general, pudo creerse razonablemente que se trataba de un funcionario incorporado válidamente a la administración”.*<sup>25</sup>

Por su parte la Ley General de la Administración Pública en su artículo 115 señala:

*“Artículo 115.-*

*Será funcionario de hecho el que hace lo que el servidor público regular, pero sin investidura o con una investidura inválida o ineficaz, aun fuera de situaciones de urgencia o de cambios ilegítimos de gobierno, siempre que se den las siguientes circunstancias:*

*a) Que no se haya declarado todavía la ausencia o la irregularidad de la investidura, ni administrativa ni jurisdiccionalmente; y*

---

<sup>25</sup> Sayagués Laso Enrique, op. cit., p. 302.

*b) Que la conducta sea desarrollada en forma pública, pacífica, continua y normalmente acomodada a derecho”.*

- Legitimación

Corresponde a “...la posibilidad genérica de ejercer la competencia propia para todos los casos que ésta abarca, en razón de haber llenado determinadas exigencias jurídicas que son la condición necesaria al efecto”.<sup>26</sup> Asimismo, la legitimidad puede definirse como la titularidad de la potestad.

En Costa Rica, por ejemplo, un requisito de legitimación para ejercer la función pública es el juramento de ley establecido en el artículo 194 de la Constitución Política; haber rendido caución de ejercicio para los directores de instituciones autónomas y los encargados del manejo de dineros públicos; entre otros.

Lo antes citado, se plasma en el artículo 129 de la Ley General de la Administración Pública, el cual dispone que el acto deberá dictarse por el servidor regularmente designado al momento de dictarlo, previo cumplimiento de todos los

---

<sup>26</sup> Ortiz Ortiz Eduardo, Tomo II, op. cit., p. 346.

trámites sustanciales previstos al efecto y de los requisitos indispensables para el ejercicio de la competencia.

2.- Voluntad: Concerniente a la capacidad de dirigir la conducta interna y externa hacia un resultado normalmente distinto de dicha conducta. Determina solamente los elementos discrecionales del acto, no así los elementos reglamentados, los cuales limitan la libertad del funcionario.

3.- Objeto: Doctrinalmente éste concepto ha tenido diversos significados, sin embargo, para Ortiz (2002) el objeto representa un modo de individualización y determinación del contenido del acto y no corresponde por sí mismo en un elemento independiente del acto administrativo; además tiene una función de límite.

El objeto debe reunir las siguientes características para cumplir la función de límite que le compete:

- a. Debe ser legítimo y no meramente prohibitivo, de forma que la conducta autorizada, la que se revisa, o bien la cosa a que se refiere el acto deben

ser lo que el ordenamiento jurídico señala y no otros a elección del funcionario.

- b. Debe ser posible, su importancia radica cuando se trata de actos de segundo grado -actos que revisan otros- en cuyo caso deben existir y no ser absolutamente nulos.
- c. Debe ser determinado.
- d. Debe ser lícito y moral, no debe contrariar normas penales ni de buenas costumbres, por ejemplo sería irregular el acto que autoriza la comisión de un delito.

En definitiva, puede afirmarse, que el objeto no es un elemento del acto, sino que se constituye en un elemento de limitación y definición del contenido del acto.

4.- Contenido: Zabonini, citado por Ortiz (2002) indica que el contenido es lo que el acto dispone, certifica, declara o juzga y se expresa en su parte dispositiva.

La Ley General de la Administración Pública, en su artículo 132, respecto al contenido señala lo siguiente:

*“1. El contenido deberá de ser lícito, posible, claro y preciso y abarcar todas las cuestiones de hecho y derecho surgidas del motivo, aunque no hayan sido debatidas por las partes interesadas.*

*2. Deberá ser, además, proporcionado al fin legal y correspondiente al motivo, cuando ambos se hallen regulados.*

*3. Cuando el motivo no esté regulado el contenido deberá estarlo, aunque sea en forma imprecisa.*

*4. Su adaptación al fin se podrá lograr mediante la inserción discrecional de condiciones, términos y modos, siempre que, además de reunir las notas del contenido arriba indicadas, éstos últimos sean legalmente compatibles con la parte reglada del mismo”.*

La doctrina muestra tres diversas acepciones del contenido:



- Esencial

En este sentido se ha dicho “... *necesariamente forma parte del acto, porque sirve para individualizarlo, para evitar que se confunda con otro acto*”.<sup>27</sup> Así por ejemplo, el traspaso de la propiedad es contenido esencial del acto de expropiación, pues sirve para darle nombre y catalogarlo dentro de los actos traslativos de derechos, que forman una categoría propia.

- Esencial - y no natural o implícito-

Conforme a Ortiz (2002) corresponde a todos los efectos del acto necesariamente ligados a él por ley en vista que son esenciales para su existencia por ser ese su carácter imperativo. Constituyen parte de este contenido esencial los términos y condiciones legales y dentro de las últimas los controles como las autorizaciones, vistos buenos y aprobaciones, aspectos fundamentales para que el acto adquiera eficacia y produzca efectos.

---

<sup>27</sup> Romero, Jorge Enrique, op. cit., p. 91-102.

- Implícito y natural

*“... se da normalmente y por virtud de ley y aunque el acto nada diga al respecto, pero a condición de que el mismo no regule el caso en forma diversa. Se trata de las hipótesis marginales de leyes administrativas supletorias de la voluntad del agente administrativo, que disponga para el caso de que éste no decida nada en contrario”.<sup>28</sup>*

5.- Motivo: Este elemento del acto también denominado causa o presupuesto, puede considerarse como el antecedente jurídico que permite la emisión del acto conforme a lo dispuesto en la ley; es lo que crea la necesidad pública.

El artículo 133 de la Ley General de la Administración Pública regula lo relativo al motivo como elemento del acto de la siguiente forma:

*“1. El motivo deberá ser legítimo y existir tal y como ha sido tomado en cuenta para dictar el acto.*

---

<sup>28</sup> Ortiz Ortiz Eduardo, Tomo II, op. cit., p. 352.

*2. Cuando no esté regulado deberá ser proporcionado al contenido y cuando esté regulado en forma imprecisa deberá ser razonablemente conforme con los conceptos indeterminados empleados por el ordenamiento”.*

Dicho antecedente jurídico puede devenir de diversa naturaleza, como se ve a continuación:

- Un hecho simple por constatar mediante reglas empíricas, ejemplo de ello la noche, evento constatado mediante los sentidos, a efecto de prohibir ruidos excesivos.
  
- Un hecho constatable por apreciaciones técnicas, como por ejemplo el estado ruinoso de una casa para ordenar su demolición.
  
- Una cualidad jurídica o indeterminada de una cosa, un acto, un comportamiento o un sujeto, por ejemplo un terreno de utilidad pública para fines de expropiación.

- Una situación histórica ambiental, que corresponde a un conjunto de hechos orientados unitariamente por la ley, pero por medio de conceptos indeterminados que requieren precisión de parte del funcionario, tal sería el caso de tomar medidas en estado de defensa nacional.

No obstante lo anterior, tal y como lo comenta Ortiz (2002), los motivos pueden ser clasificados desde otro punto de vista. De esta forma, el motivo es objeto de mera constatación cuando la ley los define mediante palabras comunes o técnicas; mientras que son objeto de apreciación cuando la ley los define mediante palabras imprecisas y cuya precisión depende de la concepción subjetiva que tenga el funcionario de éstos. Es necesario decir que los motivos constatables son reglados, mientras que los indeterminados son discrecionales.

Por otra parte los motivos subjetivos son aquellos referidos a las cualidades del administrado destinatario del acto administrativo, como por ejemplo la edad y el estado de pobreza; y los motivos objetivos son los que atañen a actos, comportamientos o cosas, tal es el caso de la necesidad pública de la finca, la calamidad nacional, entre otros.

6.- Fin: En palabras de Eduardo Ortiz Ortiz *“Es el resultado último, de índole no jurídica, que persigue el acto en relación con el motivo realizado”*.<sup>29</sup>

No debe confundirse con el objeto, el cual como se dijo es el resultado inmediato del acto en relación con su efecto y no el resultado último. Esto se puede ejemplarizar de la siguiente forma: El objeto del acto de expropiación es el traspaso del inmueble al Estado, a fin de hacer posible una obra pública.

Conforme lo señala el citado autor, el fin del acto administrativo es un resultado metajurídico y en toda circunstancia, objetivo; pues es independiente de la intención y voluntad del funcionario. Por ello, para que un acto sea válido no es necesario que coincida el fin objetivo del acto señalado por ley y el fin subjetivo intentado por el funcionario, salvo que éste sea discrecional en cuanto a motivo y contenido.

El fin comprendido como el resultado último, se encuentra condicionado por el motivo y el contenido del acto, como medios para su realización. Así *“El motivo es el hecho que provoca la necesidad en cuya satisfacción objetiva el fin se puede decir que consiste, y el contenido es el que determina el modo de satisfacción de*

---

<sup>29</sup> Ortiz Ortiz Eduardo, Tomo II, op. cit., p. 359.

*dicha necesidad. Cuando el motivo no se da regularmente o se da un contenido ilegal, resulta directamente afectado el fin*".<sup>30</sup>

Asimismo, se debe explicar que si existen irregularidades en el motivo y contenido, trae como consecuencia la inadecuación del acto a su fin y produce lo que se ha llamado vicio de exceso de poder; pero si la irregularidad del fin se produce por una directa desviación de éste por parte de un funcionario constituye una desviación de poder.

Ortiz (2002) indica que el fin del acto es siempre reglado, pues la ley lo fija usualmente de manera expresa y específica, pero también puede hacerlo utilizando conceptos indeterminados y no indicarlo; sin embargo, en éstas dos últimas circunstancias no se está ante un caso de discrecionalidad administrativa.

Esto equivale a afirmar que el uso de conceptos indeterminados o ausencia de ley en cuanto al fin del acto, no dan margen para una libertad de elección, pues aquél se encuentra fijado en todo caso, por la norma administrativa. El fin no puede ser un beneficio personal del funcionario ni de un tercero, además debe ser congruente con el motivo y el contenido del acto.

---

<sup>30</sup> Ortiz Ortiz Eduardo, Tomo II, op. cit., p. 360.

En correspondencia con lo mencionado, es importante citar el artículo 131 de la Ley General de la Administración Pública, que dispone:

*“1. Todo acto administrativo tendrá uno o varios fines particulares a los cuales se subordinarán los demás.*

*2. Los fines principales del acto serán fijados por el ordenamiento; sin embargo, la ausencia de ley que indique los fines principales no creará discrecionalidad del administrador al respecto y el juez deberá determinarlos con vista de los otros elementos del acto y del resto del ordenamiento.*

*3. La persecución de un fin distinto del principal, con detrimento de éste, será desviación de poder”.*

A continuación, se desarrolla lo concerniente a la eficacia y la validez del acto administrativo.

- Eficacia del acto administrativo

El acto es eficaz cuando además de ser conforme a derecho, se encuentra en condiciones de producir efectos jurídicos.

Al respecto, la Ley General de la Administración Pública indica:

*“Artículo 140.-*

*El acto administrativo producirá su efecto una vez comunicado al administrado, excepto si le concede únicamente derechos en cuyo caso lo producirá desde que se adopte”.*

La eficacia implica presunción de validez y obligación de cumplimiento inmediato.

En ese sentido, cabe indicar que el acto produce efectos desde el momento en que reúne los elementos que lo deben conformar, y se comunica al interesado. Lo anterior salvo que existan condiciones o plazos que supediten su eficacia.

Sobre esto último, el artículo 145 de la Ley General de la Administración Pública dispone:



*“Artículo 145.-*

*1. Los efectos del acto administrativo podrán estar sujetos a requisitos de eficacia, fijados por el mismo acto o por el ordenamiento.*

*2. Los requisitos de eficacia producirán efecto retroactivo a la fecha del acto administrativo, salvo disposición expresa en contrario del ordenamiento.*

*3. Cuando el acto requiera autorización de otro órgano, mientras esta no se haya dado, aquel no será eficaz, ni podrá comunicarse, impugnarse ni ejecutarse”.*

- Validez del acto administrativo

El acto administrativo se considera válido cuando todos los elementos que lo integran se ajustan a derecho, sea, cuando guarda congruencia con el ordenamiento jurídico.

Respecto a la validez del acto, la Ley General de la Administración Pública señala lo siguiente:

*“Artículo 128.-*

*Será válido el acto administrativo que se conforme sustancialmente con el ordenamiento jurídico, incluso en cuanto al móvil del funcionario que lo dicta”.*

Por otra parte, la invalidez del acto es su disconformidad con el ordenamiento jurídico, comprendiéndose como orden jurídico el conjunto de reglas escritas y no escritas las cuales regulan el acto y conforman su esquema legal.

En cuanto a las consecuencias inmediatas de la invalidez o nulidad se dice que:  
*“... es la ineptitud del acto para producir efecto jurídico en forma segura y definitiva. Un acto inválido o bien no produce efecto, o produce sólo provisionalmente y mientras no sea eliminado por otro acto llamado de anulación. Cuando el acto está sometido al control de otro órgano, que condiciona su eficacia, la producción de su efecto es, además eventual y depende de la aprobación indebida que le imputa el contralor. Si este –como debe- imprueba el acto inválido, el mismo no llega a producir efecto jurídico alguno. La producción de un efecto definitivo por el acto inválido es anormal y depende de que no se*

*ejerzan los controles extintivos o impeditivos (improbación, anulación) que el Derecho predispone para eliminarlos”.*<sup>31</sup>

La invalidez puede ser absoluta o relativa:

Nuestro ordenamiento jurídico, ha previsto que ante la ausencia o defectos en alguno de los elementos del acto administrativo, estaríamos en presencia de un vicio de nulidad absoluta o relativa, según sea la gravedad. Lo cual conduce a la privación total de efectos del acto (nulidad absoluta) o a la producción de efectos parciales del acto, que nace eficaz pero puede dejar de hacerlo (nulidad relativa).

Al respecto, la Ley General de la Administración Pública dispone:

*“Artículo 165.-*

*La invalidez podrá manifestarse como nulidad absoluta o relativa, según la gravedad de la violación cometida”.*

---

<sup>31</sup> Ortiz Ortiz Eduardo, Tomo II, op. cit., p. 437.

Es así como los artículos 166 y 167 de la Ley General de la Administración Pública, al respecto, señalan:

*“Artículo 166.-*

*Habrá nulidad absoluta del acto cuando falten totalmente uno o varios de sus elementos constitutivos, real o jurídicamente.*

*Artículo 167.-*

*Habrá nulidad relativa del acto cuando sea imperfecto uno de sus elementos constitutivos, salvo que la imperfección impida la realización del fin, en cuyo caso la nulidad será absoluta”.*

Ante la duda en cuanto a la existencia o importancia del vicio del acto, el artículo 168 de la Ley General Pública establece que debe optarse por la solución más favorable a la conservación y eficacia del acto.

Según Ortiz (2002) el acto absolutamente nulo presenta las siguientes características:

- Ésta clase de actos no se vuelven legítimos si pueden ser ejecutados, pues su defectuosidad es tan notoria que su ejecución implica abuso de autoridad.
  
- El acto absolutamente nulo no produce ningún efecto y es ilegítima toda acción jurídica o material fundada en él; la ejecución material del acto absolutamente nulo produce responsabilidad civil de la Administración; y civil, penal y administrativa del funcionario, según el artículo 170 de la Ley General de la Administración Pública.
  
- No es convalidable ni por su tiempo ni por acto jurídico alguno. Tampoco puede ser anulado, pues ésta supone un acto eficaz y el acto absolutamente nulo no puede serlo.
  
- La nulidad absoluta puede ser declarada de oficio por un juez.

Por su parte, respecto a la nulidad relativa el artículo 176 de la Ley General de la Administración Pública señala:

*“1. El acto relativamente nulo se presumirá legítimo mientras no sea declarado lo contrario en firme en la vía jurisdiccional, y al mismo y a su ejecución deberá obediencia todo administrado.*

*2. La desobediencia o el incumplimiento del acto relativamente nulo producirá responsabilidad civil y, en su caso penal, del administrado”.*

Cabe mencionar que el acto relativamente nulo se presume legítimo y puede ejecutarse de oficio, lo que provoca la legitimidad de lo actuado, en tanto no lo contraríe una sentencia declarativa y firme, al respecto señala el artículo 146 inciso 1 de la supracitada Ley:

*“1. La Administración tendrá potestad de ejecutar por sí, sin recurrir a los Tribunales, los actos administrativos eficaces, válidos o anulables, aún contra la voluntad o resistencia del obligado, sujeta a la responsabilidad que pudiera resultar”.*

El acto relativamente nulo o anulable según Ortiz (2002) presenta las siguientes características:

- Produce su efecto como si fuera válido mientras no sea anulado, sin embargo una vez anulado desaparece retroactivamente y se consideran ilegítimas todas las acciones realizadas previamente con base en él.
  
- La ejecución del acto relativamente nulo produce responsabilidad civil de la Administración, pero no del funcionario, según lo establece el artículo 177 de la Ley General de la Administración Pública.
  
- Es sanable por el tiempo y por convalidación. Asimismo, la nulidad relativa sólo puede ser declarada si es invocada, no puede ser declarada de oficio por el juez.

## **CAPÍTULO II: NATURALEZA JURÍDICA Y POTESTADES DEL BANCO CENTRAL DE COSTA RICA**

### **Sección I:**

#### **Naturaleza Jurídica del Banco Central de Costa Rica**

La naturaleza jurídica del Banco Central de Costa Rica se encuentra prevista en el artículo primero de la Ley Orgánica de la Institución, Ley N° 7558, el cual establece:

*“Artículo 1.- Definición*

*El Banco Central de Costa Rica es una institución autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que forma parte del Sistema Bancario Nacional”.*



De conformidad con lo anterior, el Banco Central es una persona jurídica, así queda reflejado, de igual forma, en el artículo 2 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional,<sup>32</sup> el cual dispone:

*“Artículo 2.-*

*Los bancos del Estado enumerados en el artículo anterior son instituciones autónomas de derecho público, con personería jurídica propia e independencia en materia de administración. Estarán sujetos a la Ley en materia de gobierno y deberán actuar en estrecha colaboración con el Poder Ejecutivo, coordinando sus esfuerzos y actividades. Las decisiones sobre las funciones puestas bajo su competencia sólo podrán emanar de sus respectivas juntas directivas”.*

Dada su personalidad jurídica, el BCCR goza de la capacidad para actuar con respecto tanto en la administración como con los administrados, sin embargo, los límites que posee dicha capacidad, se encuentran determinados tanto por su Ley constitutiva como por sus objetivos institucionales.

---

<sup>32</sup> El artículo primero de ésta Ley hace referencia a los bancos que forman parte del Sistema Bancario Nacional, dentro de los cuales se encuentra el Banco Central de Costa Rica.

Olivera (1967) afirma que las personas jurídicas de Derecho Público poseen las siguientes características:

- Sus actividades se relacionan con los fines de interés general del Estado.
- Tienen un régimen de creación y funcionamiento subordinados a normas de Derecho Público.

En consecuencia, la personalidad jurídica del Banco Central de Costa Rica es necesariamente de Derecho Público y el régimen jurídico de las relaciones que nacen en virtud de esa actividad es de Derecho Público.

Según lo expresa Jiménez (2006), la condición de que sea un banco y público tiene como resultado que sea una institución autónoma, así lo indica el artículo 189 inciso 1 de la Constitución Política:

*“Artículo 189.- Son instituciones autónomas:*

*1) Los Bancos del Estado;”.*

Respecto a las instituciones autónomas el artículo 188 de nuestra Constitución Política establece:

*“Artículo 188.-*

*Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno”.*

Es importante advertir que las instituciones autónomas no gozan de una garantía de autonomía constitucional irrestricta, toda vez que la ley, además de definir su competencia, puede someterlas a directrices derivadas de políticas de desarrollo que ésta misma encomiende al Poder Ejecutivo, siempre que, desde luego, no se invada con ello ni la esfera de la autonomía administrativa propiamente dicha, ni la competencia de la misma Asamblea o de otros órganos constitucionales como la Contraloría General de la República.

Asimismo, este tipo de instituciones, no pueden inobservar el mandato del legislador, por lo que la Asamblea Legislativa posee competencia para imponerle limitaciones por ley; éste es el contenido de la *expresión “... y están sujetas a la ley en materia de gobierno”.*

## Sección II:

### Potestad reglamentaria del BCCR

Antes de referirnos a la potestad reglamentaria del Banco Central de Costa Rica, creemos necesario hacer unas breves reflexiones en torno a la potestad normativa de la Administración Pública, con base en nuestro ordenamiento jurídico.

El artículo 140 incisos 3 y 18 de la Constitución Política establece:

*“Artículo 140.- Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno:*

*3) Sancionar y promulgar las leyes, reglamentarlas, ejecutarlas y velar por su exacto cumplimiento;*

*18) Darse el Reglamento que convenga para el régimen interior de sus despachos, y expedir los demás reglamentos y ordenanzas necesarios para la pronta ejecución de las leyes;”.*

Así, conforme a dicho artículo, corresponde al Poder Ejecutivo (entendiendo por tal al Presidente de la República y al Ministro del ramo respectivo) dictar, en primer lugar, los reglamentos ejecutivos, y en segundo lugar, los denominados reglamentos autónomos.

Respecto al reglamento ejecutivo, Eduardo Ortiz Ortiz nos dice:

*“Este consiste en una norma -por tanto, acto general e impersonal- que tiene por objeto regular las relaciones entre particulares y administración para hacer posible la aplicación práctica y precisa de la ley dentro de las condiciones y supuestos que la misma regula”.*<sup>33</sup>

Asimismo, sobre los reglamentos ejecutivos la jurisprudencia ha dicho:

*“...se distinguen por ser normas secundarias, en tanto están subordinadas por entero a la ley, ya que no se producen más que en los ámbitos que ésta le permite, y no pueden dejar sin efecto los preceptos legales, contradecirlos, así como tampoco suplir a la ley produciendo un determinado efecto no querido por el*

---

<sup>33</sup> Ortiz Ortiz Eduardo, Tomo I, op. cit., p. 274.

*legislador, o establecer un contenido no contemplado en la norma que reglamenta,...*”<sup>34</sup>

Ahora bien, en cuanto a los reglamentos autónomos, éstos están referidos a la materia eminentemente administrativa, es decir, a organizar las dependencias administrativas y el funcionamiento de los servicios que presta, con lo cual, regulan la competencia propia de su autor, es decir, organizan y regulan la actividad que le ha sido delegada, con la finalidad de lograr un mejor cumplimiento del fin público asignado.

La doctrina los ha clasificado en dos tipos: los reglamentos autónomos de organización y los reglamentos autónomos de servicio.

Los reglamentos autónomos de organización son “...*aquellos que regulan la organización y el orden de la estructura administrativa así como las relaciones que se producen a lo interno de dicha estructura*”.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Sala Constitucional, Resolución N° 2006-017599 de las quince horas y seis minutos del seis de diciembre de dos mil seis.

<sup>35</sup> Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Sexta, Segundo Circuito Judicial de San José. Goicoechea, Resolución N° 0066- 2009 de las dieciséis horas veinte minutos del veinte de enero del dos mil nueve.

Mientras que los de servicio, tienen su sustento en la competencia del jerarca administrativo para regular la prestación del servicio que está a su cargo, sin necesidad de la existencia de una ley previa en la materia.

*“Así, los primeros (los de organización y funcionamiento) están referidos al ámbito interno de la estructura organizacional de la Administración, con lo cual no pueden afectar derechos de terceros; y los segundos (los de servicio) pueden regular el ejercicio de los derechos administrativos (creados por el poder administrador mediante un acto administrativo autorizado por ley) frente al sujeto privado que los titula, una vez que ha entrado en contacto con la Administración o se ha convertido en usuario de sus servicios”.*<sup>36</sup>

Según Ortiz (2002), la diferencia entre los reglamentos ejecutivos y los autónomos, consiste precisamente, en que los autónomos tienen una finalidad o materia definida y exclusiva, que es la organización y el funcionamiento del servicio; mientras que los ejecutivos puede regular cualquier clase de materia, según sea la finalidad propia de la ley que ejecutan. Entonces el reglamento autónomo se dicta aunque no haya ley sobre su materia pero subordinados a ésta,

---

<sup>36</sup> Sala Constitucional, Resolución N° 2006-017599 de las quince horas y seis minutos del seis de diciembre de dos mil seis.

en lo futuro; y el ejecutivo sólo puede dictarse si hay una ley que detallar o precisar.

Es importante decir que, aún cuando no exista una norma constitucional que disponga en forma expresa la potestad normativa de los entes descentralizados (instituciones autónomas y municipalidades), no es obstáculo para su reconocimiento, pero referida únicamente a los reglamentos autónomos.

En relación con la potestad normativa de los entes descentralizados, la jurisprudencia ha determinado:

*“...es claro que por razón de principio, éstos cuentan con potestad reglamentaria autónoma, en virtud de la autonomía que ostentan. Para ello no es óbice que la citada potestad esté sólo plasmada en la Carta Fundamental para el Poder Ejecutivo, pues es inherente a su autarquía jurídica. Sin embargo, la potestad reglamentaria con la que cuentan, es sólo autónoma, no así para dictar reglamentos ejecutivos, los que son materia exclusiva del Poder Ejecutivo, lo que supone, como regla de principio, la imposibilidad de un ente descentralizado, o figura distinta del Poder Ejecutivo en los términos que hace referencia el precepto*



*140 constitucional, emita un reglamento cuyo fin, disponer normas de ejecución de una ley, lo que sólo es propio de los reglamentos ejecutivos”.*<sup>37</sup>

Es importante, referirnos en éste momento, a los límites con los que cuenta el ejercicio de la potestad normativa a cargo de la Administración:

En primer lugar, el respeto al orden jerárquico, al que deben sujetarse todos los órganos del Estado en función del llamado principio de legalidad (artículo 11 de la Constitución Política), dicho orden jerárquico es recogido por el artículo 6 de la 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;*

---

<sup>37</sup> Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Sexta, Segundo Circuito Judicial de San José. Goicoechea, Resolución N° 0066-2009 de las dieciséis horas veinte minutos del veinte de enero del dos mil nueve.

- c) Las leyes y los demás actos con valor de ley;*
  - d) Los decretos del Poder Ejecutivo que reglamentan las leyes y 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”.*

En segundo lugar, la materia, la cual se da en un triple sentido, al estar referido a la especialidad funcional de la entidad, conforme a la potestad que le ha sido delegada en virtud de mandato constitucional o legal; a la materia, en tanto debe referirse al ámbito exclusivamente administrativo, esto es limitado a la organización y o al funcionamiento interno de la entidad; y no puede exceder el ámbito que le demarca la ley.

En tercer lugar, no puede regular ni limitar el ejercicio de los derechos fundamentales, según se deriva de lo dispuesto en los artículos 28 de la Constitución Política y 19 de la Ley General de la Administración Pública.

Ahora bien, una vez aclarada la potestad reglamentaria de la Administración y los límites al ejercicio de ésta, debemos referirnos de forma particular a la potestad reglamentaria del BCCR.

El Banco Central de Costa Rica, en virtud de ser una institución autónoma, según su naturaleza jurídica, la cual es prevista en el artículo primero de la Ley Orgánica de la Institución, goza, conforme a lo dispuesto en el artículo 188 de la Constitución Política, de independencia administrativa.

Lo cual implica que el Banco Central de Costa Rica cuenta con potestad para regular tanto su organización, como el servicio que presta. En cuanto a su organización, se refiere al ámbito interno de su estructura organizacional; y en cuanto al servicio que presta, significa que el BCCR puede crear los reglamentos o normas necesarias para la prestación de sus servicios, sin esperar que haya una

ley sobre la materia de ejecución o desarrollo normativa, los cuales se concretan en “...mantener la estabilidad interna y externa de la moneda nacional y asegurar su conversión a otras monedas”.

Al respecto la Ley Orgánica del Banco Central dispone:

*“Artículo 40.- Organización interna*

*El Banco Central de Costa Rica tendrá la organización administrativa interna que, a juicio de la Junta Directiva, sea indispensable crear para el mejor servicio de la Institución.*

*Las oficinas y dependencias del Estado y de las instituciones autónomas estarán obligadas a prestar su asistencia a los departamentos del Banco Central, con el objeto de que estos puedan cumplir eficientemente con sus funciones. Para ello, deberán proporcionarles a la mayor brevedad, los datos, informes y estudios que les soliciten.*

*El incumplimiento de esta obligación por los funcionarios responsables de las oficinas y dependencias del Estado y de las instituciones autónomas será considerado falta grave a los deberes del cargo.*

*Únicamente con propósitos estadísticos, los funcionarios del Banco Central de Costa Rica tendrán acceso a la información tributaria. Deberán acatar las mismas prohibiciones y limitaciones establecidas en el artículo 117 del Código de Normas y Procedimientos Tributarias, Ley N° 4755, del 3 de mayo de 1971; además, estarán sujetos a lo dispuesto en el artículo 203 del Código Penal.*

*Artículo 41.- Reglamento*

*El Reglamento del Banco Central de Costa Rica contendrá normas adecuadas que regulen la organización administrativa interna de la Institución, así como las facultades y obligaciones que les correspondan a los funcionarios encargados de ellas”.*

Conforme a lo dicho anteriormente, resulta incompatible que el Banco Central estuviera de algún modo sujeto a instrucciones, autorizaciones, suspensiones, o a la competencia de anulación administrativa de sus decisiones, por parte de otro ente o institución, puesto que el Banco vería limitadas sus facultades para regular tanto su organización como el funcionamiento de los servicios que presta, debiendo sujetarse a un acto concreto y previo de otro órgano administrativo.

No obstante lo anterior, la potestad normativa del BCCR no es irrestricta, esto debido a que el ejercicio de dicha potestad no significa que la Institución pueda actuar de forma arbitraria o al margen del ordenamiento; o con exclusión de su responsabilidad.

Así, el artículo 13 de la Ley General de la Administración Pública establece:

*“Artículo 13.-*

*1. La Administración estará sujeta, en general, a todas las normas escritas y no escritas del ordenamiento administrativo, y al derecho privado supletorio del mismo, sin poder derogarlos ni desaplicarlos para casos concretos.*

*2. La regla anterior se aplicará también en relación con los reglamentos, sea que éstos provengan de la misma autoridad, sea que provengan de otra superior o inferior competente”.*

En el mismo sentido, el artículo 13 de la Ley Orgánica del BCCR nos dice:

*“Artículo 13.- Supervisión recibida*

*El Banco Central de Costa Rica estará sujeto a la supervisión de la Contraloría General de la República, de acuerdo con las disposiciones de la Ley Orgánica de esta, así como a la vigilancia y a la fiscalización de su Auditoría Interna, en la forma y en las condiciones prescritas en la Ley, y de acuerdo con lo que se disponga en los reglamentos respectivos”.*

De esta forma, el Banco Central de Costa Rica como ente público está sujeto al ordenamiento jurídico, y por ende a la rendición de cuentas.

### Sección III:

#### **Potestad monetaria y cambiaria del BCCR**

La Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, establece como objetivos principales de la Institución los siguientes:

*“Artículo 2.- Objetivos*

*El Banco Central de Costa Rica tendrá como principales objetivos, **mantener la estabilidad interna y externa de la moneda nacional y asegurar su conversión a otras monedas** y, como objetivos subsidiarios, los siguientes:*

- a) Promover el ordenado desarrollo de la economía costarricense, a fin de lograr la ocupación plena de los recursos productivos de la Nación, procurando evitar o moderar las tendencias inflacionistas o deflacionistas que puedan surgir en el mercado monetario y crediticio.*
- b) Velar por el buen uso de las reservas monetarias internacionales de la Nación para el logro de la estabilidad económica general.*
- c) Promover la eficiencia del sistema de pagos internos y externos y mantener su normal funcionamiento.*



d) *Promover un sistema de intermediación financiera estable, eficiente y competitivo*” (el énfasis no es del original).

Para el cumplimiento de esos objetivos, el Banco Central ejerce la dirección de la política monetaria.

Es decir, realiza una serie de acciones dirigidas a controlar las variaciones en la cantidad o en el coste del dinero con el fin de alcanzar dichos objetivos.

La conducción de la política monetaria, implica que el Banco Central defina y administre la política cambiaria, según el artículo 3 de la LOBCCR y por ende, tenga la potestad discrecional para determinar el régimen cambiario, conforme a los artículos 28 y 85 de ésta Ley, los cuales encomiendan a la Junta Directiva del BCCR entre sus atribuciones, competencias y deberes el establecimiento del régimen cambiario que considere apropiado de conformidad con las circunstancias económicas prevalecientes.

## **TÍTULO II: EL CONTEXTO DE CAMBIO**

### **CAPÍTULO I: TIPO DE CAMBIO Y POLÍTICA CAMBIARIA**

El propósito de este capítulo es analizar el concepto de tipo de cambio nominal y real, y la importancia de su diferenciación; asimismo hace referencia al tipo de cambio como elemento fundamental para fomentar la competitividad internacional. Además, se describen los aspectos generales de los diversos regímenes cambiarios, todo con el objetivo de ubicar en un contexto conceptual referido a la teoría económica del tipo de cambio los temas centrales de esta investigación, sin perder de vista que se pretende analizar esta temática desde la perspectiva jurídica.

#### **Sección I:**

##### **Tipo de cambio nominal y real**

En la presente sección se establece la diferencia entre tipo de cambio nominal y tipo de cambio real; así como la importancia de la diferenciación de ambos conceptos.

El tipo de cambio nominal, según Rodrigo Bolaños, citado por Lizano y López (2006), consiste en el precio de una moneda en términos de otra.

Es decir, el precio de una unidad monetaria de un país en términos de las unidades monetarias de otro país. Así cuando de manera “informal” se dice que el tipo de cambio en Costa Rica es de quinientos sesenta colones, nos referimos al tipo de cambio nominal entre el dólar de los Estados Unidos de América (EUA) y el colón costarricense, e indica que en Costa Rica, a cambio de un dólar de EUA es preciso entregar quinientos sesenta colones.

Asimismo, Jorge Guardia define el tipo de cambio nominal como *“El monto de colones necesario para adquirir una moneda extranjera, usualmente el dólar de los Estados Unidos de América”*.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup>

Guardia Quirós Jorge (1993). Colección de Ensayos: Del cambio fijo a la liberación cambiaria. 1 Edición. Costa Rica: Litografía e Imprenta LIL. S.A., p. 119.

Se puede decir entonces que el tipo de cambio nominal representa la cantidad de unidades de moneda nacional necesarias para adquirir una unidad de moneda extranjera, generalmente el dólar de los Estados Unidos de América.

Asimismo, respecto al tipo de cambio nominal, la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, en su artículo 96 establece lo siguiente:

*“El tipo de cambio estará expresado en relación con el dólar de los Estados Unidos de América. Sin embargo, la Junta podrá, con una votación de por lo menos cinco de sus miembros, expresar el tipo de cambio en derechos especiales de giro o en cualquier otro denominador o moneda, siempre y cuando no contravenga lo establecido en los convenios internacionales suscritos por el país”.*

Entonces, de lo dicho anteriormente puede colegirse que el tipo de cambio nominal presenta la ventaja de ser observable directamente, a diferencia del tipo de cambio real, como se ve posteriormente.

Además, cabe mencionar que el concepto de tipo de cambio nominal tiene dos acepciones necesarias para su adecuada interpretación: según Montero y Torres (1993), la primera de estas acepciones hace referencia al tipo de cambio de

moneda interna con respecto a la externa, la cual; como se dijo antes, es definida como la cantidad de moneda extranjera que debe ser entregada a cambio de una unidad de moneda local, y la segunda se relaciona con el tipo de cambio de la moneda foránea con respecto a la moneda nacional, la cual determina la cantidad de moneda nacional que debe ser entregada por una unidad de moneda extranjera.

Una vez definido el tipo de cambio nominal, nos referimos al concepto de tipo de cambio real.

Como se observa, a pesar de que el tipo de cambio nominal es un indicador importante en la economía, de acuerdo con Mora y Torres (2007) es más relevante el concepto de tipo de cambio real.

Estos autores indican que el tipo de cambio real es una variable no observable de difícil cuantificación, y su estimación constituye un reto teórico y metodológico importante objeto de numerosas críticas.

Pese a lo anterior, en la literatura se han esbozado diversas definiciones del tipo de cambio real.

En primer término se ha dicho que *“Es un precio relativo, ya sea una estimación del precio de bienes transables en términos de no transables, o una medida de la paridad del poder de compra, u otras equivalentes”*.<sup>39</sup>

Siguiendo a Guardia (1993) *“El tipo de cambio real indica la misma relación que el tipo de cambio nominal, pero expresada en monedas de un mismo poder de compra”*.<sup>40</sup>

Por su parte, Mora y Prado (2007), señalan que el tipo de cambio real corresponde a la relación de los precios de los bienes comerciables y los precios de los bienes no comerciables.

Es un precio relativo que indica las unidades de bienes transables por unidad de bien o servicio transable.

---

<sup>39</sup> Lizano E y López G (2006). Régimen Cambiario en Costa Rica. 1 Edición. Costa Rica: Academia de Centroamérica, p. 127.

<sup>40</sup> Guardia Quirós Jorge, op. cit., p. 119.

Así, el tipo de cambio real se refiere al precio de una mercancía en términos de otra, en donde al menos una de ellas es susceptible al comercio internacional. Por ejemplo, puede expresarse el precio de una tonelada de café en términos de computadoras, o el precio de un corte de cabello en términos de copas de vino, y es precisamente la diferencia en estos precios, entre países, la que determina los incentivos al comercio internacional.

La importancia económica del tipo de cambio real radica en que la diferencia en precios relativos (tipo de cambio real) es la que crea o destruye incentivos para el comercio internacional y, es en general, la que orienta a que actividades de producción se dedican los recursos productivos de un país y por tanto es un determinante del nivel general de bienestar en la población.

Según Montero y Torres (1993) el carácter de bienes comerciables o transables se adquiere debido a que el precio relativo interno de éstos es más bajo que el externo, como en el caso de las exportaciones de un país, o al contrario, como sucede con las importaciones; de ahí que con la diferencia de precios se originan beneficios al comerciar.

Pese a lo anterior, en diversas publicaciones se reconoce que existen dificultades para determinar de manera exacta los bienes y servicios transables y no transables, lo cual ha conllevado al desarrollo de métodos alternativos para determinar el tipo de cambio real.

Sobre el tema, se ha dicho que: *“Una aproximación, es la versión relativa de la Paridad de Poder Adquisitivo (PPA), la cual propone que las variaciones del tipo de cambio deben compensar al diferencial entre la inflación del país y la del resto del mundo”*.<sup>41</sup>

Sobre la Paridad del Poder Adquisitivo se afirma que: *“...este indicador es el instrumento más utilizado en el país para aproximar el grado de competitividad de los productos nacionales en los mercados externos”*.<sup>42</sup>

Sin embargo, este postulado ha recibido críticas, al respecto se indica: *“Esta teoría presenta limitaciones importantes al suponer invariables determinantes fundamentales del tipo de cambio, entre ellos, la tecnología, la oferta de los factores de producción, las restricciones al comercio y a los movimientos de*

---

<sup>41</sup> Mora Arias M y Prado Zúñiga E, op. cit., p. 2.

<sup>42</sup> Segura Valverde Boris (1996). Política cambiaria en una economía pequeña y abierta e índices de tipo de cambio real para Costa Rica. Costa Rica: BCCR, p. 15.



*capital internacionales. No obstante, el indicador es útil, ya que representa una aproximación del grado de sobrevaluación o subvaluación de la moneda nacional con respecto al grupo de monedas de los países con los cuales el país tiene mayor intercambio comercial”.*<sup>43</sup>

Siguiendo a Rodrigo Bolaños, citado por Lizano y López (2006), existe la probabilidad de que el tipo de cambio nominal afecte el tipo de cambio real en el corto y mediano plazo, toda vez que: *“Pueden existir, por ejemplo, políticas cambiarias, monetarias o fiscales que provoquen un cambio en el tipo de cambio nominal de corto plazo pero no en el largo plazo. En algunos casos, esas diferencias o desalineamientos cambiarios pueden llevar a crisis, como cuando el tipo de cambio real se revalúa continuamente alejándose de su nivel de equilibrio en presencia de políticas monetarias y fiscales expansivas sin que el tipo de cambio nominal se devalúe porque se mantiene fijo, situaciones que pueden terminar en una severa crisis de balanza de pagos. El ajuste posterior eventualmente se dará cuando se acaben las reservas internacionales y muy probablemente involucrará llevar a la economía a un nuevo tipo de cambio real de equilibrio, seguramente con una fuerte devaluación real, efectuada por medio de una fuerte devaluación nominal y una contracción monetaria y fiscal”.*<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Montero R y Torres R, op. cit., p. 31.

<sup>44</sup> Lizano E y López G, op. cit., p. 129.

Entonces, es importante tener claro que la administración del tipo de cambio nominal tiene consecuencias sobre el tipo de cambio real y por tanto afecta las decisiones de los agentes económicos en cuanto a qué producir, qué consumir, qué exportar e importar, todo lo cual tiene una relación directa con el bienestar de la población.

De ahí la importancia de diferenciar ambos conceptos al discutir entre regímenes cambiarios y definir lo que se persigue con relación a cada uno de ellos.

De todo lo anterior, podemos concluir que aunque el tipo de cambio nominal influye sobre el tipo de cambio real y viceversa, ambos términos son distintos; por lo tanto, cuando se habla de tipo de cambio en forma general, no debe pensarse que éste hace referencia únicamente al precio determinado por la oferta y demanda de divisas, sino que también debe entenderse como la relación existente entre los precios relativos internos y externos.

## Sección II:

### El tipo de cambio como instrumento para promover la competitividad internacional

En esta sección se analiza el tipo de cambio como factor fundamental para fomentar la competitividad internacional.

El tipo de cambio tiene una función importante en la determinación de la competitividad de la producción nacional frente a la extranjera.

Respecto a lo anterior, Mora y Prado (2007), afirman que las fluctuaciones del tipo de cambio pueden ayudar a mantener la competitividad con el exterior y una posición sostenible en la balanza de pagos.

Así, con el fin de mantener la competitividad, la Autoridad Monetaria debe procurar que el tipo de cambio no se desvíe de su nivel de equilibrio, éste nivel se entiende como *“...el valor externo de la moneda que está en línea con los fundamentales económicos del país; más específicamente, dada la estructura de la economía*

*doméstica y la situación de la economía mundial*".<sup>45</sup> Y el tipo de cambio real de equilibrio "*...es aquel que permite, además, lograr el equilibrio interno y externo de la economía y consigue que la actividad de los agentes económicos transcurra normalmente*".<sup>46</sup>

Siguiendo a Guardia (1993), el tipo de cambio real de equilibrio no debe ser entendido como algo estático, sino que cambia conforme varían los elementos fundamentales, tales como el nivel de importación y exportación, incluyendo los ingresos y egresos por turismo, el nivel de los términos del intercambio, aranceles proteccionistas, endeudamiento externo, entradas de capital, tasas internacionales de interés, entre otras, los cuales tienden a afectar la oferta y demanda de divisas.

Entonces, el tipo de cambio no debe ser visto como un punto fijo, debido a que, como se mencionó, éste cambia conforme varían los elementos fundamentales citados.

---

<sup>45</sup> Mora Arias M y Prado Zúñiga E, op. cit., p. 2.

<sup>46</sup> Guardia Quirós Jorge, op. cit., p.119.

Si el tipo de cambio está en equilibrio, el gasto total se distribuye adecuadamente entre los bienes nacionales o importados, y la producción nacional compite eficazmente con la extranjera.

Por el contrario, si el tipo de cambio está sobrevaluado, los productos extranjeros serán comparativamente más baratos frente a los nacionales, lo cual provoca el aumento de las importaciones y produce la pérdida de competitividad de las exportaciones, generándose un déficit en la cuenta comercial de la balanza de pagos.

Al respecto, Picado (1993) indica: *“El tipo de cambio real facilita la mejor asignación de los recursos a la producción doméstica o al sector de productores para competir en el exterior, constituyéndose así en uno de los precios más relevantes a reflejar, en buena medida, el grado de capacidad de la economía para transar competitivamente con el exterior; si el índice del nivel de competitividad externa de la economía es alto, resulta favorable la producción para el mercado internacional y contrariamente, si es bajo, el sector externo de la economía no es competitivo por lo que las exportaciones se hacen menos*

*rentables a la vez que se abaratan las compras foráneas, con la consiguiente presión sobre la balanza comercial”.*<sup>47</sup>

Por su parte, Cubero (2006), al tratar el tema de la competitividad del tipo de cambio real, indica que un desequilibrio sustancial en el tipo de cambio real y particularmente una sobrevaluación prolongada, genera déficits comerciales insostenibles, conduce a menores tasas de crecimiento económico y aumenta el riesgo de una crisis cambiaria. Indica, por tanto, que mantener un tipo de cambio real competitivo es un elemento fundamental para una estrategia de crecimiento, en especial para economías pequeñas.

Conforme Guardia (1993), esta presión en la cuenta comercial de la balanza de pagos puede ser financiada con el endeudamiento externo para evitar así ajustes en el tipo de cambio, pero tal conducta, si se da de forma exagerada, penaliza la competitividad del sector exportador y afecta por esa vía la producción y el crecimiento.

---

<sup>47</sup> Picado Hidalgo Roberto (1993). Evolución del régimen cambiario de Costa Rica: Década de los años ochentas y principios de la década de los noventas. 1 Edición. Costa Rica: BCCR, p. 28.

### Sección III:

#### **Los Distintos Regímenes Cambiarios**

En la presente sección se realiza una taxonomía de los distintos regímenes cambiarios, con base en el documento “Revised System for the Classification of Exchange Rate Arrangements”<sup>48</sup>, el cual a su vez toma como fuente el Informe Anual de Regímenes y Restricciones Cambiarias “Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions” (AREAER, por sus siglas en inglés) del Fondo Monetario Internacional de noviembre del 2009.

El Fondo Monetario Internacional (FMI), desde julio de 1944 a la fecha mantiene un registro de los regímenes o arreglos cambiarios de los países que han firmado la carta constitutiva de dicho organismo multilateral.

En la clasificación toman en cuenta lo que los países declaran formalmente hacer en materia cambiaria (régimen cambiario *de jure*) y lo contrastan con lo que en la realidad hacen (régimen cambiario *de facto*).

---

<sup>48</sup> Habermeier Karl et al (November, 2009). Revised System for the Classification of Exchange Rate Arrangements. <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp09211.pdf>> [Consulta: 7 de febrero 2010].

En setiembre del 2009 el FMI actualizó dicha taxonomía, seguidamente se presenta la clasificación que comprende los regímenes cambiarios de 188 países.

#### *A. Paridades rígidas*

##### A.1 Arreglo cambiario sin moneda propia de curso legal (Dolarización)

El arreglo cambiario sin moneda propia de curso legal requiere una declaración *de jure* del régimen por parte de las autoridades de país. La moneda de otro país circula como la única moneda de curso legal con poder liberatorio de obligaciones (dolarización formal). La adopción de tal arreglo implica una renuncia prácticamente absoluta, por parte de las autoridades monetarias, del control sobre la política monetaria doméstica.

Los arreglos cambiarios de los países que pertenecen a una unión monetaria en la que la moneda de curso legal es compartida son clasificados bajo el régimen que rige para la moneda conjunta.

El FMI registra (*de facto*) a diez países bajo este tipo de arreglo cambiario.



## A.2 Régimen de caja de conversión

El régimen cambiario de caja de conversión implica la confirmación de las autoridades de un país de la adopción *de jure* del régimen.

Un esquema de caja de conversión es un régimen monetario basado en un compromiso legislativo explícito de intercambiar moneda doméstica por una moneda extranjera predeterminada a un tipo de cambio. Este compromiso ha de ir acompañado con restricciones a la emisión monetaria por parte de la autoridad monetaria con el propósito de asegurar el cumplimiento de su obligación legal en materia cambiaria.

Esto implica que la moneda doméstica es emitida sólo a cambio de moneda extranjera (divisas) y es por ello que se dice que la moneda doméstica “tiene respaldo” absoluto en activos externos. Esta situación a su vez significa que algunas funciones tradicionales de la banca central sean eliminadas, tales como el control monetario y prestamista de de última instancia lo que deja poco espacio para la para la política monetaria discrecional.

Alguna flexibilidad a puede ser permitida, pero ello depende de qué tan estrictas sean las reglas bancarias de la caja de conversión.

A noviembre del 2009 trece países (*de facto*) se corresponden con esta categoría.

## *B. Paridades Suaves*

### *B.1 Tipo de cambio fijo convencional*

En el tipo de cambio fijo “convencional”, el país formalmente (*de jure*) establece un tipo de cambio fijo respecto su moneda y la moneda de otro país o con respecto a un promedio ponderado de una canasta de monedas. Dicha canasta está conformada, usualmente, por las monedas de los principales socios comerciales y los ponderadores reflejan en alguna medida la distribución geográfica de comercio, servicios y flujos de capital.

La “moneda ancla” (con respecto a la cual se fija el tipo de cambio) o los ponderadores de la canasta de monedas son de conocimiento público o notificados al Fondo Monetario Internacional (FMI).

Las autoridades del país han de mantenerse preparadas para defender la paridad fija mediante la intervención directa, esto es mediante la compra o venta de moneda extranjera en el mercado cambiario, la intervención indirecta mediante la modificación de las tasas de interés que son relevantes para los tenedores de moneda extranjera, la imposición de regulaciones cambiarias, la persuasión moral que limita las operaciones en moneda extranjera o mediante la intervención de otras instituciones públicas.

Los regímenes de tipo de cambio “fijo convencional” se clasifican como de “paridad suave” porque no existe (como no puede existir con independencia de las condiciones económicas de un país) un compromiso irrevocable de mantener la paridad. No obstante, la formalidad del régimen, lo que llamamos “de jure”, ha de tener una expresión en la realidad económica, y es por ello que se dice que el tipo de cambio fijo ha de ser confirmado empíricamente.

En un régimen de tipo de cambio fijo convencional, el valor externo de la moneda puede fluctuar  $\pm 1\%$  alrededor de un tipo de cambio central o en su defecto, las diferencias entre las cotizaciones de contado máxima y mínima permanecen

dentro un estrecho margen de a lo sumo 2%, por un periodo de al menos seis meses.

Esta categoría es la que muestra la mayor frecuencia, cuarenta y cinco países tienen (*de facto*) un régimen de tipo de cambio fijo convencional.

## B.2 Mecanismos de estabilización cambiaria

Este régimen es una variante del tipo de cambio fijo, comparte muchas de sus características pero permite fluctuaciones puntuales que pueden considerarse como “extremas”. Este es el caso de los regímenes en el que el tipo de cambio de contado permanece al menos por un periodo no inferior a seis meses dentro de una “pseudobanda” de amplitud máxima de 2%, sin embargo, durante este periodo, a pesar de no ser de flotación, pueden presentarse excepciones de valores extremos o ajustes discretos en el tipo de cambio.

El margen requerido de estabilidad puede ser con respecto a una moneda externa en particular (dólar estadounidense, euro, yen japonés, etc.) o una canasta de monedas, en donde dicha estabilidad relativa con respecto al ancla (moneda o

canasta) puede ser corroborada y confirmada mediante el uso de técnicas estadísticas.

Por tanto, en los regímenes de tipo de cambio estabilizado, para que sean clasificados como tales se requiere que reúnan los criterios estadísticos de estabilidad y que el tipo de cambio permanezca estable como resultado de acciones oficiales.

A diferencia del régimen de tipo de cambio fijo o la caja de conversión, en los mecanismos de estabilización cambiaria no existe un compromiso, por mantener la paridad en determinado nivel, de parte de las autoridades del país.

El informe del FMI (AREAER) de noviembre del 2009 registra veintidós países que (*de facto*) están bajo un mecanismo de estabilización cambiaria.

### B.3 Paridades intermedias

#### B.3.1 Regímenes de tipo de cambio fijo dentro de una banda horizontal

En este arreglo cambiario se requiere una declaratoria *de jure* por parte de las autoridades. El valor de la moneda doméstica con respecto a la moneda externa de referencia, se mantiene dentro de ciertos márgenes de fluctuación de al menos  $\pm 1\%$  alrededor de un tipo de cambio fijo central. En caso que la banda se diseñe sin paridad central fija, entonces el requerimiento de variabilidad es que la diferencia entre los valores mínimo (piso) y máximo (techo) del tipo de cambio exceda el 2%.

Obsérvese que la diferencia con el tipo de cambio fijo convencional consiste en que la variabilidad permisible en este régimen es a lo sumo  $\pm 1\%$ , en tanto que en los arreglos de tipos de cambio fijo dentro de una banda horizontal el referido requisito de variabilidad es un mínimo.

Entre los países que han adoptado un tipo de cambio fijo dentro de una banda horizontal se encuentran aquellos adscritos al Mecanismo de Tipos de Cambio (MTC) del Sistema Monetario Europeo (SME), el cual fue reemplazado por el MTC II, el primero de enero de 1999, para aquellos casos con márgenes de fluctuación mayores al  $\pm 1\%$ . El tipo de cambio central y la amplitud de la banda han de ser públicos o notificados al FMI.

Únicamente tres países, se comportan (*de facto*) como si tuvieran un régimen de tipo de cambio fijo dentro de una banda horizontal.

### B.3.2 Paridad ajustable o deslizante

Este arreglo cambiario requiere de la declaración *de jure* por parte de las autoridades del país. En estos casos, el valor externo de la moneda es ajustado en pequeños montos de acuerdo con una pauta predeterminada. Los ajustes también pueden ser en respuesta a cambios en indicadores cuantitativos preseleccionados, tales como diferenciales pasados de inflación con respecto a los principales socios comerciales o diferencias entre la meta de inflación y la inflación esperada de los países con los que se realiza la mayor parte del comercio.

El ritmo (o tasa) de deslizamiento del tipo de cambio puede ser preestablecido para que genere cambios que se relacionan con la inflación observada (ajustes regresivos con respecto a la inflación), o bien la pauta de ajuste puede diseñarse

para que sea un porcentaje fijo predeterminado igual o inferior a los diferenciales de inflación proyectados, por lo que dicho ajuste sería prospectivo.

Las reglas y parámetros que componen este tipo de arreglo cambiario han de ser públicos o ser formalmente comunicados al FMI.

El FMI ubica dentro de esta categoría a cinco países.

### B.3.3 Paridad móvil con tendencia

En los regímenes cambiarios de esta categoría el tipo de cambio se restringe a variar dentro de un margen angosto de 2% con respecto a una tendencia estadísticamente identificada por un periodo no menor a seis meses, aunque se permiten eventos excepcionales (específicos) en los que el tipo de cambio toma valores extremos sin que ello implique que el régimen cambiario sea considerado como de flotación.



Normalmente, una tasa de deslizamiento mínima pero superior a las que caracterizan a los arreglos cambiarios denominados mecanismos de estabilización cambiaria, se requiere para que un régimen cambiario pueda ser clasificado como de paridad móvil con tendencia.

Sin embargo, un régimen puede clasificarse en esta categoría si la variación porcentual anualizada del tipo de cambio es de al menos 1% y el tipo de cambio se aprecia o deprecia de una manera lo suficientemente monotónica y continua.

Dentro de este rubro de tipo de cambio deslizante (paridad móvil o reptante) con tendencia, el FMI registra (*de facto*) a noviembre del 2009 únicamente tres países.

## C. Regímenes cambiarios de flotación

### C.1 Flotación cambiaria

En un esquema de flotación cambiaria, el tipo de cambio es en gran medida determinado por el mercado, sin un patrón discernible o predecible.

Los esquemas cambiarios que satisfacen los criterios estadísticos de los regímenes de paridad ajustable y paridad ajustable con tendencia pueden ser clasificados como regímenes de flotación excepto si es claro que la estabilidad del tipo de cambio es el resultado de acciones (intervenciones) oficiales.

Las intervenciones en el mercado cambiario pueden ser directas o indirectas y tienen el propósito de moderar variaciones en el tipo de cambio y evitar fluctuaciones no deseadas (excesivas) en este. No obstante, acciones de política que tienen como objetivo mantener un nivel específico del tipo de cambio son incompatibles con la naturaleza de la flotación.

La elección de los indicadores para orientar la “administración” del tipo de cambio son subjetivos, por ejemplo, el déficit (superávit) de la cuenta corriente de la balanza de pagos, el nivel de reservas monetarias internacionales, el desarrollo de mercados paralelos, etc.

En términos de volatilidad, los regímenes de flotación presentan diversas magnitudes dependiendo ello del tamaño de los choques que afectan a cada economía en particular.

Nótese que esta nueva taxonomía del FMI, elimina el término, “flotación administrada”, aunque se admite abiertamente que en un régimen de flotación las autoridades pueden intervenir, pero con criterios de estabilidad externa y con el propósito de moderar la velocidad del ajuste pero no para inducir a un valor predeterminado (objetivo o meta) del tipo de cambio.

A noviembre del 2009, treinta y nueve economías tenían (*de facto*) un arreglo cambiario que de acuerdo con la nueva taxonomía, son regímenes de flotación.

## C.2 Regímenes de flotación libre

Un esquema cambiario puede clasificarse como de flotación libre slo si la intervención ocurre en casos de excepción y el propósito de dicha intervención es

atender desórdenes en las condiciones del mercado cambiario y si las autoridades pueden proveer información y datos que confirman que las intervenciones han sido limitadas a lo sumo a tres episodios en los últimos seis meses y que cada episodio no duró más de tres días hábiles.

En caso que los datos requeridos no estén disponibles para el personal del FMI, el régimen cambiario se clasificará como de flotación pero no de flotación libre.

De acuerdo con la taxonomía de noviembre del 2009, treinta y seis países tienen un arreglo cambiario que se corresponde con el que el FMI denomina flotación libre.

#### D. Otros arreglos de administración cambiaria

Esta es una categoría residual, comprende todos aquellos regímenes cambiarios que no reúnen los criterios para ser clasificados en alguna de las nueve categorías anteriores. Los arreglos cambiarios caracterizados por frecuentes cambios en sus políticas, pueden ser clasificados dentro de esta categoría.

Doce países tienen regímenes cambiarios que al no guardar conformidad con de las definiciones anteriores, pertenecen a esta categoría residual.

## **CAPÍTULO II: EL BANCO CENTRAL Y LA POLÍTICA CAMBIARIA DESDE 1950**

El presente capítulo consiste en un estudio detallado sobre la creación del Banco Central de Costa Rica y las potestades que la ley le atribuyó en materia cambiaria en ese momento; asimismo, se analizan las causas de la crisis de los años ochenta, las repercusiones de mayor trascendencia en el país y la normativa de importancia que se dictó durante y posterior a ésta, específicamente en materia monetaria y cambiaria; además, se estudian los diversos esquemas cambiarios que funcionaron en Costa Rica desde enero de 1950 a febrero del 2010.

### **Sección I:**

#### **La creación del BCCR y sus potestades en materia cambiaria**

En la presente sección nos referimos a los antecedentes y la creación del Banco Central de Costa Rica en 1950; así como a las potestades conferidas a éste en materia cambiaria por la Ley Orgánica de la Institución, Ley N° 1552.

Félix Delgado señala que: “... debería reafirmarse que la banca central en el país no comienza en febrero de 1950 con la fundación del Banco Central de Costa Rica. Más bien deben situarse sus inicios en la reforma bancaria de 1936 y en la creación del Departamento Emisor, dentro de la estructura del Banco Nacional de Costa Rica, como un ente con la mayoría de responsabilidades de la banca central”.<sup>49</sup>

Siguiendo esta idea, que considera al Departamento Emisor del actual Banco Nacional de Costa Rica como el antecesor del Banco Central, es conveniente profundizar tanto en el contexto de su creación como en su funcionamiento.

Conforme lo señala Facio (1973), desde el año 1934 la Junta Directiva del Banco Internacional de Costa Rica<sup>50</sup> se da a la tarea de reorganizar integralmente la Institución, con la finalidad de ordenar las múltiples funciones que realizaba y mejorar su administración, para así lograr constituir un Banco Central.

---

<sup>49</sup> Delgado Quesada Félix (2000). La Política Monetaria en Costa Rica: 50 años del Banco Central de Costa Rica. 1 Edición. Costa Rica: BCCR, p.95.

<sup>50</sup> Fundado el 9 de octubre del 1914, mediante Decreto Ejecutivo N° 16, en el gobierno de Alfredo González Flores. Cabe indicar que el 05 de noviembre del 1936 se cambió su nombre para llamarse Banco Nacional de Costa Rica.

Lo anterior, según este autor, debido a que desde inicios de los años treinta se le asignaba al Banco Internacional de Costa Rica múltiples y heterogéneas funciones, ya que además de ser banco emisor con el monopolio de billetes, era un banco comercial, que al igual que los bancos privados ejercía funciones de esa naturaleza; asimismo, fue banco hipotecario, desde que en el año 1933 el Banco Crédito Hipotecario de Costa Rica fuera puesto en liquidación; igualmente funcionó como Banco Crédito Agrícola Ganadero e Industrial, que concedía préstamos de esa índole. Aparte, había tenido que atender la liquidación de la caja de conversión.

En el año 1935 la Junta Directiva dispone realizar los estudios pertinentes para la reorganización del Banco Internacional de Costa Rica, para lo cual envió a dos de sus funcionarios, los señores Ángel Coronas Guardia y Jorge Campabadal, a Chile, pues se pensó que la experiencia en la materia con la que contaba ese país podría servir como ejemplo para la búsqueda reforma monetaria.

*“Y ante la magnitud de la tarea, en ese mismo año de 1935 se emprendieron las negociaciones pertinentes, con la aprobación del Gobierno Nacional, para hacer*



*venir al doctor Hermann Max, y confiar a sus amplios conocimientos y sólida experiencia, la preparación de los proyectos de la reforma”.*<sup>51</sup>

El Doctor Max, quien era Jefe del Departamento de Investigaciones Económicas y de Estadística del Banco Central de Chile, ingresa al país en enero de 1936 después de que en septiembre del año anterior la Junta Directiva aprobara las cláusulas de su contrato, dentro de las cuales se incluía su permanencia en el país por un periodo mínimo de tres meses.

Así, el día 6 de mayo de 1936, en la sesión de la Junta Directiva, el Doctor Max presenta su informe, dentro del cual se incluyen los siguientes proyectos de ley:

- a. Transformación del Banco Internacional de Costa Rica.
- b. Organización e integración de los bancos privados.
- c. Ordenamiento del sistema monetario.
- d. Reforma de la Junta de Control de Exportaciones.
- e. Régimen de fijación de intereses bancarios.

---

<sup>51</sup> Facio Brenes Rodrigo (1973). La Moneda y la Banca Central en Costa Rica. 2 Edición. Costa Rica: Editorial Costa Rica, p. 29.

*“Respecto al primer punto; justificar la transformación del Banco Internacional de Costa Rica, hace notar el Doctor Max la serie de funciones bancarias inarticuladas entre sí, que en el curso de los años se le han ido encomendando a dicha institución, advirtiendo que, mientras tanto, no ejerce ninguna de las funciones que han hecho en otros países de ciertas instituciones públicas o semipúblicas un verdadero banco central”.*<sup>52</sup>

Los proyectos de ley elaborados por el Doctor Max fueron aprobados el 05 de noviembre de 1936, salvo el proyecto de nueva legislación sobre la moneda, el cual no fue enviado al Congreso pues se resolvió vía decreto incorporarse a la Ley del Banco Nacional de Costa Rica tanto la reglamentación sobre el Régimen de control de cambio como el Régimen para la fijación de intereses bancarios.

Así, la reorganización de la Institución convierte al Banco Internacional en Banco Nacional de Costa Rica,<sup>53</sup> el cual estaría dividido en tres departamentos: Emisor, Comercial e Hipotecario, los cuales actuarían como si fuesen tres bancos independientes en funcionamiento y atribuciones, pero bajo la dirección de una Junta Directiva independiente del Poder Ejecutivo. Es importante destacar, que

---

<sup>52</sup> Facio Brenes Rodrigo, op. cit., pp. 49-50.

<sup>53</sup> Mediante la Ley General de Bancos, Ley N.º 15 y la Ley del Banco Nacional, Ley N.º 16, ambas del 05 de noviembre de 1936.

desde su génesis se concibió la figura de banco central como un ente con autonomía propia.

Es necesario decir, que aunque el Doctor Max consideraba sumamente importante la presencia de un banco central, no creyó conveniente la creación de uno en Costa Rica debido a que, entre otras razones, por ser un país tan pequeño, no era posible la inmovilización de un mayor número de capitales, que ello implicaría.

El Departamento de Emisión actuaría como un verdadero banco central y entre sus funciones tendría la de controlar el medio circulante, el crédito y el monopolio de emisión de dinero, además, tendría la custodia de las reservas de efectivo de los bancos en forma de encaje mínimo legal; así como la facultad de realizar operaciones de redescuento en calidad de prestamista de última instancia, a la vez que efectuar la compensación de pagos entre los bancos comerciales.

En materia cambiaria, el Departamento Emisor debía intervenir en el mercado de divisas funcionando como un comprador y vendedor residual en el mercado, para prevenir las fluctuaciones en los tipos de cambio originadas por fuerzas de naturaleza especulativa.

En 1945, la Ley N° 15 del 9 de noviembre de 1945, reforma sustancialmente la Ley del Banco Nacional de Costa Rica, en cuanto al Departamento Emisor, el artículo 41 estableció que:

*“El Departamento Emisor, por la índole de sus atribuciones, es el Banco Central de la República de Costa Rica; y en tal carácter, le competen las siguientes funciones esenciales:*

*1) La fijación y el mantenimiento del valor de la moneda nacional y la determinación de los tipos de cambio de las monedas extranjeras, todo ello de acuerdo con los intereses nacionales y con los convenios y tratados internacionales suscritos por la República.*

*2) La custodia de las reservas monetarias de la Nación, y su administración de conformidad con las leyes y con los referidos convenios y tratados.*

*3) La emisión exclusiva de billetes y moneda fraccionaria de acuerdo con las necesidades de la economía nacional.*

*4) El control del medio circulante, de las tasas de interés y del crédito bancario en armonía con la evolución económica del país y con el desarrollo de sus fuerzas productoras.*

5) *La coordinación del sistema bancario del país y la ejecución de las operaciones de crédito que conforme a la presente ley puede realizar con los bancos comerciales.*

6) *La custodia de las reservas excedentes que le depositen los bancos comerciales y la liquidación de los saldos de compensación entre los mismos bancos.*

7) *La colaboración con los demás organismos del Estado, para procurar la armonización de la política financiera y económica del Gobierno con la monetaria y crediticia del Departamento, dando su consejo y la cooperación de sus estudios técnicos, y ejerciendo la representación, como agente o depositario suyo, en las relaciones con las instituciones económicas y monetarias de carácter internacional, según se acordare por mutuo convenio.*

8) *El desempeño de cualesquiera otras funciones que de acuerdo con las leyes y con su condición esencial de banco central, pueda o deba ejercer en beneficio de la economía nacional”.*

*“Con tal reforma, se ratifica que el embrión del actual Banco Central tenía nombre y funciones propias, aunque continuaba adscrito al Banco Nacional de Costa Rica”.*<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Obando Cairol Emilio Gerardo (2008). El Banco Central de Costa Rica, su historia y su gente: 1950-2002. 1 Edición. Costa Rica: Litografía e Imprenta Academia Centroamericana, p. 5.

Según lo indica Obando (2008), en 1948, al decretarse la nacionalización bancaria, mediante el Decreto de Ley N° 71 del 21 de junio, los depósitos de cuenta corriente y de ahorro del público pasan a manos de las instituciones bancarias del Estado, por lo que surge la necesidad de dotar al nuevo Sistema Bancario Nacional de una integración orgánica adecuada y una orientación eficiente por parte del Estado, con el establecimiento de un banco central como órgano independiente rector de la política económica, monetaria y crediticia del país.

Para tal propósito, se promulga el 28 de enero de 1950 la Ley N° 1130,<sup>55</sup> que independiza del Banco Nacional de Costa Rica su Departamento Emisor y crea el Banco Central de Costa Rica como institución autónoma e independiente.

*“Allí, se establecieron también las normas para el funcionamiento temporal de la nueva entidad, mientras se elaboraba y tramitaba en la Asamblea Legislativa su legislación orgánica”.*<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Es importante decir que la Ley de creación del BCCR, fue denominada originalmente como Ley N° 15 del 28 de enero de 1950, sin embargo, posteriormente la Asamblea Legislativa reformó la numeración de las leyes con lo que le correspondió el número 1130.

<sup>56</sup> Delgado Quesada Félix, op. cit., p. 122.

Respecto a las labores sustanciales como responsable de la política monetaria, crediticia y cambiaria, se determinó que el Banco Central continuaría regido por las disposiciones y normativa aplicada al extinto Departamento Emisor del Banco Nacional de Costa Rica, mientras se elaboraba la nueva legislación orgánica de la Institución, para lo cual se designó una comisión encargada de elaborar dicho proyecto de ley.

En relación con la Ley de Creación del Banco Central de Costa Rica, Ley N° 1130, establecía de una forma genérica, vaga e imprecisa las facultades cambiarias de la nueva Institución, debido a que únicamente dentro de su artículo 4 determinaba lo siguiente:

*“Artículo 4.- Las principales funciones del Banco Central serán: organizar y dirigir el sistema monetario nacional y los cambios con monedas extranjeras...”.*

No obstante, dicha Ley tuvo un carácter transitorio, debido a que el 23 de abril de 1953 es promulgada la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica N° 1552, la que con algunas modificaciones rigió hasta noviembre de 1995.

Ésta, en su artículo 5, inciso primero, le atribuyó como función esencial al Banco el mantenimiento del valor externo y la convertibilidad de la moneda nacional.

Respecto a las potestades en materia cambiaria otorgadas al Banco por su Ley Orgánica N° 1552 se encontraban las siguientes:

El artículo 35 le otorgaba a la Junta Directiva del Banco Central la atribución para que en materia de modificaciones al valor externo del colón, solicitara a la Asamblea Legislativa por medio del Ministerio de Hacienda dichas modificaciones cuando éstas tuvieran como objeto la revaluación o devaluación; asimismo, le correspondía al Directorio efectuar las modificaciones en el valor externo del colón referentes al cambio de un denominador; y proponer al Consejo de Gobierno la suspensión inmediata o temporal de la relación fija del colón con cualquier moneda o un determinado denominador.

En el mismo sentido, le encargaba a la Junta Directiva fijar los tipos de cambio dentro de los límites establecidos por las leyes y dirigir la política monetaria, cambiaria y crediticia de la República.



Por otra parte, el artículo 99 en su inciso a, le otorgaba a la Junta Directiva del Banco Central, ante un desequilibrio en el valor externo del colón, la posibilidad de solicitar a la Asamblea Legislativa por intermedio del Ministerio de Hacienda la reevaluación o devaluación según fuera el caso.

El inciso b del mismo artículo, por su parte, le daba a la Junta Directiva la posibilidad —como caso de excepción ante condiciones internas o externas que imposibilitaran mantener el valor externo del colón con base en una relación fija con cualquier moneda o en un determinado denominador— de solicitar al Consejo de Gobierno la suspensión inmediata o temporal de la relación vigente en ese momento.

Asimismo, el artículo 103 de dicho cuerpo legal, estipulaba que el Banco Central debía establecer los tipos de compra y venta que regirían en las operaciones en divisas, los cuales no podían diferir, con relación al valor externo del colón, en más del porcentaje establecido por el Banco.

El Banco Central fijaba los tipos de compra y venta que regirían en las operaciones en divisas, con base en el valor externo del colón establecido en el artículo 2 de la Ley de la Moneda: *“El colón tendrá una paridad oro de ciento cincuenta y ocho mil doscientos sesenta y siete millonésimas de gramo de oro fino”*.<sup>57</sup>

De acuerdo con lo que establecía el artículo 105 de la Ley Orgánica, los tipos de cambio fijados por la Junta del Banco Central tenían carácter de oficiales y debían ser considerados como tipos legales de cambio para los asuntos que se ventilaran en los Tribunales de Justicia.

En el periodo comprendido entre enero de 1950 y octubre de 1980, el régimen de tipo de cambio *de facto* y *de jure* fue el de paridad fija convencional.

La estabilidad cambiaria puede corroborarse al observar las escasas modificaciones en el promedio compra-venta del tipo de cambio, en el mercado interbancario durante esos treinta años.

---

<sup>57</sup> Ley de la Moneda, Ley N° 1367 del 19 de octubre de 1951.

De enero de 1950 a agosto de 1961 dicho indicador se mantiene en 5,64 colones por dólar de los EUA. Hay que destacar que este valor en realidad se mantenía en ese nivel desde enero de 1947 y que con la creación del Banco Central en enero de 1950 no se modifica la paridad cambiaria.

En setiembre de 1961 se produce una devaluación del 15,1% (incremento del tipo de cambio de un colón, que en términos porcentuales significó un 18,1%), ubicándose el promedio compra-venta en 6,64 colones por dólar de los EUA, cotización que se mantiene hasta febrero de 1973.

En marzo de ese año, se presenta una pequeña variación en la paridad cambiaria, al aumentar en un céntimo, por lo que el promedio compra-venta en el mercado interbancario se incrementa a 6,65 colones por dólar de los EUA, valor que a su vez se mantiene fijo hasta marzo de 1974.

Finalmente, como consecuencia, del choque externo derivado del fuerte incremento de los precios del petróleo, las autoridades costarricenses se ven obligadas a revisar la paridad del colón con respecto al dólar de los EUA, al

aumentar la cotización de 6,65 colones a 8,57 colones, la cual se mantuvo en dicho valor hasta setiembre de 1980.

Como bien puede verse de este breve recuento, durante los primeros 30 años de existencia del Banco Central, predominó un régimen de tipo de cambio fijo convencional, en el que el marco normativo en materia cambiaria se ajustó relativamente bien a las exigencias de los tiempos. No obstante, la crisis de los años 80 y la transformación estructural de la economía subsiguiente hicieron obsoletas las normas que la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica N° 1552 establecía en materia cambiaria.

A pesar de ello, fue necesario esperar un período de aproximadamente 15 años, pues sería en noviembre de 1995, cuando dicha Ley es derogada y se promulga la nueva Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica N° 7558 del 27 de noviembre de ese año, la cual le otorgó al Banco Central, en materia de política cambiaria mayor discrecionalidad.

## **Sección II:**

### **La normativa cambiaria durante y después de la crisis económica de los años ochenta**

En la presente sección se hace referencia a los acuerdos adoptados por la Junta Directiva del BCCR y a las reformas realizadas tanto a la Ley de la Moneda N° 1367 como a la Ley Orgánica N° 1552, en materia monetaria y cambiaria durante el período comprendido entre 1980 y 1995; asimismo se destacan los principales cambios que la Ley Orgánica del BCCR N° 7558 aportó en relación con estas materias.

Como antecedente normativo a las decisiones cambiarias adoptadas por la Junta Directiva del Banco Central a finales de 1980, es preciso traer a colación que en 1978, la Ley N° 6223 del 27 de abril, aprobó la adhesión de Costa Rica a la Segunda Enmienda al Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional, la cual ante la reforma del sistema monetario internacional creado en Bretton Woods en 1945, restableció el sistema de paridades pero con mayor flexibilidad y aceptó la flotación como un régimen cambiario admisible.

Como resultado de lo anterior, se aprobó la modificación integral de la Ley de la Moneda, con la cual el tipo de cambio se ligó al dólar y se desvinculó del oro: *“Artículo 3.- Establécese el valor externo del colón, con respecto al dólar de los Estados Unidos de América...”*<sup>58</sup>

Además, se reformó la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, suprimiéndose de su artículo 93 la facultad exclusiva del Banco para negociar oro amonedado o en barras, como resultado de la caída del oro dentro del nuevo sistema monetario internacional.

Asimismo, se reiteró la facultad de la Asamblea Legislativa en la determinación del valor externo del colón, sin embargo, mediante la reforma a los artículos 35 inciso 1. c y 99 inciso b, se autorizó al Banco Central, previo a autorización del Consejo de Gobierno, a efectuar las modificaciones de éste valor externo con el objeto de cambiar el denominador, sin alterar los tipos de cambio equivalentes.

*“Artículo 35.-*

*La Junta Directiva tendrá las siguientes atribuciones:*

---

<sup>58</sup> Ley de la Moneda, Ley N° 1367 del 19 de octubre de 1951, artículo 3.

1) *En materia de modificaciones el valor externo del colón:*

a)...

b)...

c) *Proponer al Consejo de Gobierno la suspensión inmediata y temporal de la relación fija del colón con cualquier moneda o un determinado denominador.*

*Artículo 99.-*

a) ...

b) *Las modificaciones que alteren temporalmente el valor externo del colón se regirán por las siguientes disposiciones:*

*Cuando las condiciones económicas internas o externas no permitan mantener el valor externo del colón con base en una relación fija con cualquier moneda o un determinado denominador, la Junta Directiva, con el voto de no menos de cinco de sus miembros, y como caso de excepción, podrá solicitar al Consejo de Gobierno, y éste podrá decretar, la suspensión inmediata y temporal de la relación vigente en ese momento. Lo hará acompañando un informe detallado acerca de la naturaleza de los desequilibrios en los mercados cambiarios y de los regímenes cambiarios y aplicar transitoriamente hasta la adopción de una nueva relación fija para determinar el valor externo del colón".*<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, Ley N° 1552 del 23 de abril de 1953, artículos 35 y 99.

De esta forma, con base en la potestad que le otorgaban estas normas, el Consejo de Gobierno en su sesión ordinaria N° 148 del 23 de diciembre de 1980, acogió la solicitud del Banco Central en su sesión N° 3580-80 celebrada en la misma fecha, en la cual se suspendió la paridad de la moneda con respecto al dólar de los Estados Unidos de América y se estableció como régimen transitorio la flotación de la moneda.

*“...el tipo de cambio oficial fue suspendido y el del mercado libre se determinaría, en principio, con base en las condiciones de oferta y demanda de divisas en el mercado cambiario, pero con la intervención del Banco Central cuando así lo considere necesario para evitar o atenuar, en lo posible, movimientos desordenados en dicho mercado; todos los ingresos o egresos por exportaciones e importaciones y los movimientos de capital serían negociados libremente al tipo de cambio del mercado...”*<sup>60</sup>

Sin embargo, en julio de 1981, la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional la flotación del tipo de cambio, considerando lo siguiente:

---

<sup>60</sup> Picado Hidalgo Roberto, op. cit, p. 14.



*“...la única fijación de ese valor que puede existir dentro del sistema monetario nacional es que dimana de ley formal de la Asamblea Legislativa... tampoco es lícito otorgar al Consejo de Gobierno la facultad de suspender ese valor externo del colón, puesto que la suspensión implica dejar sin efecto la relación de valor que fijó la propia Asamblea... todo en pugna con el artículo 121 inciso 17 de la Constitución Política”.*<sup>61</sup>

De esta forma, la Corte Suprema de Justicia consideró que al suspender el Poder Ejecutivo el valor externo del colón, se abandonó la paridad de la moneda nacional con respecto al dólar, la cual de forma exclusiva debía ser fijada por la Asamblea Legislativa, según el citado artículo 121 inciso 17 de la Constitución Política.

Entonces, la declaración de inconstitucionalidad de la flotación del tipo de cambio implicó reconocer de nuevo el tipo de cambio oficial de 8,60 colones por dólar, el cual sólo podía ser variado por la Asamblea Legislativa; asimismo debieron tomarse las acciones para la inmediata aplicación del entonces artículo 97 de la Ley Orgánica del Banco Central del Costa Rica.

---

<sup>61</sup> Corte Suprema de Justicia, N° 32 del 9 de julio de mil novecientos ochenta y uno. Recurso de Inconstitucionalidad contra los artículos 35 inciso 1 c y 99 inciso b del Ley N° 1552 y el artículo 2 de la Ley de la Moneda.

Se creó en la práctica un mercado dual de cambios, pero con circunstancias muy particulares, pues según Delgado (2000), el tipo de cambio del mercado libre así como el del mercado interbancario superaban aproximadamente dos veces y media al tipo de cambio oficial, lo cual imponía al Banco Central de Costa Rica la obligación de cubrir una lista de mercancías preferenciales al tipo de cambio oficial.

Las dudas sobre el fundamento legal de una decisión no sustentada en las premisas del artículo 97, particularmente en cuanto a la esencialidad de los artículos en esa lista, condujeron a sustituirla por otra, la cual contemplaba solamente medicinas y equipo médico quirúrgico para la Caja Costarricense del Seguro Social. Se dispuso al mismo tiempo la obligación de los exportadores de negociar con el Banco Central todos sus ingresos de divisas por ventas al exterior y que de éstos, el 1 por ciento se liquidaría al tipo oficial de ₡8,60 por dólar y el 99 por ciento restante al tipo de cambio libre.

En diciembre de 1981, quince meses después de haberse desatado el colapso del mercado cambiario, mediante la Ley de Devaluación del Colón N° 6696 del 3 de diciembre de 1981, se modificó el artículo tercero de la Ley de la Moneda y se estableció el valor externo del colón con respecto al dólar de los Estados Unidos

de América, a razón de un colón igual a cinco centavos de dólar correspondiente a veinte colones por cada dólar de los Estados Unidos de América, lo cual a su vez fue insuficiente pues las cotizaciones de esa época rondaban los 36,0 colones por dólar de los EUA en el mercado interbancario.

Dicha Ley estableció impuestos a las exportaciones tradicionales y a las no tradicionales, los cuales eran de quince por ciento sobre la diferencia cambiaria para las primeras y a un cuatro y medio por ciento sobre la diferencia cambiaria para las no tradicionales.

Entendiéndose por diferencia cambiaria, la diferencia en colones que se produjera entre la liquidación de las divisas provenientes de las exportaciones al tipo de cambio al que se liquidara cada una de ellas y al monto que hubiera arrojado esa misma liquidación.

Igualmente, se reformaron los artículos 94 y 100 de la Ley Orgánica del Banco Central N° 1552.

Respecto al artículo 94, se estableció que únicamente podían dedicarse a la compra y venta de divisas en el mercado libre las personas jurídicas tales como bancos comerciales, entidades financieras y casas de cambio autorizados por el Banco Central.

Por su lado, el artículo 100 determinó que serían sancionados judicialmente quienes violaran el régimen de divisas establecido por ley con multas a favor del Banco, según la gravedad y la reincidencia de la infracción, las cuales en ningún caso podían ser inferiores a un 50% ni superiores a un 100% del valor de la suma relacionada con la infracción; o con prisión por el equivalente legal de tales multas.

Asimismo, indicaba que según la gravedad de la infracción y en casos de reincidencia, podían ser canceladas las patentes de comercio que hubiera a nombre del infractor, y a la vez, determinaba que el procedimiento judicial en estos juicios sería verbal y sumarísimo y de conocimiento de los jueces penales de San José.

Entonces, al limitarse expresamente en el artículo 94 de la Ley Orgánica del Banco Central las personas jurídicas que estaban facultadas a intervenir en la

actividad de compra y venta de divisas en el mercado libre se impugnó esta disposición, pues se consideró que constituía en una limitación a la libertad de comercio establecida en el artículo 46 de la Constitución Política.

La Corte Suprema de Justicia al considerar el recurso de inconstitucionalidad, resolvió:

*“Se trata de una restricción al Libre Comercio de la moneda extranjera que el legislador decretó por razones de orden público para controlar el movimiento de las divisas... en tiempos de escasez de moneda extranjera es necesario tomar medidas para una mejor utilización de todos los recursos que se obtengan en divisas. El orden público constituye una causa legítima para imponer ese género de restricciones que no infringen el artículo 46 de la Constitución Política... puede confiar la realización del cambio monetario sólo a algunas de sus instituciones y a otras entidades de derecho privado sin quebranto de los textos constitucionales”.*<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> Corte Suprema de Justicia, Sesión Extraordinaria N° 73 de las 10 horas del 11 de noviembre de mil novecientos ochenta y dos. Recurso de Inconstitucionalidad contra los artículos 94 y 100 de la Ley N° 1552, p. 7-9.

Como puede verse, al admitirse la participación de las casas de cambio y de otras personas de derecho privado, se argumentaba que no se constituía en un monopolio la realización de esa actividad.

Dada la escasez de divisas en particular y la magnitud de los desequilibrios macroeconómicos en general, era materialmente imposible para el Banco Central suplir las cantidades demandadas de dólares a la paridad establecida por la Ley antes citada, y es por ello que mediante la sesión N° 3699-81, artículo 19 del 23 de diciembre de 1981, publicada en la Gaceta N° 12 del 19 de enero de 1982, se emite el Reglamento para las operaciones de compra y venta de divisas correspondientes al mercado libre de cambios, provenientes entre otras de gastos que efectuaban los turistas en el territorio nacional o remesas familiares o personales que se enviaban a individuos residentes en el país.

Este reglamento estipulaba que únicamente podían dedicarse a la compra y venta de divisas del mercado libre el BCCR, los bancos comerciales, estatales o privados, las sociedades financieras de inversión y de crédito especial de carácter no bancario, constituidas conforme a la Ley N° 5044 y registradas en la Auditoría General de Bancos (hoy Superintendencia General de Entidades Financieras), además de las casas de cambios igualmente registradas en la Auditoría

mencionada. Se disponía que las entidades autorizadas asumieran el riesgo cambiario pues actuaban por su propia cuenta y fijaran diariamente el tipo de cambio en ese mercado conforme a la oferta y la demanda. Con respecto a las casas de cambio, determinaba las disposiciones por seguir para su autorización y apertura, definiéndolas como aquellas entidades dedicadas exclusivamente a la compra y venta de divisas del mercado libre, las cuales debían constituirse como sociedades anónimas o colectivas.

Mediante la aprobación de este Reglamento, se procuró ordenar el mercado cambiario, tratar de evitar movimientos por factores especulativos y orientar e influenciar esas operaciones; de igual forma se pretendió facilitar el comercio internacional, pues se transfería poder de compra de una moneda a otra, pudiendo así los agentes de un país realizar ventas, compras u otro tipo de negocios con los agentes de otra nación, de esta manera, recurrían al mercado cambiario exportadores, importadores, inversionistas, ahorrantes y personas en general que simplemente deseaban hacer envíos de dinero al extranjero.

Tanto la reforma legal, como el precitado Reglamento fueron esfuerzos normativos tardíos e insuficientes ante una realidad económica que escapaba del control del

Banco Central, pues en la práctica prevalecían varios mercados cambiarios y paridades múltiples.

En virtud de lo anterior, la Junta Directiva del BCCR aprobó el Reglamento para la Aplicación del Régimen Cambiario (La Gaceta N° 112 del 11 de junio de 1982), en el que se *“...restableció el registro previo de importaciones que se había suspendido en 1981; se dispuso que la liquidación de las divisas por exportaciones y de otros rubros menores se debería hacer exclusivamente por medio del Sistema Bancario Nacional fijándose, al mismo tiempo, plazos máximos para la venta de tales divisas; se estableció la forma de utilización de los recursos de cambio extranjero para la atención de pagos externos en el mercado oficial y en el libre, atendiendo a su mayor o menor prioridad; y se decidió canalizar los pagos a Centroamérica, México, Colombia y Panamá a través de los mecanismos de compensación vigentes en esa época”*.<sup>63</sup>

Poco tiempo después, la Asamblea Legislativa, una vez más, con el propósito de ordenar el mercado de cambios costarricense, y apoyar los esfuerzos del BCCR por retomar el control cambiario, mediante la Ley N° 6789 del 3 de agosto de 1982, le confiere mayores poderes cambiarios al Banco Central.

---

<sup>63</sup> Picado Hidalgo Roberto, op. cit., p.18.



Esta Ley modifica el artículo 93 de la LOBCCR, estableciendo que sólo el Banco Central podía negociar dólares en el país de manera directa o mediante los bancos comerciales estatales y en los demás bancos que el Sistema Bancario Nacional que al efecto autorizara la Junta Directiva del Banco Central, lo cual ocasionó la desaparición de las casas de cambio y la autorización a diferentes entes para operar con dólares del mercado libre.

Así, al eliminarse la posibilidad de que otras personas jurídicas (casas de cambio) intervinieran en el mercado cambiario, se consideró dicho régimen como monopolístico.

Sin embargo, la Corte, en esta ocasión, consideró que no se creaba un monopolio, debido a que la Asamblea Legislativa lo que hacía era asumir la función que le correspondía de legislar sobre la moneda, de conformidad con el artículo 121 inciso 17 de la Constitución Política, que no se requería la mayoría calificada estipulada en el artículo 46 del mismo cuerpo legal.

De esta forma, la Corte Suprema de Justicia resolvió:

*“...Con calificar de “Monopolio” el régimen de control establecido en la Ley 6789 no se consigue situar el caso dentro de lo dispuesto en el párrafo cuarto del artículo 46 de la Constitución Política que exige una mayoría calificada de dos tercios de los votos de la Asamblea Legislativa para establecer nuevos monopolios a favor del Estado pues lo que está de por medio es el ejercicio de una función que es propia del Estado, que ciertamente se realiza a través de las normas legislativas pero dictadas con sujeción al artículo 121 inciso 17 de la Carta Política, en cuanto prescribe que corresponde a la Asamblea Legislativa legislar sobre la moneda, potestad que... le permite al órgano legislativo... dictar las medidas de control de cambios, para lograr mediante ese control que los recursos de moneda extranjera se usen en forma adecuada a las necesidades del país...”*<sup>64</sup>

Por otra parte, la Ley N° 6789 también reformó los artículos 94 y 100 de la Ley Orgánica del Banco Central:

El artículo 94 dispuso que toda persona que hubiere adquirido divisas debía venderlas al mercado oficial el día siguiente de su recibo por medio del Banco

---

<sup>64</sup> Corte Suprema de Justicia, Sesión Extraordinaria N° 102 de las 13 horas y 30 minutos del 15 de diciembre de mil novecientos ochenta y tres. Recurso de Inconstitucionalidad contra los artículos 93, 94 y 100 de la Ley Orgánica del Banco Central N° 1552, p. 8-10.

Central, los bancos comerciales del Estado y los demás bancos del Sistema Bancario Nacional autorizados.

Mientras la reforma al artículo 100 estableció que sería reprimida con prisión de uno a tres años y con diez a cien días multa la persona que comprara, vendiera divisas o participara en cualquier forma en transacciones del mercado cambiario sin autorización del Banco Central.

*“La pretensión de esta reforma es que, ante la escasez crónica de divisas, el Banco Central capte la mayor cantidad de ellas posible, y de este modo destinarlas a afrontar las necesidades que se estima son prioritarias”.*<sup>65</sup>

Según Picado (1993), quedó vigente el tipo de cambio oficial de ₡20,00 y de ₡20,30 para la compra y venta respectivamente, aplicable a un número muy pequeño de transacciones con el exterior, y otro que en adelante se denominó libre interbancario que se aplicaría al resto de las operaciones externas con cotizaciones de ₡43,15 para la compra y de ₡43,65 para la venta. Al mismo tiempo, se estableció que un 1% de los ingresos por exportaciones se liquidaría al tipo oficial y el restante 99% al nuevo tipo, por lo que el ingreso al exportador se

---

<sup>65</sup> Hines Jackson Danilo (1986). El régimen jurídico del sector monetario en Costa Rica. Trabajo final de graduación para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Campus Rodrigo Facio: Universidad de Costa Rica, p. 250.

elevó a ¢42,92 por dólar, en contraste con ¢40,81 anteriormente, lo cual buscaba mejorar la competitividad de las exportaciones del país.

Mediante las sesiones N° 4554, artículo 5 y 4555 artículo 2 celebradas el 29 de enero y el 5 de febrero de 1992 respectivamente, la Junta Directiva acordó que los bancos del Sistema Bancario Nacional y demás entidades autorizadas podrían vender divisas del mercado libre para cubrir algunas necesidades, entre ellas: 1. Servicio de la deuda pública externa, 2. Todos aquellos gastos efectuados en el exterior que fueran necesarios para exportar y 3. Pago de las demás obligaciones en moneda extranjera contempladas en el Reglamento para las Operaciones con Divisas del Mercado Interbancario. Asimismo, se estableció que el tipo de cambio aplicable a estas transacciones sería el tipo de cambio libre para la venta; además que el Estado, sus instituciones y empresas públicas, canalizarían sus operaciones en divisas por medio del Banco Central de Costa Rica.

De igual manera, se eliminó el Registro Selectivo de Capitales, por lo que los bancos del Sistema Bancario Nacional quedaron autorizados para vender libremente divisas para la repatriación de capitales, intereses y dividendos a todas las personas que previamente hubieran registrado sus capitales al Banco Central

de Costa Rica, de esta manera, se aumentaría la participación bancaria en el mercado cambiario.

Complementariamente, la Junta Directiva del Banco Central en la sesión N° 4560-92, artículo 4, del 28 de febrero de 1992, reglamenta la organización del mercado cambiario, así como define las normas a que debían sujetarse los participantes para asegurar la libre concurrencia de la oferta y la demanda, y con ello la adecuada determinación del tipo de cambio en el mercado.

Así, en el artículo 2 del Reglamento, se permitió la participación en el mercado cambiario por cuenta y riesgo propio de las entidades financieras sujetas a la fiscalización de la Auditoría General de Entidades Financieras, a la Comisión Nacional de Valores, y a otras entidades autorizadas por la Junta Directiva del BCCR.

En decir con este nuevo Reglamento de Operaciones Cambiarias se eliminó la centralización de la compra y venta de divisas para transacciones corrientes en el Banco Central; al igual que las restricciones a las transacciones de capital, pudiendo entonces los exportadores y demás tenedores de divisas vender éstas

libremente en los bancos estatales y privados al precio del mercado libre; y los importadores y demás demandantes de divisas adquirirlas libremente en esas entidades y en las que el Banco Central autorizara también la cotización del nuevo mercado libre.

Asimismo, en el artículo 3 se estableció que el Banco Central no fijaría el tipo de cambio de referencia para efectos de la conversión de monedas extranjeras a moneda nacional que debía efectuarse en los Tribunales de Justicia y las demás instancias administrativas, para lo cual calcularía diariamente un tipo de cambio de referencia para la compra y otro para la venta con base en el promedio ponderado de todas las transacciones de las entidades autorizadas.

Por otra parte, el artículo 4 limitó el funcionamiento de los bancos y otros entes autorizados por el Banco Central, no permitiéndoles tomar posiciones en moneda extranjera más allá de la posición inicial establecida.

En 1994, el artículo 20 del Reglamento para las Operaciones Cambiarias sufrió cuatro modificaciones importantes, la primera de ellas mediante la sesión N° 4708-94 artículo 5, la cual establecía que conforme a las atribuciones otorgadas

por el artículo 95 de la Ley Orgánica del BCCR, los exportadores podían retener hasta un 25% del producto de sus exportaciones para satisfacer necesidades propias en moneda extranjera; y el 75% restante debía liquidarse en las entidades autorizadas para participar en el mercado cambiario al tipo de cambio libre para la compra de la respectiva entidad. En ésta y en las siguientes sesiones se dispuso que dichas entidades autorizadas debían transferir al BCCR el 25% del total de sus compras de divisas por exportaciones, las cuales se les liquidaba al tipo de cambio libre para la compra de cada entidad, más 10 céntimos de colón por dólar.

A la vez, mediante artículo 4 de la sesión N° 4715-94 celebrada el 09 de marzo de 1994, se estipuló que los exportadores podían retener hasta un 40% del producto de sus exportaciones para satisfacer necesidades propias en moneda extranjera, de manera que el 60% restante debía liquidarse en las entidades autorizadas.

La tercera reforma se llevó a cabo mediante la sesión N° 4720-94 artículo 7, en ésta se dispuso que el porcentaje que los exportadores podían retener del producto de sus exportaciones fuera un 50%, de modo que el restante 50% se debía liquidar en las entidades autorizadas.

La cuarta modificación se realizó en la sesión de Junta Directiva N° 4725-94 artículo 4, la cual estableció que los exportadores podían retener del producto de las exportaciones para satisfacer necesidades propias en moneda extranjera un 60%, de manera que el 40% restante debía liquidarse en las entidades autorizadas para participar en el mercado cambiario al tipo de cambio libre para la compra.

Posteriormente en 1995, mediante sesión N° 4818-95 artículo 7, celebrada el 24 de mayo de ese año, se volvió a modificar el citado artículo, éste determinó en un 80% el porcentaje de los ingresos de divisas producto de las exportaciones que el exportador podía retener, de modo que el restante 20% debía liquidarse en las entidades autorizadas.

Estas reformas, según lo indica la Memoria Anual del BCCR de 1995, formaron parte del proceso de modernización y fortalecimiento del sistema financiero nacional y tuvieron como objetivo otorgar mayor disponibilidad de las divisas a los agentes económicos y permitir una participación más amplia en el mercado de cambios.



De todos los cambios en la normativa destaca el del 27 de noviembre de 1995, pues, mediante la Ley N° 7558, se derogó la Ley de la Moneda N° 1367 vigente desde el 19 de octubre de 1951 y la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica N° 1552 del 23 de abril de 1953 y sus reformas; con lo cual entra a regir en el país la nueva Ley Orgánica del BCCR N° 7558.

De esta manera, la Ley N° 7558, en su sección I denominada “La moneda y su emisión” del capítulo II “Política Monetaria Financiera y Cambiaria”, consignó en gran medida lo establecido en la antigua Ley de la Moneda.

Así, los artículos del 42 al 51 de la Ley Orgánica N° 7558, sustituyen el contenido de la Ley de la Moneda, la cual quedó derogada conforme lo dispone el artículo 170 de esta Ley Orgánica.

De esta forma, el artículo 42 corresponde al artículo 1 de la Ley de la Moneda, referente al colón como la unidad monetaria de Costa Rica.

El artículo 43 corresponde al artículo 4 de la antigua Ley de la Moneda, referente a los billetes y monedas emitidos por el Banco Central como medio de pago legal; igualmente, de forma implícita, se relaciona con el artículo 23 de la citada Ley.

Por su parte, el artículo 44 se relaciona con los artículos 9, 11 y 20 de la Ley de la Moneda, concernientes a la exclusividad del BCCR para emitir billetes y monedas y a las excepciones para que otras personas de forma temporal y restringida por leyes especiales, puedan usar signos representativos de dinero. Aquí, la variación más importante corresponde a la multa de cien colones que indicaba la antigua Ley de la Moneda como sanción aplicable cuando se violentaba la prohibición indicada, la cual en la nueva Ley Orgánica del BCCR equivale al veinticinco por ciento del monto total emitido.

Respecto al artículo 45, este representa lo establecido en los artículos 12, 13, 14, 15, 16, 17, 21, 22 y 26 de la Ley de la Moneda, concernientes a la forma, cantidad, dimensiones y demás características y detalles que debían tener los billetes y las monedas, así como la determinación de la emisión de billetes y acuñación de las monedas como actividad ordinaria del Banco Central. El principal cambio que se da es respecto a las características que deben tener los billetes, pues en la antigua Ley se establecían dichas características de forma explícita, mientras que

la actual Ley Orgánica faculta ampliamente a su Junta Directiva para que ésta las establezca.

El artículo 46 de la Ley Orgánica consigna lo que se establecía anteriormente en el artículo 5 de la Ley de la Moneda, relativo al alcance de los billetes y monedas como medio de pago de las obligaciones, los cuales según la Ley tendrán dentro del territorio de la República poder liberatorio y limitado para liquidar toda clase de obligaciones pecuniarias, tanto públicas como privadas. Cabe mencionar que este artículo no sufrió cambio alguno.

El artículo 48 de la Ley N° 7558 corresponde al artículo 6 de la Ley de la Moneda, se refiere a la contratación en moneda extranjera con pagos en dicha moneda o en moneda nacional. Con la nueva Ley, el cambio más importante fue la autorización para realizar dentro de Costa Rica los actos y contratos en moneda extranjera, los cuales tal y como lo indica la mencionada Ley serán válidos, eficaces y exigibles, pero podrán ser pagados a opción del deudor en colones computados según el valor comercial efectivo, que a la fecha del pago tuviera la moneda extranjera adeudada.

Además establece que: *“Se entenderá como valor comercial el tipo de cambio promedio calculado por el Banco Central de Costa Rica, para las operaciones del mercado cambiario, donde no existan restricciones para la compra o venta de divisas. El Banco Central deberá hacer del conocimiento público la metodología aplicada en dicho calculo”*.

Asimismo, el artículo 49, concerniente a la contratación en moneda extranjera con pagos en la misma moneda, se refiere al artículo 7 de la Ley de la Moneda, sin embargo se realizan ciertos cambios:

- En el inciso d se señala como excepción los avales y garantías de pago de préstamos de dinero desembolsados en monedas extranjeras, sin embargo la actual Ley condiciona la eficacia de lo anterior, indicando que estos recursos deben provenir del extranjero.
- En el inciso h se sustituye “las personas de derecho privado” por las “entidades sujetas a la Superintendencia General de Entidades Financieras”, esto en cuanto a los títulos de crédito o valores que documentados en moneda extranjeras deban ser pagados en dicha moneda.

- En el inciso i se sustituye el término “depósitos” por “captaciones”, así como “bancos del país” por “entidades sujetas a la fiscalización de la Superintendencia General de Entidades Financieras”.
- En el inciso g se sustituye “instituciones del Sistema Bancario Nacional” y “entidades financieras reguladas por la Ley N° 5044 del 13 de septiembre de 1972”, que son las empresas financieras de inversión y de crédito especial de carácter no bancario, por “instituciones supervisadas por la Superintendencia General de Entidades Financieras”.
- Se elimina el inciso k del artículo 7 referente a las demás operaciones que especialmente autorizaba el Banco Central.

Asimismo, se eliminan en la Ley N° 7558 el contenido de los siguientes artículos de la Ley de la Moneda: el artículo 2, el cual señalaba la potestad de la Asamblea Legislativa para la determinación del valor externo del colón; el artículo 3, el cual establecía la paridad del colón; en el artículo 8 se suprimió la parte que indicaba la carencia de todo efecto jurídico en cualquier estipulación en donde se estableciera una obligación de pago en colones de una determinada relación con el oro, la plata u otro metal precioso o con una moneda extranjera determinada.

En la actual Ley Orgánica no se contempla la sanción que establecía el artículo 10 de la Ley de la Moneda para los que falsificaran o mutilaran billetes o monedas, escribieran o gravaran leyendas en éstos, y los que pusieran en circulación billetes o monedas falsos o mutilados, quienes serían castigados de acuerdo a lo dispuesto en el Código Penal.

Sin embargo, dicha sanción se mantiene en el Código Penal, el cual indica:

*“Falsificación de moneda*

*Artículo 366.- Será reprimido con prisión de tres a quince años, el que falsificare o alterare moneda de curso legal, nacional o extranjero, y el que la introdujere, expidiere o pusiere en circulación.*

*Circulación de moneda falsa recibida de buena fe*

*Artículo 367.- La pena será de treinta a ciento cincuenta días multa, si la moneda falsa o alterada se hubiere recibido de buena fe y se expidiere o se hiciere circular con conocimiento de la falsedad.*

*Valores equiparados a moneda*

*Artículo 368.- Para los efectos de la aplicación de la ley penal quedan equiparados a la moneda:*

- 1.- El papel moneda y de curso legal nacional o extranjero;*
- 2.- Las tarjetas de crédito o de débito;*
- 3.- Los títulos de la deuda nacional o municipal y sus cupones;*
- 4.- Los bonos o letras de los tesoros nacional o municipal;*
- 5.- Los títulos, cédulas y acciones al portador, sus cupones y los bonos y letras emitidas por un gobierno extranjero;*
- 6.- La moneda cercenada o alterada; y*
- 7.- Las anotaciones electrónicas en cuenta”.*

De lo anterior, se puede decir, que el Código Penal prevé sanciones tanto para las personas que falsifiquen, alteren, expidan, introduzcan o pongan en circulación monedas falsas o alteradas, como para aquellas que de buena fe reciban moneda falsa o alterada y la expendan o hagan circular con conocimiento de su falsedad.

Asimismo, en el artículo 368 del mencionado cuerpo legal, a efectos de aplicar las sanciones, se establece la equiparación de la moneda con otros valores.

Por otra parte, se eliminó el artículo 18 de la Ley de la Moneda, el cual establecía el procedimiento aplicable por el Banco Central para los casos de billetes en mal estado, los cuales debían ser recogidos y retirados de circulación, debiendo el Banco canjearlos por nuevos billetes, en este caso, los portadores de dichos billetes, debían presentar más de la mitad de éste o bien probar a entera satisfacción de los funcionarios, la destrucción de la parte faltante.

Asimismo, desapareció el contenido del artículo 19 de la Ley de la Moneda, el cual se refería al importe de los billetes que a juicio de la Junta Directiva se hubieran destruido en la circulación, los cuales podían ser considerados como retirados de ésta a fin de cubrir los gastos de impresión de nuevos billetes y acuñación de nuevas monedas, subsistiendo siempre la obligación del Banco de pagar tales billetes cuando le fueran presentados para su canje por las nuevas series de emisión.



También, se eliminó el contenido del artículo 24 de la Ley de la Moneda concerniente al procedimiento aplicable a las monedas en mal estado, para lo cual regía lo dispuesto en el artículo 18 de dicha Ley.

Además, se eliminó el artículo 25 de la Ley de la Moneda, el cual establecía la prohibición para el Banco Central, el Estado y sus dependencias, de recibir monedas perforadas o recortadas, con marcas, contraseñas o vestigios de uso no monetario, las cuales perdían su carácter de moneda y de medio de pago legal.

Por último, se suprimió el artículo 27, el cual establecía que la Ley de la Moneda era de Ordenamiento Público.

Es importante decir que uno de los motivos por los cuales se derogó la Ley de la Moneda fue la necesidad de incorporar en un solo cuerpo legal lo dispuesto por ésta y por la antigua Ley Orgánica del Banco Central N° 1552.

De igual manera, la Ley N° 7558 contempló cambios importantes en materia cambiaria, los cuales tuvieron como propósito, en términos generales, según se indica en la Memoria Anual del BCCR (1995), otorgar mayor disponibilidad de las

divisas a los agentes económicos y posibilitar una participación más amplia en el mercado de cambios.

Así, entre las principales modificaciones incorporadas a dicha normativa pueden señalarse:

La Ley N° 7558 establece en su artículo 2 que el principal objetivo del Banco Central es mantener la estabilidad interna y externa de la moneda nacional y asegurar su conversión a otras monedas, de igual forma determina otros objetivos de carácter subsidiario que contenía la legislación anterior, como promover el desarrollo, velar por el buen uso de las reservas monetarias internacionales, promover la eficiencia del sistema de pagos y promover un sistema de intermediación financiera estable, eficiente y competitivo.

Comenta Redondo (1996), que para la consecución del objetivo principal anteriormente mencionado, la nueva Ley Orgánica prevé la elaboración anual de un Programa Monetario que contiene las metas que se propone lograr en materia monetaria, cambiaria y crediticia. Dicho Programa si se elaboraba en la práctica pero no estaba contemplado en la Ley N° 1552.

Asimismo, la innovada Ley contiene una serie de disposiciones orientadas a hacer de conocimiento público las metas de política del Banco Central y de las operaciones que realiza, esto mediante su artículo 14. Ésta norma tiene como objetivo que el público obtenga criterios para evaluar el desempeño de la Autoridad Monetaria.

Así, se introduce la obligación del Banco Central de suministrar a los costarricenses, de forma permanente, información sobre la situación económica del país y la política económica que se ejecuta; entre éstas publicaciones se distinguen los estados financieros, el programa monetario y acuerdos de Junta Directiva de interés general.

Dentro de las funciones, el artículo 3 establece como una de sus funciones esenciales definir la política monetaria y cambiaria, y en cuanto a atribuciones, el artículo 28 determina de manera clara que el Banco Central de Costa Rica es el ente encargado de dirigir la política monetaria y cambiaria.

Referente al régimen cambiario, en la anterior Ley Orgánica del Banco Central las disposiciones que lo regulaban eran los artículos 93 al 112, sin embargo, en la

nueva Ley se ubican en la sección sexta del capítulo segundo a partir del artículo 85; en esa sección se incorporan muchas reformas e incluso se derogan otras disposiciones que aparecían en la antigua Ley, como se ve a continuación.

Así, el artículo 85 constituye una norma totalmente nueva, la cual le permite a la Junta Directiva del BCCR determinar el régimen aplicable a las transacciones cambiarias de acuerdo con las circunstancias económicas prevaletientes y en estricto apego a la ley; de igual forma establece un segundo párrafo que dispone: *“...cualquier régimen que establezca, deberá garantizar la libre conversión de la moneda nacional por otras monedas; en consecuencia, no podrá establecer restricciones a la venta de divisas, salvo las contempladas en esta ley”*.

El artículo 86 establece que la negociación de divisas en el país debe hacerse mediante el Banco Central, las entidades financieras supervisadas por la Superintendencia y por otras que autorice la Junta Directiva del BCCR; e incorpora los requisitos a cumplir por las entidades financieras para participar en el mercado cambiario.

La Ley N° 7558 permite la operación de nuevos agentes, de manera que pueden participar en el mercado cambiario, además de los bancos, las otras entidades reguladas por la Superintendencia General de Entidades Financieras, tales como las empresas financieras no bancarias, mutuales de ahorro y préstamo, cooperativas de ahorro y crédito y asociaciones solidaristas. La Junta Directiva tiene la facultad de autorizar la participación de otras entidades, como las casas de cambio. Sin embargo, se establece que el Banco Central regulará los límites de las posiciones que puedan asumir las entidades fiscalizadas en cuanto a sus operaciones en monedas extranjeras.

Por su parte, el artículo 87 de la Ley N° 7558, permite al Banco Central participar en la compra y venta de divisas del mercado, con el fin de evitar las fluctuaciones violentas del tipo de cambio o según sus propias necesidades.

El artículo 91 se refiere a la liquidación de divisas por exportación de bienes, servicios y turismo, con el cual se suprimió la obligación que determinaba la antigua Ley Orgánica en su artículo 94, de vender forzosamente éstas divisas al Banco Central o a los bancos autorizados. Actualmente sólo se exige probar el ingreso al país; además se elimina la lista de excepciones de este artículo.

El artículo 92 se refiere a las sanciones para los infractores del régimen cambiario; la novedad de este artículo se basa en la eliminación de la sanción de prisión, estableciéndose únicamente como sanción el pago de un 25% del monto total negociado por la persona física o jurídica infractora, esto a diferencia de la antigua Ley Orgánica, la cual en su artículo 100 establecía pena de prisión.

El artículo 96 de la Ley Orgánica del BCCR N° 7558 dispone que: *“El tipo de cambio estará expresado en relación con el dólar de los Estados Unidos de América. Sin embargo, la Junta podrá, con una votación de por lo menos cinco de sus miembros, expresar el tipo de cambio en derechos especiales de giro o en cualquier otro denominador o moneda, siempre y cuando no contravenga lo establecido en los convenios internacionales suscritos por el país”*.

Si se confronta lo establecido en el artículo 103 de la Ley N° 1552, se podría decir que en la Ley Orgánica N° 7558 ya no se estipula el valor externo del colón ni el llamado denominador o base de relación del colón con monedas extranjeras.

El artículo 98 de la Ley N° 7558 estipula que los riesgos que asuman los entes autorizados para participar en el mercado cambiario corren exclusivamente por su

cuenta, por lo que se elimina lo establecido en el artículo 109 de la Ley Orgánica N° 1552, en el cual se indicaba que corría por cuenta del Banco Central los riesgos correspondientes a las eventuales modificaciones de los valores externos legales de las monedas.

Como puede verse, la década de 1980 enfrenta al país con una normativa cambiaria limitada, dentro de la cual el Banco Central se veía obligado a tomar decisiones relativas a esta materia mediante acuerdos y reglamentos; no obstante, con la reforma introducida con la Ley Orgánica del Banco Central N° 7558 son introducidas una serie de normas y disposiciones que anteriormente estaban dispersas en reglamentos y acuerdos de Junta Directiva.

Así la nueva Ley incrementa la seguridad jurídica de los entes autorizados a participar en el mercado cambiario y otorga mayor discrecionalidad al Banco Central para la definición de la política cambiaria.

### Sección III:

#### **Los regímenes cambiarios en Costa Rica en el periodo enero1950- febrero** **2010**

En ésta sección se hace referencia a los arreglos cambiarios vigentes en el país durante el periodo de 1950 a febrero del 2010. Dicha clasificación, se realiza con base en la interpretación de la taxonomía de arreglos cambiarios del FMI de setiembre del 2009.

Hemos identificado siete etapas:

1. **El régimen de tipo de cambio fijo convencional** prevaleciente hasta setiembre de 1980.

Si bien, decimos que el tipo de cambio fijo fue el régimen dominante durante los primeros treinta años de existencia del Banco Central, lo hacemos como una caracterización más pues obviamente hubo ajustes en este período.



En 1950, al momento de la creación del Banco Central, y hasta finales de los setenta, regía en el país una legislación cambiaria caracterizada por un régimen de cambio fijo, la cual había sido adoptada desde el 18 de diciembre de 1947 mediante Decreto Ejecutivo N° 46 en concordancia con los acuerdos de la Conferencia Monetaria y Financiera celebrada en Bretton Woods en el año 1944.<sup>66</sup>

Los acuerdos monetarios de Bretton Woods, de los cuales surge el Fondo Monetario Internacional, fueron tomados como salida al caos del periodo entre guerras, esto debido a que después de la primera Guerra Mundial las transacciones internacionales enfrentaron dificultades muy serias caracterizadas por procesos de devaluaciones competitivas, es decir, se realizaban ajustes en el valor de las monedas de los países con la intención de favorecer la competitividad de los sectores económicos internos en relación con el exterior, lo que generó una disminución de los flujos comerciales entre los países.

Así, el Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional contemplaba como uno de sus aspectos fundamentales, el establecimiento de un sistema de paridades y de tipos de cambio tendientes a lograr una mayor estabilidad de las

---

<sup>66</sup> Costa Rica ratificó el Convenio mediante la Ley N° 55 del 12 de diciembre de 1945.

monedas de los países miembros; elemento considerado básico para el desarrollo ordenado de sus relaciones de intercambio.

Ese cuerpo legal establecía que los países miembros debían adoptar una paridad monetaria expresada en oro, como denominador común, o con relación al dólar de Estados Unidos de América, del peso y ley vigentes al 1° de julio de 1944.<sup>67</sup>

De esta forma se creó el patrón oro – dólar, dentro del cual éste se convirtió en el eje central del sistema monetario internacional; partiéndose del mantenimiento de una relación fija del dólar con respecto al oro y de la absoluta convertibilidad del primero en términos del segundo. A su vez, las monedas nacionales tendrían una paridad establecida con respecto al dólar y, por ende, al oro.

En nuestro país esa paridad estaba establecida por ley, de acuerdo con el artículo 121, inciso 17 de la Constitución Política, el cual le otorgaba a La Asamblea Legislativa la potestad para fijar el valor externo de la moneda.

---

<sup>67</sup> El artículo 2 de la Ley de la Moneda, Ley N° 1367 del 19 de octubre de 1951, modificado posteriormente por la Ley N° 5519 del 24 de abril de 1974 establecía: “*El colón tendrá una paridad oro de ochenta y cinco mil novecientos cincuenta y ocho millonésimas de gramo de oro fino...*”.

Conforme a lo establecido en el artículo IV inciso 5 del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional, dicha paridad de la moneda no podía ser modificada sin la previa consulta del país miembro al Fondo, y ésta modificación sólo podía efectuarse en razón de corregir un desequilibrio fundamental en la balanza de pagos.

*“La devaluación en los países miembros del Fondo Monetario Internacional se convertía en una medida de última instancia. Cuando era necesario recurrir a ella, se entendía como una indicación de fracaso de las autoridades económicas. Por ello muchos países (entre ellos algunos centroamericanos y latinoamericanos) se aferraban a toda costa al mantenimiento de la paridad de sus monedas en relación con el dólar de los Estados Unidos de América”.*<sup>68</sup>

Asimismo, el Convenio rechazaba el establecimiento de restricciones cambiarias y comerciales, así como las prácticas de cambios múltiples; no obstante, el artículo XIV del Convenio Constitutivo del Fondo establecía un régimen transitorio que permitía al país miembro mantener y adaptar a las circunstancias las restricciones a los pagos y transferencias por transacciones internacionales corrientes que

---

<sup>68</sup> Delgado Quesada Félix, op. cit., p. 121.

estuviesen en vigor en la fecha de su ingreso al Fondo; sin embargo, cuando el país optara por ajustarse a las disposiciones del artículo VIII del Convenio Constitutivo del Fondo, asumía el compromiso mencionado de no imponer restricciones a los pagos ni a las transferencias por transacciones internacionales corrientes.

Costa Rica, al estar bajo las previsiones del artículo XIV del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional, le permitió entonces a la Autoridad Monetaria racionar la venta de divisas oficiales para cubrir ciertos pagos imprescindibles a través de la aplicación de las provisiones contenidas en el artículo 97 de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica N° 1552.<sup>69</sup>

*“De ese modo, el Banco Central podía limitar el compromiso de otorgamiento de divisas, a través del mercado oficial, para la atención de pagos por montos congruentes con los ingresos esperados en ese mercado. En consecuencia, y como resultado lógico inmediato, los demás pagos debían cursarse por medio del mercado libre. El racionamiento implicado en esta clase de organización cambiaria conducía, como es natural, a tipos de cambios más altos en el mercado libre”.*<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> Al mantenerse Costa Rica bajo las previsiones del artículo XIV desde 1950, podía mantener esquemas de restricciones cambiarias sin violar los compromisos adquiridos con el Fondo. En 1964 cuando el país se adhiere al artículo VIII, las ocasiones posteriores en que utilizó un esquema cambiario basado en tipos de cambios múltiples (con la aplicación del artículo 97 de la Ley Orgánica) lo hizo al margen de los compromisos adquiridos con el Fondo Monetario Internacional.

<sup>70</sup> Delgado Quesada Félix, op. cit., p. 180.

La restricción de divisas originó el funcionamiento de un mercado oficial y de un mercado libre de divisas, generando un esquema dual de cambios que caracterizó la década de los años cincuenta.

Dicho esquema dual de cambio se mantiene hasta 1961 cuando se reforma el régimen cambiario, eliminándose las restricciones para la negociación de divisas y devaluándose la moneda para establecer un tipo de cambio oficial en el nivel que tenía el mercado libre.

Este reajuste de la paridad del colón constituyó el primer reajuste realizado desde que Costa Rica ingresó al Fondo Monetario Internacional, y formó parte de lo que se denominó Plan de Equilibrio Económico, el cual fue desarrollado con el objetivo principal de mantener la estabilidad y el equilibrio financiero del país.

El Plan de Equilibrio Económico fue presentado en junio de 1961, aprobado el 30 de agosto de ese mismo año y sancionado el primero de setiembre mediante las Leyes 2801, 2802, 2803 y 2804. Dicho Plan tenía como medida fundamental

unificar los mercados cambiarios y ajustar la paridad oficial del colón de ¢5,615 a ¢6,625 por dólar.

Con esta devaluación de la moneda, se derogó la Ley de Pagos Internacionales N° 1351 de octubre de 1951 y la Ley de Divisas Libres para la Exportación de junio de 1952. De esta forma cobró vigencia el régimen cambiario contemplado en la Ley Orgánica del Banco Central, lo que implicó que se mantuviera un mercado único de cambios con un tipo de cambio oficial fijado por la Ley de la Moneda, en donde el Banco atendía todos los requerimientos de divisas; dejándose una única posibilidad de establecer restricciones al sector externo, las cuales eran consideradas como un régimen de excepción, lo anterior mediante la aplicación del artículo 97 de la Ley Orgánica del Banco Central.

No obstante, a partir de 1967 el Banco utilizó sus facultades legales para restringir la venta de divisas a los pagos corrientes, lo que generó un régimen dual que permaneció hasta finales de 1969.

Esto, según explica Picado (1992), debido a que a finales de 1966 se presentó una situación cambiaria muy difícil, en parte como consecuencia de las erupciones

volcánicas que se iniciaron el 1963 y que provocaron pérdida de cosechas e inundaciones, por lo que debió ponerse en ejecución un plan de emergencia que en su primera etapa cobró vigencia a partir del 2 de enero de 1967 y cuya principal medida consistió, precisamente, en el otorgamiento de divisas al tipo de cambio oficial por parte del Banco únicamente para el pago de importaciones de bienes y servicios esenciales, materias primas y bienes de capital para la industria y las provenientes de Centroamérica; debiendo las restantes erogaciones de divisas cubrirse en el mercado libre a los tipos de ese mercado.

Sin embargo, el 23 de diciembre de 1969, la Junta Directiva del Banco Central acordó dejar nuevamente sin efecto el citado artículo 97, en consecuencia, se produjo una nueva unificación cambiaria, y así, las transacciones de divisas continuaron realizándose a los tipos de cambio del mercado oficial de  $\text{¢}6,62$  por dólar para la compra y  $\text{¢}6,65$  por dólar para la venta.

En 1971 se restablecieron las restricciones a la venta de divisas mediante la aplicación del referido artículo 97 de la Ley Orgánica del Banco Central, por lo que se autorizan divisas al tipo oficial de  $\text{¢}6,65$  para una lista restringida de bienes y algunos servicios indispensables.

Finalmente en 1974 se unificó el sistema cambiario, y mediante la Ley N° 5519 del 24 de abril de ese año, se varía la paridad oro del colón, con lo cual los tipos de cambio oficial se fijaron en ¢8,54 por dólar para la compra y ¢8,60 por dólar para la venta, manteniéndose ese tipo de cambio con completa convertibilidad hasta setiembre de 1980.

2. Un periodo confuso de desorden cambiario caracterizado por frecuentes alteraciones en el régimen, con esquemas de tipo de cambio dual, múltiple, mercados paralelos, restricciones a las operaciones en moneda etc., entre octubre de 1980 y abril de 1982. Dada la imposibilidad de tipificar este régimen, lo ubicamos en la categoría residual de **“Otros arreglos de administración cambiaria”**. Este es propiamente el periodo de la crisis cambiaria de inicios de los años 80.

Antes de iniciar el análisis de este periodo de crisis resulta fundamental hacer un breve resumen de las causas que la originaron y del entorno en que se desarrolló, esto con el objetivo de entender como son las condiciones económicas las que obligan a modificar de hecho el régimen cambiario que fue diseñado a inicios de los años cincuenta y que resultó poco apto para enfrentar la realidad macroeconómica de los años ochenta y subsiguientes.



Según Delgado (2000), a partir de 1976 Costa Rica disfrutó de una mejora en la posición externa, especialmente debido a la bonanza cafetalera, lo cual ayudó a mantener la inflación en porcentajes relativamente bajos en los años inmediatos.

Así el comportamiento de las exportaciones de café del país tuvo una notable mejoría; sin embargo a partir de 1978 la situación empieza a tornarse adversa, pues en éste periodo el déficit de la balanza comercial se ensanchó considerablemente, ocasionado en cierta medida por el aumento en los precios de las importaciones, esencialmente el petróleo, al igual que la caída que empezó a producirse en los precios de productos agrícolas de exportación como el café y la poca demanda mundial de éste producto debido a la recesión internacional. Inicialmente el país empezó a perder rápidamente sus reservas monetarias internacionales y tiempo después se entró en un proceso de endeudamiento externo sumamente acelerado.

Fue entonces, cuando en el año 1980, inició la crisis económica, la cual alcanzó su mayor intensidad en 1982, ésta fue resultado de diversos factores internos y externos.

Sauma y Vargas (1999) indican que entre los factores internos de la crisis se encontraron los desbalances en materia fiscal y de comercio exterior, producto de un esquema de desarrollo en el que el gasto fiscal y las importaciones (como resultado de un elevado consumo interno) superaban sistemáticamente los ingresos fiscales y la capacidad exportadora.

Asimismo, dentro de las causas internas que contribuyeron a la generalización y profundización de la crisis, Delgado (2000) detalla la falta de corrección del rumbo de las políticas fiscal y monetaria y los desequilibrios macroeconómicos los cuales afectaron en gran medida la posición de las reservas monetarias internacionales del país, de la misma forma destaca, este mismo autor, la conducción errática de la política cambiaria.

Por otra parte, entre los factores externos, Delgado (2000) indica que la devaluación del dólar de los Estados Unidos de América a partir de 1973 debido a la definitiva desaparición de la etapa de paridades fijas, vigente desde 1945, bajo el patrón monetario “oro-dólar”; y la inestabilidad de sus cotizaciones con respecto a las demás monedas internacionales, produjo un encarecimiento de las importaciones costarricenses provenientes de terceros países. Lo cual junto con el

surgimiento de la inflación internacional provocó mayor presión sobre la situación de la balanza de pagos del país.

Este autor indica que un elemento crítico externo desfavorable, fue el aumento significativo en los precios internacionales del petróleo, ello agravó sustancialmente el deterioro externo de Costa Rica, pues al aumentarse el precio de ésta materia prima, se redujo la cantidad demandada; al respecto se dice: *“Su carácter imprescindible para movilizar el aparato productivo nacional y la imposibilidad de sustitución en el corto plazo, son parte de ese fenómeno. Muchas materias primas requeridas por la naciente industria local, derivadas o no de la industria petroquímica, vieron aumentar sus precios internacionales como reacción hacia la inestabilidad mundial”*.<sup>71</sup>

Ante este panorama, como lo dice Delgado (2000) se hizo necesario el financiamiento a las economías pequeñas y no productoras de petróleo como Costa Rica, por lo que se optó por buscar soluciones de largo plazo. De esta manera, el alza de las tasas de interés en los mercados internacionales constituyó un elemento adicional de empobrecimiento.

---

<sup>71</sup> Delgado Quesada Félix, op. cit., p. 276.

Asimismo, se disminuyeron los precios de los bienes exportables cuya última causa se concentró en problemas de sobreoferta a nivel mundial de la mayoría de los países agrícolas, por exceso de producción y disminución de la demanda a causa de la crisis.

Por su parte, Sauma y Vargas (1999) señalan entre los factores externos los siguientes: el detrimento de los términos de intercambio, que luego de un lento proceso de deterioro en el periodo 1950 a 1979 cayeron fuertemente en dos años; la recesión internacional que paralizó las exportaciones en 1981 y las redujo significativamente en 1982; el comportamiento del sistema financiero internacional, que luego de una disposición para asumir riesgos crecientes en Costa Rica redujo la disponibilidad de recursos y elevó las tasas de interés, lo que desembocó en la crisis de la deuda; y la crisis económica y política centroamericana, la cual por su parte comprimió el comercio y la inversión extranjera y local.

Como se puede deducir se dio un incremento en el precio relativo de muchos de los productos de importación de Costa Rica en relación con los precios de lo que se producía localmente, lo cual llevó a un aumento del tipo de cambio real, a pesar

de que el tipo de cambio nominal, como se indicó anteriormente, permaneció totalmente fijo por largos períodos.

Es decir, fue la existencia de un desalineamiento cambiario por un tiempo prolongado lo que provoca el agotamiento de las reservas monetarias internacionales del Banco Central y con ello el colapso del mercado cambiario (y del régimen de paridad fija) de Costa Rica, en octubre de 1980.

Ahora bien, a continuación se analizarán las principales manifestaciones de la crisis durante el periodo 1980-1982.

Una de las secuelas de la crisis, según lo indica Delgado (2000) fue el endeudamiento externo, pues entre 1976 y 1983 éste se multiplicó por cinco, pasando de \$646 millones a \$3.165 millones. La búsqueda para solucionar este problema, constituyó una parte importante de la condicionalidad en los diferentes programas de ajuste y de cambio estructural que Costa Rica debió realizar con organismos de crédito internacionales, en los años ochenta y noventa, a la vez que fue una de las principales limitaciones para atender otras necesidades con recursos públicos, como la infraestructura.

Asimismo, el endeudamiento externo del Banco Central para apoyar la balanza de pagos, con el objetivo de sostener un tipo de cambio nominal, en un valor artificialmente bajo de 8,60 colones por dólar, constituyó una conducta contraria a la lógica económica por parte de la Autoridad Monetaria, a la vez que la convirtió en uno de los principales deudores locales con el exterior.

3. De acuerdo con lo expuesto en esta investigación es claro que entre mayo de 1982 y noviembre de ese mismo año, el BCCR hace un exitoso esfuerzo por retomar el control del mercado cambiario y estabilizar el tipo de cambio como preámbulo de lo que luego se denominarían las “minidevaluaciones”. Por tanto siguiendo la taxonomía de regímenes elaborada por el FMI, se puede decir que en este corto periodo el arreglo cambiario puede caracterizarse como **“Mecanismo de estabilización cambiaria”**.

En 1982, bajo la dirección de Carlos Manuel Castillo como presidente ejecutivo del Banco Central de Costa Rica, se acordó estabilizar el mercado cambiario y avanzar gradualmente de un esquema de tipos de cambio múltiples a la unificación del precio de las divisas.

El desorden cambiario había sumido en una severa recesión sector real de la economía, por lo que era prioritario para el nuevo gobierno, ordenar el mercado de cambios.

Delgado (2000), señala que muchas de las empresas que dependían mayormente del comercio de bienes y servicios con el exterior, debieron cerrar, mientras que otras se afectaron financieramente por el aumento en el tipo de cambio y el incremento insostenible de sus deudas en moneda extranjera, lo cual se agravó con los sucesivos ajustes al alza de las tasas de interés tanto internas como externas.

Por su parte, las importaciones y las exportaciones también se perjudicaron, al respecto se indica *“Los desequilibrios financieros, la incertidumbre generalizada y la situación adversa provocada por las escaladas de precios del petróleo en 1979 y de tasas de interés internacionales en 1980 y 1981, limitaron el gasto externo y contrajeron tanto las importaciones como las exportaciones”*.<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> Delgado Quesada Félix, op. cit., p. 368.

En fin, la situación macroeconómica, posteriores a la crisis financiera, específicamente en mayo de 1982, al concluir la administración del expresidente Rodrigo Carazo era:

*“i. Una desordenada situación coyuntural en las finanzas públicas y en el funcionamiento del mercado cambiario, que precipitó una fuerte contracción de la actividad económica y una muy elevada inflación, la cual alcanzó los niveles más altos registrados en la historia económica del país.*

*ii. Consecuencias graves de tipo estructural, condicionantes de las decisiones en materia de régimen cambiario, en particular:*

- a) Elevado endeudamiento externo, en medio de una moratoria en el servicio de la deuda externa con la banca internacional, declarada en agosto del año 1981. La sostenibilidad externa de la economía quedó así fuertemente comprometida.*
- b) Fuertes pérdidas en el BCCR, por su participación en operaciones cuasifiscales, cuya consecuencia en los balances del Banco fue su participación mayoritaria en el monto de la deuda externa, particularmente después de una primera reestructuración que incluyó el servicio atrasado de amortización e intereses desde el año 1981. A la vez, esto condujo a una*



*caída estrepitosa del patrimonio de la institución, llevándolo a un monto negativo equivalente a 40 por ciento del PIB...*

- c) *Ausencia de independencia del Banco Central en la conducción de la política monetaria, reflejada en la fuerte injerencia del Poder Ejecutivo iniciada desde la Ley 4-3, pero profundizada en sus alcances y en sus consecuencias negativas durante la Administración Carazo Odio”.*<sup>73</sup>

Como puede observarse, a mediados de 1982 Costa Rica se encontraba con una condición económica muy deteriorada, no obstante con el cambio de gobierno y la nueva administración a cargo del expresidente Luis Alberto Monge, en conjunto con las autoridades del Banco Central de Costa Rica, tienen como prioridad restablecer la estabilidad económica, iniciar un proceso de recuperación de la actividad económica y estabilizar el mercado cambiario.

En virtud de ello, y al hacerse evidente que existían diversos elementos que limitaban la economía e impedían el buen funcionamiento del sistema financiero, se impulsaron en nuestro país una serie de reformas tendientes a propiciar una mayor eficiencia y competencia entre los intermediarios financieros.

---

<sup>73</sup> Lizano E y López G, op. cit., pp. 88- 89.

Así, finalmente, en noviembre de ese año se unificó el tipo de cambio de los mercados interbancario y libre cumpliendo con uno de los principales objetivos del programa de estabilización económica y financiera, acción que se vio facilitada por la posición de los mercados cambiarios.

Según Picado (1993), a pesar de esta devaluación, la insuficiencia de divisas para cubrir las obligaciones más urgentes del país obligó al Banco Central a continuar aplicando el artículo 97 de su Ley Orgánica, otorgando divisas al nuevo tipo oficial de ₡20 por dólar sólo para el pago de importaciones de petróleo y derivados y para las compras al exterior de medicinas e insumos para su fabricación por parte de la Caja Costarricense del Seguro Social; el resto de transacciones externas del país se tramitaría en el mercado libre bancario y extra bancario.

Siguiendo a Delgado (2000), durante los primeros siete meses del año 1982, el régimen cambiario estaba constituido por tres mercados: uno oficial con un tipo de cambio de ₡20 por dólar; correspondiente a la devaluación legal en diciembre de 1981, otro interbancario con niveles de casi ₡40 por dólar; en el cual se negociaba la mayor parte de las divisas y especialmente cerca de la totalidad de las provenientes de exportaciones, y finalmente un tercer mercado extrabancario; constituido por las casas de cambio y los “bolsinistas” particulares, éste también

era conocido como mercado libre y tenía un gran impacto por las considerables variaciones en el tipo de cambio que habían en él.

Para mayo de 1982, con el cambio de gobierno, la nueva administración del Banco Central mantuvo el esquema de tres mercados cambiarios, pero estableció en forma expresa las transacciones que se realizarían en el mercado interbancario, para las cuales el Banco Central se comprometió a conceder las divisas en el tiempo prudencial en el que se realizara el trámite administrativo requerido.

Al mismo tiempo, quienes debían tramitar sus pagos por medio del mercado libre se apresuraron a hacer efectiva su demanda, lo cual dio como resultado un nuevo periodo de alza considerable en las cotizaciones del dólar en las casas de cambio, el cual según Delgado (1986), en el lapso de menos de dos semanas, se elevó a niveles superiores a  $\phi 60$  por dólar. No obstante, en los meses subsiguientes, como se explicó anteriormente, mediante la Ley N° 6789, de agosto de 1982, se le confieren mayores poderes al BCCR en materia de control de cambios y en noviembre de 1982 se logra la unificación de los distintos mercados y por tanto la estabilidad cambiaria que no se tenía desde setiembre de 1980.

**4. El esquema de paridad móvil (deslizante)** entre diciembre de 1982 y febrero de 1992.

Tal y como lo indica Delgado (2000), una vez unificado el precio de las divisas y bajo el mando, primero de Carlos Manuel Castillo y luego de Eduardo Lizano como presidente del Banco Central, se puso en práctica un sistema de minidevaluaciones como mecanismo de ajuste periódico del tipo de cambio unificado.

Este esquema formó parte de la segunda etapa del programa de estabilización adoptado para superar la crisis de 1980-1982. La primera etapa de este programa, ya superada para entonces, implicaba el reordenamiento del mercado y la unificación del sistema de tipos múltiples de cambio hacia uno único.

La tercera etapa consistía en que el sistema cambiario se dirigiera hacia la determinación del tipo de cambio por la oferta y la demanda; y en la cuarta etapa la labor del Banco Central se reduciría aun más para convertirlo en un demandante y oferente más de divisas, mediante algún sistema de subastas de divisas en el mercado.

La historia económica muestra que el país tuvo que esperar más de 27 años para aproximarse a la tercera etapa, sin que pueda decirse que se está en ella. Pues de acuerdo con la información suministrada por el mismo Banco Central, durante el período comprendido entre agosto del 2009 y febrero del 2010<sup>74</sup>, el tipo de cambio ha sido determinado libremente por las fuerzas del mercado sin la intervención de la Autoridad Monetaria.

5. Un breve periodo de **flotación cambiaria** vigente durante algunas semanas, entre marzo y junio de 1992.

Según Monge (1993), el hecho de que el régimen cambiario de paridad ajustable fuera eminentemente inflacionario, hizo que las autoridades del Banco Central, bajo la dirección de Jorge Guardia como presidente, pensarán en regímenes alternativos. Así, en febrero de 1992, la Institución anunció el abandono de las minidevaluaciones y la introducción de reformas sustanciales al régimen cambiario.

---

<sup>74</sup> La presente investigación fue concluida en febrero del 2010.

Dichas reformas, en lo fundamental, pretendían permitir la participación abierta de oferentes y demandantes de divisas en el mercado, para especificar un tipo de cambio sin la intervención del Banco Central.

Estas ofertas y demandas, según lo explica Delgado (2000), incluían no sólo las transacciones relacionadas con la cuenta corriente de la balanza de pagos, sino también con la cuenta de capital, con lo cual se introdujeron reformas sustanciales al régimen cambiario.

Lo anterior, conforme lo señala Guardia (1993), por medio de la reforma de dos aspectos fundamentales al Reglamento de Operaciones Cambiarias:

Primeramente eliminándose la centralización de la compra y venta de divisas para transacciones corrientes en el Banco Central; y posteriormente liberando las transacciones de capital, permitiendo que los agentes económicos en general transaran sus divisas con los entes autorizados a participar en el mercado cambiario (bancos estatales, financieras y demás entes autorizados por la Junta Directiva del BCCR) al precio del mercado libre.

*“Al eliminarse las restricciones de capital, el mercado paralelo se fusionará con el mercado libre legal. Existirá, en resumen, un mercado libre ampliado en el que participarán, por cuenta y riesgo propios, todos los bancos públicos y privados, incluido el Banco Central, las demás entidades autorizadas y la Bolsa Nacional de Valores, en donde actualmente no se transan monedas propiamente sino títulos de valores denominados en monedas extranjeras. Así, el tipo de cambio no estaría fijado por el Banco Central, sino por la oferta y la demanda”.*<sup>75</sup>

Pese a las reformas mencionadas, la flotación “administrada” como esquema cambiario no resultó funcional, debido a que el Banco Central adoptó este régimen de forma precipitada, además, el Ente Emisor no se preparó para el correcto funcionamiento del esquema cambiario, pues lo que hizo fue aprobar un Reglamento de Operaciones Cambiarias, el cual se suponía iba a establecer la forma de operar en el mercado cambiario, sin embargo éste fue meramente operativo. La realidad le mostraría al BCCR que no era suficiente desregular la operativa del mercado de cambios, sino que el esquema de política monetaria y con ello el nivel de tasas de interés tenía que guardar congruencia con la flotación del tipo de cambio.

---

<sup>75</sup> Guardia Quirós Jorge, op. cit., p. 164.

En junio de 1992, se volvió al esquema de paridades ajustables para evitar según Delgado, citado por Lizano y López (2006), la continua apreciación nominal del colón ocurrida durante la vigencia de la flotación cambiaria, muy probablemente inducida por el diferencial de tasas de interés entre Costa Rica y los mercados internacionales, dada la apertura de la cuenta de capitales.

6. El regreso al **régimen de paridad ajustable (móvil) o deslizante** en junio de 1992, el cual mantiene una vigencia que se extiende hasta setiembre del 2006.

Sin embargo, este esquema de paridades ajustables adquirió una connotación distinta a lo ocurrido previo al experimento de flotación de 1992.

Ahora en esta nueva “era de las minidevaluaciones” el Banco Central definía por acuerdo de Junta Directiva y en forma expresa, los tipos de cambio para la compra y venta de divisas prevalecientes en cada momento, pero tras la modificación de febrero de 1992, se abrió la posibilidad de que el Banco Central graduara su intervención en el mercado.

Esta versión del régimen de paridad ajustable, estuvo vigente hasta octubre del 2006, cuando la Junta Directiva decidió adoptar, mediante el artículo 5 del la



Sesión N° 5300-2006, un régimen de banda cambiaria, con el fin de otorgarle a la política monetaria mayor grado de libertad y promover una menor tasa de inflación.

7. Por último, el esquema de banda cambiaria a partir de octubre del 2006. Al respecto es preciso indicar que la clasificación de regímenes cambiarios, realizada por el FMI, de setiembre del 2009 no define formalmente un régimen de “banda cambiaria” como el adoptado por el BCCR en octubre del 2006. Por otra parte, dada la persistente intervención de la Autoridad Monetaria desde el inicio del nuevo arreglo cambiario hasta el mes de agosto del 2009, hace que se ubique a Costa Rica en la categoría residual denominada **“Otros arreglos de administración cambiaria”**.

## **TÍTULO III: LAS MODIFICACIONES DE LA POLÍTICA CAMBIARIA EN OCTUBRE DEL 2006**

### **CAPÍTULO I: JUSTIFICACIÓN ECONÓMICA DE LA MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN**

En este apartado se desarrolla lo concerniente al funcionamiento del régimen de paridad ajustable, así como sus implicaciones en la política monetaria; además se analizan las acciones llevadas a cabo por el Banco Central de Costa Rica para reducir la inflación.

#### **Sección I:**

##### **El funcionamiento del sistema cambiario de paridad ajustable**

Como se dijo anteriormente, el mecanismo utilizado por un país para determinar el precio de la moneda extranjera en moneda nacional es su régimen cambiario, el cual puede funcionar con una gran intervención del Banco Central o de manera más libre según sea su política cambiaria.

*“Y es que algunos bancos centrales se comprometen ante la comunidad a mantener el precio de la divisa en un valor constante (tipo de cambio fijo) o en un valor que cambia poco pero de manera continua (minidevaluaciones) o lo deja variar pero le pone un tope superior y un inferior que se anuncia al público (banda)”<sup>76</sup>.*

En otros casos, la política cambiaria adoptada por la Autoridad Cambiaria no se compromete con algún valor de la divisa, sino que permite que sea el mercado el encargado de determinar de manera libre el precio, ya sea con ninguna intervención, como en el sistema flotante o flexible, o bien con poca intervención estatal, como en el régimen de flotación administrada.

De esta forma, en diciembre de 1982 el BCCR adopta una política cambiaria, donde el tipo de cambio comenzó a variarse periódicamente y por montos pequeños, lo que marcó el inicio del sistema de paridad ajustable o de “minidevaluaciones” como se le conoce en el país.

---

<sup>76</sup>Méndez Quesada Eduardo (2006). Una guía rápida para conocer el funcionamiento de la banda cambiaria en Costa Rica. Costa Rica: BCCR, p. 2.

Es así como el Banco Central intervenía diariamente y de forma activa en el mercado de divisas con el propósito de mantener una pauta definida de la evolución de la moneda extranjera.

Es importante decir que la decisión de aplicar un régimen de paridad ajustable, bajo la dirección primero de Carlos Manuel Castillo y luego de Eduardo Lizano Fait como presidente del Banco Central, siendo este último quien consolidó la estabilidad cambiaria, formó parte de la segunda etapa de un plan de cuatro etapas denominado por él “Zapatero a tus Zapatos”,<sup>77</sup> en el que las minidevaluaciones, como se indicó anteriormente, constituirían un régimen “transitorio”, para avanzar hacia una tercera etapa en la cual el sistema cambiario se dirigiera a la determinación del tipo de cambio por la oferta y la demanda.

Sin embargo, este sistema temporal, concebido originalmente como temporal, se mantuvo por aproximadamente veinticuatro años en el país, con excepción de unos meses en 1992, como se acotó anteriormente.

Al respecto, Delgado (2006) afirma que la permanencia del sistema de paridad ajustable por más de dos décadas se debió a que el régimen funcionó

---

<sup>77</sup> Ver al respecto Lizano E y López G, op. cit., pp. 93-94.

relativamente bien, pues a pesar de varios choques externos importantes, el país no tuvo una crisis cambiaria.

La aplicación del régimen de paridad ajustable tuvo ciertas ventajas y desventajas.

De esta forma, con el fin de ampliar lo respectivo al funcionamiento del régimen de paridad ajustable, se cree conveniente hacer referencia a las ventajas y desventajas presentes en éste.

Entre los elementos positivos, conforme lo indica Lizano (2001), destacan los siguientes:

- Se basó en una regla simple, clara y conocida públicamente. Esto permitió restablecer la confianza y credibilidad en el Banco Central de Costa Rica, toda vez que el régimen de paridad ajustable era de fácil comprensión para los agentes económicos, con ello se lograba a la vez comprobar de forma sencilla si el Ente Emisor seguía o no las reglas y normas establecidas, esto debido a que aunque el BCCR gozaba de cierta discrecionalidad, tenía

actuar de acuerdo a cierta racionalidad macroeconómica evitando un proceder arbitrario.

- Se evitaron las crisis cambiarias, propias del régimen de tipo de cambio fijo, por otra parte se prescindió de la volatilidad típica del régimen de flotación.
  
- Se mantuvo el tipo de cambio real dentro de márgenes reducidos, con ello, se dice que el sistema cambiario ha sido neutro tanto para exportadores como para importadores, dicho de otra manera, los agentes económicos percibieron que las desviaciones no se realizaban de manera deliberada con el objetivo de generar apreciaciones reales, pues las desviaciones fueron pequeñas y transitorias.
  
- Por último, con el régimen de paridad ajustable, se impidió movimientos internos especulativos contra el colón, inclusive los de los bancos comerciales del Estado.

Por otro lado, en cuanto a las desventajas del sistema de paridad ajustable pueden señalarse las siguientes:

*“...la inercia inflacionaria que genera el que los agentes económicos incorporen las devaluaciones esperadas en los ajustes de precios de los transables, la reducción de la incertidumbre cambiaria que induce el ingreso de capitales de corto plazo, la intervención esterilizada derivada de las operaciones cambiarias del Banco Central, la cual genera elevados costos financieros para la institución y por tanto reduce la efectividad de mediano y largo plazo de la política monetaria, el estímulo a la dolarización de los depósitos y del crédito, el cual aumenta la vulnerabilidad del sector financiero ante los riesgos cambiarios, y la restricción para el Banco Central de llevar a cabo una política monetaria independiente, en especial en presencia de una apertura significativa de la cuenta de capitales de la balanza de pagos”.*<sup>78</sup>

Según Méndez y otros (2002), otro elemento negativo es el estímulo que genera una pauta estable de devaluación; por la incertidumbre en cuanto a los rendimientos de la inversión financiera en el país. Esto hace especialmente vulnerable a la economía nacional frente los efectos desestabilizadores ocasionados por ingresos y egresos súbitos en la búsqueda de rendimientos financieros, los cuales generan presiones en el mercado cambiario y monetario debido al compromiso del Banco Central con un determinado ritmo de ajuste del tipo de cambio.

---

<sup>78</sup> Mora Arias M y Prado Zúñiga E, op. cit., p. 4.

Otro de los principales puntos negativos de este régimen es el endeudamiento en moneda extranjera del sector público y privado e incluso de los agentes económicos no ligados a la generación de divisas o con fuentes de ingresos en moneda nacional. Lo anterior aumenta la vulnerabilidad de los distintos sectores ante elevaciones importantes del tipo de cambio, lo cual podría condicionar eventualmente la toma de decisiones en esa materia al Banco Central; por sus consecuencias sobre los balances de esos agentes económicos internos, lo cual puede llevar a sobrevaluaciones importantes de la moneda local.

Por último, otro aspecto perjudicial lo constituye, conforme se indica en el acta de sesión de la Junta Directiva del BCCR N° 5300-2006, la existencia de un tipo de cambio siempre creciente y fácilmente predecible, lo cual genera inercia inflacionaria, convirtiéndose en un factor de presión sobre los precios internos.

En efecto, según comenta Lizano (2001), se genera una cierta inflación “inercial” pues los agentes económicos pueden predecir, con bastante certeza, la evolución del tipo de cambio nominal.



En igual sentido, según señala el mismo autor, con el sistema de paridad ajustable se crea la falsa idea de una estabilidad cambiaria prácticamente permanente, sin embargo, la idea equivocada de que el BCCR no realizará ajustes considerables del tipo de cambio nominal, lleva a los agentes económicos a asumir riesgos cambiarios más elevados de lo prudente.

## Sección II:

### **Implicaciones del régimen de paridad ajustable en la política monetaria**

Este apartado se aboca a realizar un estudio sobre las principales implicaciones que tuvo en la política monetaria el esquema de paridad ajustable en Costa Rica.

Como hemos dicho anteriormente, el Banco Central tiene como objetivos fundamentales mantener la estabilidad interna y externa de la moneda nacional y asegurar su conversión con otras monedas.

De esta forma, para cumplir tales objetivos el Banco Central de Costa Rica es el encargado de conducir la política monetaria del país, conforme lo señala el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Institución.

#### *“Artículo 3.- Funciones esenciales*

*Para el debido cumplimiento de sus fines, le competarán al Banco Central, de acuerdo con la ley, las siguientes funciones esenciales:*

a)...

b)...

c) *La definición y el manejo de la política monetaria y cambiaria...*”.

No obstante, durante el periodo 1982-2006, cuando estuvo vigente el esquema de las denominadas minidevaluaciones estos objetivos no se cumplieron a cabalidad. Sobre todo a partir de 1995, cuando la Ley N° 7558, claramente en su artículo 2 divide los objetivos del BCCR en principales y subsidiarios.

Lo anterior, según los defensores de la política monetaria en éste régimen, debido a que el propósito de ésta se orientó a evitar las crisis de la balanza de pagos como la de los años 1980-1982.

Respecto a los objetivos de la política cambiaria, durante el periodo de las minidevaluaciones, se dice:

*“Otros dos objetivos a los cuales el Banco Central también dedicó cierta atención, fueron el de mantener los equilibrios macroeconómicos dentro de márgenes “razonables” y el de promover el crecimiento económico del país. Sin embargo, a*

*no dudarlo, al primero de esos tres objetivos se le dio mucha mayor trascendencia que a los otros dos. Se consideró, en efecto, que los avances, si se quiere tímidos e insuficientes, en el campo de la estabilidad macroeconómica y en el del crecimiento económico, se echarían por tierra rápidamente de ocurrir alguna situación crítica en la economía nacional”.*<sup>79</sup>

*“Aunque este esquema de política monetaria y cambiaria le permitió al país avanzar durante muchos años sin enfrentar una crisis financiera de amplia magnitud, como sucedió en otras naciones latinoamericanas y en muchos de los países asiáticos, presentaba algunos problemas, agravados por la existencia de una situación de pérdidas financieras del Banco Central”.*<sup>80</sup>

Es decir las autoridades del BCCR decidieron mantener por un largo periodo un régimen cambiario que no era conducente al logro de uno de sus objetivos principales y se ocupó de otros objetivos. Ciertamente, durante el período en comentario no se experimentó otra crisis cambiaria como la de inicios de los años 80, pero si cabe al menos la duda de si ello también se hubiere logrado con otro régimen cambiario y con un mayor cumplimiento del objetivo de estabilidad interna de la moneda nacional.

---

<sup>79</sup> Lizano Fait Eduardo. Compilador (2007). Reformas financieras y política económica y cambiaria, 1 Edición, Costa Rica: Academia de Centroamérica, p. 71.

<sup>80</sup> Lizano Fait Eduardo (Compilador), op. cit., p. 59.

La razón por la cual el BCCR reconoce en sus informes de inflación que no era posible alcanzar una inflación baja y estable con el régimen cambiario de paridad deslizante, se encuentra en la denominada “Trinidad Imposible” la cual es una pieza de la teoría macroeconómica, que señala que tener tipos de cambio fijos (tales como las “minidevaluaciones”), apertura en la cuenta de capital y una política monetaria independiente, son tres características incompatibles con el control de la inflación.

### Sección III:

#### **El Régimen de Paridad Ajustable y los esfuerzos del BCCR por reducir la inflación**

Esta sección tiene como objetivo estudiar los efectos que tuvo el régimen de paridad ajustable en la inflación; así como los esfuerzos del Banco Central para reducirla.

El régimen de paridad ajustable como dijimos, fue adoptado en Costa Rica como un régimen de transición para avanzar hacia mecanismos de determinación del tipo de cambio con mayor intervención de las fuerzas de oferta y demanda; sin embargo este régimen se mantuvo por casi veinticuatro años.

El régimen de paridad ajustable según Delgado (2006) funcionó relativamente bien, pues a pesar de varios choques externos importantes, el país no tuvo una crisis cambiaria.

Sin embargo, como se dijo en el apartado anterior, éste no permitió al Banco Central cumplir a cabalidad con su objetivo fundamental de “...mantener la estabilidad interna y externa de la moneda nacional...”.<sup>81</sup>

Ante esta situación, y con el fin de cumplir con el objetivo establecido en su Ley Orgánica, el Banco Central ha realizado esfuerzos tendientes a reducir la inflación desde la década de los noventa.

Por tal motivo, la Autoridad Monetaria consideró la idea de migrar hacia una estrategia de meta explícita de inflación, al respecto se comenta: *“Esta estrategia consiste en el reconocimiento explícito de que el principal propósito de la política monetaria de largo plazo es el logro de niveles de inflación bajos y estables. El Banco Central anuncia oficialmente al público las metas cuantitativas para la tasa de inflación para un horizonte de dos o más años. Otros elementos importantes que caracterizan este esquema son: un esfuerzo por comunicar al público los planes y objetivos de la autoridad monetaria y, en muchos casos, los mecanismos que fortalezcan el compromiso del Banco Central en el logro del control de la inflación”*.<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, Ley N° 7558 del 27 de noviembre de 1995, artículo 2.

<sup>82</sup> Mora Arias M y Prado Zúñiga E, op. cit., p. 7.

El proceso de migración hacia el esquema de metas de inflación por parte del Banco Central, dio inicio formalmente el 5 de enero del 2005, cuando la Junta Directiva aprobó en la sesión N° 5229-2005 el proyecto estratégico “Enfoque de Meta Explícita de Inflación para Costa Rica” con el objetivo de instaurar un esquema monetario de metas de inflación en aras de una inflación baja y estable a mediano plazo y en concordancia con el objetivo primordial del Banco Central de Costa Rica.

*“Los esquemas monetarios de metas de inflación exigen el compromiso explícito del Banco Central con la meta de inflación anunciada de manera que queden supeditados a ésta cualesquiera otros objetivos. En particular, una precondition fundamental es la ausencia de compromisos con algún nivel o sendero de valores del tipo de cambio en procura de aumentar el control y la efectividad de los instrumentos de política monetaria para el combate de la inflación. De esta forma, la decisión de flexibilizar el régimen cambiario debe visualizarse en todo momento en el marco del proyecto estratégico institucional orientado a implementar en un mediano plazo un régimen monetario de metas de inflación”.*<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> Mora Arias M y Prado Zúñiga E, op. cit., p. 8.



Cuanta mayor efectividad se quiere de la política monetaria para controlar la inflación, mayor debe ser el grado de flexibilidad en cuanto a la determinación del tipo de cambio. En este sentido, la estrategia que diseñó el Banco Central tuvo como guía esencial tres premisas básicas: flexibilidad, gradualidad y transparencia.

Sobre estas tres premisas se ha dicho: *“La flexibilidad se busca por ser el medio que permitirá que el Banco aumente el control monetario con el fin de lograr una menor inflación. La gradualidad busca dar la oportunidad a familias, empresas, bancos y al gobierno de ir adaptando la toma de decisiones de inversión y de endeudamiento en un ambiente en el que el precio del dólar puede aumentar o disminuir en plazos cortos. La transparencia busca estrechar la comunicación del Banco con el público a fin de enterarlo de los propósitos de las acciones que realiza como antesala del esquema de Metas de Inflación”*.<sup>84</sup>

Ante este panorama, el Banco Central, con el propósito de reducir la inflación, decide abandonar el régimen de paridad ajustable en octubre del 2006 y adopta

---

<sup>84</sup> Méndez Quesada Eduardo, op. cit., p. 4.

un régimen más flexible de “banda deslizando”; como parte de una estrategia para migrar hacia un sistema monetario de metas de inflación en el mediano plazo.

Así, la adopción del esquema de banda formó parte de un proceso de transición del sistema cambiario, el cual busca evolucionar gradualmente de un régimen de banda hacia uno de flotación.

Por último, es importante decir que la adopción del régimen de banda cambiaria no se hace ante la posibilidad de una crisis cambiaria, sino por el contrario, se debe a la existencia de condiciones favorables para que el Banco Central se retire paulatinamente del mercado de cambios, lo cual tiende a favorecer el control monetario y a reducir la inflación interna.

## **CAPÍTULO SEGUNDO: CAMBIOS EN LA NORMATIVA PREVIO A LA ADOPCIÓN DEL RÉGIMEN DE BANDA CAMBIARIA**

A continuación se hace referencia a las acciones realizadas por el Banco Central en el área normativa, operativa y tecnológica, previo a la adopción del régimen cambiario de banda, las cuales fueron tomadas con la finalidad de contar con un escenario que permitiera un accionar más adecuado de la entidad y del mercado bajo este nuevo régimen.

### **Sección I:**

#### **Análisis del Reglamento de Operaciones Cambiarias de Contado**

En esta sección se hace mención al Reglamento de Operaciones Cambiarias de Contado (ROCC), el cual formó parte de una de las medidas acordadas por la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica, con la finalidad de preparar al medio financiero en particular y a la sociedad en general para adoptar el régimen de banda cambiaria.

El Reglamento para las Operaciones Cambiarias de Contado deroga el Reglamento para las Operaciones Cambiarias aprobado por la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica en su sesión N° 4920-97 celebrada el 13 de agosto de 1997.

Este nuevo Reglamento fue aprobado por la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica en el artículo 6 del Acta de la Sesión N° 5293-2006 celebrada el 30 de agosto de 2006, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 179 del 19 de septiembre del 2006 y con en vigencia un día después de su publicación.

Dicha decisión fue tomada con base en las siguientes consideraciones:

1. *“El Artículo 86 de la Ley Orgánica establece que la Junta Directiva del Banco Central dictará las regulaciones sobre procedimientos y requisitos a los que deben someterse las entidades autorizadas para negociar divisas, tanto las entidades financieras supervisadas por la Superintendencia General de Entidades Financieras, expresamente mencionadas por la ley, como los entes y empresas que puede autorizar específicamente la Junta Directiva del Banco Central.*

2. *El Banco Central debe favorecer las condiciones para la operación del mercado cambiario, en especial procurar que la normativa cambiaria sea concordante con las modificaciones que ha sufrido el entorno y coadyuvar a una gestión más eficiente del Banco Central en la dirección de la política monetaria y cambiaria que le impone su Ley Orgánica.*
3. *El Banco Central considera que los intermediarios del mercado cambiario deben contar con una mayor libertad en la gestión de las posiciones propias en moneda extranjera que puedan asumir, a fin de procurar una mejor administración de los riesgos cambiarios y una mayor flexibilidad de su accionar en el mercado. Asimismo, considera conveniente corregir la asimetría que representa la posibilidad de que esas entidades puedan vender divisas directamente al Banco Central sin estar sujetos a la variación diaria máxima permitida en la posición autorizada en divisas.*
4. *El Banco Central debe fortalecer los flujos de información hacia la Institución para un mejor seguimiento del mercado así como la comunicación de los tipos de cambio de compra y venta al público para una formación de precios más eficiente en el mercado de moneda extranjera”.*<sup>85</sup>

El Reglamento de Operaciones Cambiarias de Contado estableció las normas para las operaciones de compra y de venta de monedas extranjeras con colones

---

<sup>85</sup> Acta de la Sesión N° 5293-2006 de la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica, celebrada el 30 de agosto de 2006, artículo 6.

en el mercado cambiario nacional, así como a quienes se les permitía participar como intermediarios cambiarios. Estas definiciones serían aplicables tanto en el marco del régimen entonces vigente de paridades ajustables, como en sistemas de mayor flexibilidad.

Igualmente, la normativa formalizó la intervención de la Autoridad Monetaria en el mercado cambiario al definir explícitamente los tipos de cambio de intervención de compra y de venta (límites inferior y superior en el régimen de banda cambiaria), a los cuales las entidades autorizadas pueden realizar sus transacciones de divisas con el Banco Central. Esta normativa es aplicable para las transacciones de compra y venta “de contado”, ya que las operaciones de coberturas cambiarias son reguladas por el Reglamento para Operaciones con Derivados Cambiarios.<sup>86</sup>

Asimismo, se dispuso que el límite global de la posición autorizada en divisas de las entidades supervisadas por la SUGEF (diferencia entre los activos y los pasivos totales en moneda extranjera) debe mantenerse al final de cada día hábil entre el más y el menos ciento por ciento ( $\pm 100\%$ ) del patrimonio total de la entidad, expresado en dólares de los Estados Unidos de América.

---

<sup>86</sup> Aprobado mediante el numeral I, artículo 14 del Acta de la Sesión N° 5306-2006 del 22 de noviembre del 2006.

A la vez, se concedió mayor libertad a los intermediarios cambiarios en cuanto a la variación diaria máxima permitida en la posición propia autorizada en divisas por concepto de transacciones cambiarias, al incrementarse el porcentaje desde  $\pm 0,50\%$  del saldo de la posición del día anterior hasta el  $\pm 1\%$  del patrimonio de la entidad expresado en dólares. Al mismo tiempo, se eliminó la posibilidad que tenían las entidades de realizar ventas directas de divisas a la Autoridad Monetaria sin estar sujetas al límite de variación diaria mencionado y se dispuso que tanto los parámetros de variación diaria máxima como el límite global puedan ser modificados por acuerdo de la Junta Directiva del Banco Central.

La nueva reglamentación establece que los tipos de cambio de compra y de venta ofrecidos en ventanilla por las entidades cambiarias deben corresponder a los precios efectivos que apliquen a los clientes, sin recargos adicionales. Lo anterior tiene la finalidad de ofrecer información más precisa al público, promover una mayor competencia entre las entidades e incrementar la transparencia en la fijación de precios para la moneda extranjera en el mercado cambiario nacional.

*“En resumen, la nueva normativa para las operaciones cambiarias de contado constituye una herramienta fundamental para que las entidades autorizadas a negociar divisas y el Banco Central operen en un entorno de mayor flexibilidad*

*cambiaría. Además, permite mejorar la transparencia del mercado al incrementarse los flujos de información relacionados con los precios de política y la intervención de la Autoridad Monetaria, las cotizaciones de las entidades autorizadas con el público y los montos totales negociados por el mercado, lo cual posibilita que los agentes públicos y privados den un mejor seguimiento a la evolución del mercado de moneda extranjera”<sup>87</sup>*

---

<sup>87</sup> Banco Central de Costa Rica, (2007). Informe de Inflación febrero del 2007. Costa Rica: BCCR, p. 57.



## Sección II:

### **Cambios en la operativa de Compra y Venta de Divisas en el servicio**

#### **MONED-MONEX (Mercado Mayorista)**

Seguidamente se habla de los cambios realizados en la plataforma de negociación electrónica de divisas con la finalidad de adecuarlo al nuevo régimen cambiario de banda hacia el cual se pensaba migrar en ese momento.

El Mercado Organizado para la Negociación Electrónica de Divisas (MONED)<sup>88</sup>, era un sistema electrónico computarizado que operaba en Costa Rica desde el año 1992. Éste consistía en una red de computadores con un monitor en cada entidad autorizada en el cual aparecían las cantidades ofrecidas y demandadas y las cotizaciones a las cuales se ofrecían las divisas.

Era un sistema anónimo, en el que únicamente el Banco Central conocía la identidad de quien estaba realizando la oferta o la demanda de divisas, sin

---

<sup>88</sup> El Mercado Organizado para la Organización Electrónica de Divisas (MONED), fue sustituido por el Mercado de Monedas Extranjeras (MONEX) integrado al SINPE, el cual inició sus operaciones a partir del 20 de noviembre del 2006.

embargo, todas las entidades autorizadas podían observar dichas cotizaciones sin tener conocimiento de quien las realizaba.

El objetivo del MONED y luego del MONEX fue proveer a los participantes en el mercado cambiario de un mecanismo ágil y multilateral de intercambio de moneda extranjera por moneda nacional, con liquidación sobre las cuentas de reserva en el BCCR de los participantes.

Entre las características positivas de estas plataformas de negociación se tiene que liquidan en el mismo día de la transacción, lo que evita tomar posiciones a plazo y por lo tanto inducir a comportamientos especulativos.

En el caso del MONEX al estar integrado al Sistema Nacional de Pagos Electrónicos (SINPE) facilita la gestión de liquidez de las tesorerías de los bancos, reduciendo tiempos de transacción en un ambiente seguro en el que se garantiza el principio de “entrega contra pago”.

### **Sección III:**

#### **La Sesión de la Junta Directiva del BCCR N° 5300 del 13 de octubre del 2006**

En la presente sección se hace hincapié en el Acta de Sesión N° 5300, celebrada el 13 de octubre del 2006 por la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica, en la cual se acordó establecer ciertos cambios importantes en materia cambiaria.

Mediante las potestades y atribuciones que la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica le otorga a la Entidad Rectora en sus artículos 28 y 85 para el establecimiento del régimen cambiario que considere más apropiado para el país tomando en cuenta las circunstancias económicas, en el artículo 5 de la sesión N° 5300, el Directorio acordó establecer a partir del 17 de octubre del 2006 un régimen cambiario de banda de tipo deslizante y de amplitud inicial moderada pero creciente en el tiempo, como la opción más adecuada para otorgarle mayor participación al mercado en la determinación del precio del dólar.

En el esquema de banda cambiaria, el Banco Central se compromete a mantener el tipo de cambio entre dos límites preestablecidos, uno inferior (“piso”) y otro superior (“techo”), dentro de los cuales se permite que el tipo de cambio fluctúe

libremente. Cuando el precio del dólar alcanza alguno de esos valores, el BCCR interviene ya sea vendiendo dólares si el tipo de cambio alcanza el techo, o comprándolos si alcanza el piso de la banda.

Entre las razones por las cuales la Junta Directiva del Banco Central decide abandonar el régimen cambiario de paridades ajustables (minidevaluaciones) y reemplazarlo por un sistema de banda cambiaria, es que a pesar de que el primero contribuyó a mantener una estabilidad relativa por más de veinticuatro años, permitiendo el desarrollo de una economía diversificada de sus exportaciones, también generó costos y vulnerabilidad a la economía del país, y redujo la efectividad de la política monetaria del Banco Central, generando efectos poco deseables como:

*“i) La necesidad del Banco Central de realizar persistentes intervenciones en el mercado cambiario provocando impactos monetarios y elevados costos financieros.*

*ii) La predictibilidad del tipo de cambio, la cual propicia la persistencia del riesgo moral en las decisiones que en materia cambiaria toman los diversos agentes económicos. Éste es un elemento que estimula la dolarización de los depósitos y del crédito y genera riesgos adicionales para el sistema financiero, los cuales repercuten sobre la vulnerabilidad de la economía costarricense.*

*iii) La existencia de un tipo de cambio siempre creciente y fácilmente predecible, el cual genera inercia inflacionaria y se constituye por sí mismo en un factor permanente de presión sobre los precios internos”.*<sup>89</sup>

Respecto a la necesidad del BCCR de llevar a cabo intervenciones persistentes en el mercado cambiario, Félix Delgado citado por Lizano y López (2006), indica que el Banco Central asumía la responsabilidad de mantener un nivel de reservas monetarias internacionales de rápida disponibilidad para poder satisfacer la demanda de divisas al tipo de cambio nominal, lo que implica un costo importante para la Institución.

Por otra parte, el régimen de paridad ajustable generaba la predictibilidad del tipo de cambio, lo que provocó la persistencia del riesgo moral en las decisiones tomadas por los agentes económicos en materia cambiaria. Esto, según Alfaro (2006), provocó el fenómeno llamado dolarización del ahorro financiero, que igualmente ocurre con la dolarización del crédito bancario, con el cual los agentes económicos se ven incentivados a hacer transacciones en dólares, suponiendo que ante cualquier problema la Autoridad Monetaria asume la contingencia. Lo anterior se traduce en una mayor dolarización, a la vez que disminuye el campo de

---

<sup>89</sup> Acta de la Sesión N° 5300-2006 de la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica, artículo 5.

acción de la política monetaria, pues una menor cantidad de transacciones se llevan a cabo en moneda nacional.

En cuanto a la inflación inercial, Félix Delgado, citado por Lizano y López (2006), comenta que se debe a que los agentes económicos pueden predecir con bastante certeza la evolución del tipo de cambio nominal. Esto se constituye en un factor permanente de presión sobre los precios internos.

Otra de las razones por la cual se decidió abandonar el régimen de paridades ajustables, es que como lo señala la teoría macroeconómica, es imposible que existan en una economía un tipo de cambio fijo o semi-fijo, una libre movilidad de capitales y una utilización efectiva de la tasa interés como instrumento de política monetaria para el control de la inflación.

Así, la dificultad para incidir sobre la inflación en un contexto de persistentes intervenciones en el mercado cambiario y de libre movilidad de capitales, llevaron a la Junta Directiva del Banco Central a modificar el régimen de paridad ajustable y a adoptar un esquema de banda cambiaria; con el objetivo de otorgar un mayor

grado de libertad a la política monetaria y avanzar hacia una tasa de inflación baja y estable en el mediano plazo.

Además de acordarse el establecimiento del régimen de banda cambiaria, en el artículo 5 de la Sesión N° 5300-2006, se llegó al acuerdo de que el tipo de cambio sería determinado libremente por el mercado, sin embargo el Banco Central podría actuar ofreciendo y vendiendo divisas a los tipos de cambio de intervención que defina. Todo esto con la finalidad de que el precio al que se realicen las transacciones entre las entidades autorizadas como intermediarios cambiarios y entre ellas y el Banco Central no superen al tipo de cambio de intervención de venta ni sean menores al tipo de cambio de intervención de compra.

A la vez, se definió que el Banco Central podría participar en el mercado cambiario tanto para atender sus propias necesidades como las del Sector Público No Bancario de manera discrecional, con el fin de contener presiones excesivas sobre el tipo de cambio que considere correspondan a movimientos estacionales o especulativos; pudiendo realizar operaciones directas o utilizar los instrumentos de negociación de divisas que el BCCR estime convenientes, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de la Institución.

El Banco Central estableció para el 17 de octubre del 2006, los tipos de cambio de intervención de compra en 514,78 y el de venta en 530,22 colones por dólar, los cuales aumentarían cada día hábil en 0,06 colones para el de compra y un 0,14 colones para el de venta.

En el artículo 6 del Acta de Sesión de la Junta Directiva, N° 5300-2006, celebrada el 13 de octubre del 2006, se determinó que los tipos de cambio de referencia (valor efectivo del dólar estadounidense) de compra y venta serían calculados por el Banco Central, como un promedio de los tipos de cambio anunciados el día anterior en ventanilla por las entidades autorizadas a participar en el mercado cambiario en el lapso comprendido entre las dos y las cinco de la tarde, ponderado por el tiempo en que cada tipo de cambio estuvo vigente, según los informes enviados diariamente por cada entidad al Banco Central y por la participación relativa de éstos en el volumen negociado con el público.

Tal y como lo indica el artículo 9 del Reglamento para las Operaciones Cambiarias de Contado, esos tipos de cambio de referencia corresponden al valor comercial efectivo que, a la fecha de pago, tenga la moneda extranjera adeudada; valor el cual hace referencia el artículo 48 de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa



Rica,<sup>90</sup> el cual debe obtenerse como un promedio de las operaciones del mercado cambiario donde no existan restricciones para la compra o venta de divisas.

Los tipos de cambio representativos de este mercado cambiario sin restricciones, pertenecen a los utilizados en ventanilla para las operaciones diarias con sus clientes, por las entidades autorizadas para participar en el mercado cambiario.

Asimismo, en el citado artículo 6, se acordó que el Banco Central debía divulgar antes del término de cada día, los tipos de cambio de referencia a regir el día hábil siguiente.

Se debe indicar que las disposiciones mencionadas entraron en vigencia a partir del 17 de octubre del 2006, al igual que lo ordenado en el artículo 5 de la Sesión N° 5300-2006.

Por último, respecto a las acciones tomadas en materia cambiaria en la sesión citada, el Banco Central de Costa Rica, mediante el artículo 7, convino conforme a lo establecido en los artículos 89 de la Ley Orgánica del BCCR y 10 del Reglamento para las Operaciones Cambiarias de Contado, lo concerniente a los

---

<sup>90</sup> El artículo 49 de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica indica las excepciones a esta disposición, es decir establece las obligaciones pactadas en moneda extranjera que deben ser canceladas en esa misma moneda.

tipos de cambio en los que las instituciones del Sector Público No Bancario (SPNB) realizarían sus transacciones de compra y venta de divisas.

Así, el Directorio dispuso que las instituciones del Sector Público No Bancario, que realizaran transacciones diarias de compra venta de divisas por montos inferiores a cien mil dólares de los Estados Unidos de América, podrían ejecutarlas por medio de los bancos comerciales del Estado.

Por el contrario, las transacciones diarias de compra venta de divisas de las instituciones del Sector Público No Bancario que excedieran el monto indicado con anterioridad, así como las efectuadas por entidades del Sector Público No Bancario que requirieran ejecutar transacciones en divisas por un monto mensual superior a diez millones de dólares de los Estados Unidos de América, deberían efectuarse únicamente con el Banco Central de Costa Rica.<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup> Es importante aclarar que este Acuerdo fue modificado mediante el artículo 7 del Acta de Sesión N° 5310-2006, celebrada el 20 de diciembre del 2006, posteriormente por el artículo 5 del Acta de la Sesión N° 5354-2007, llevada a cabo el 13 de noviembre del 2007 y finalmente por el artículo 14 del Acta de la Sesión N° 5387-2008 celebrada el 16 de julio del 2008.

## **TÍTULO IV: EL RÉGIMEN DE BANDA CAMBIARIA EN EL CONTEXTO DE LA LEY GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

### **CAPÍTULO I: ANÁLISIS DE LOS POSIBLES VICIOS DE LEGALIDAD EN LOS ELEMENTOS FORMALES**

El Banco Central es una institución autónoma, (artículo 189 de la Constitución Política y artículo 1 Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica) con potestad para adoptar decisiones sobre la conducción de la política monetaria y por ende, sobre la determinación del régimen cambiario del país, conforme a lo establecido en los artículos 2, 3 inciso c, 28 y 85 de la LOBCCR.

Dicha autonomía de la que goza el Banco Central, implica que las decisiones en materia monetaria y cambiaria, por parte de la Institución, no estén sujetas a decisiones políticas o administrativas de otros órganos, esto no significa que el objeto de esa autonomía o independencia sea únicamente el de excluir la participación de terceros en la conducción de la política monetaria y cambiaria, sino que además, significa un instrumento para el cumplimiento de un fin:

*“... mantener la estabilidad interna y externa de la moneda nacional y asegurar su conversión a otras monedas”.<sup>92</sup>*

Por lo tanto, las decisiones de la Institución en materia de política monetaria y cambiaria no pueden ser tomadas al margen de la ley, el Banco Central se encuentra sujeto al ordenamiento jurídico (artículo 1 de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica), y como ente público a las reglas de la Administración Pública (artículo 2 Ley General de la Administración Pública).

Así, todo actuar del Banco Central deberá obedecer a un esquema que exige la presencia de una serie de elementos esenciales requeridos para su plena manifestación.

Lo anterior, debido a que la ausencia o defecto en alguno de los elementos del acto administrativo origina, como hemos dicho, vicios de nulidad absoluta o relativa, de conformidad con los artículos 166 y 167 de la Ley General de la Administración Pública.

---

<sup>92</sup> Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, Ley N° 7558 del 27 de noviembre de 1995, artículo 2.

Entonces, los vicios del acto administrativo serán a la vez los motivos de impugnación del acto administrativo.

De esta forma, para determinar los posibles vicios de legalidad existentes en el acto administrativo de la adopción del régimen de banda cambiaria, es necesario analizar cada elemento de dicho acto, tomando en cuenta, tanto los formales como los materiales: formales que son el sujeto, el procedimiento y la forma de manifestación; y materiales que son el motivo, el contenido y el fin.

A continuación analizamos los elementos formales del acto mediante el cual la Junta Directiva del Banco Central adoptó el régimen de banda cambiaria, para así determinar la posible existencia de vicios de legalidad en éstos.

### **Sección I:**

#### **Vicio en el sujeto**

El sujeto es el autor del acto y comprende tres aspectos: investidura, legitimación y competencia.

Así, para demostrar si hubo vicio de legalidad en el sujeto, en la adopción del régimen cambiario de banda se deben tomar en cuenta tres aspectos:

- Irregularidad en la investidura del funcionario:

Respecto a ésta, Ortiz (2002) dice:

*“La nulidad de ésta debe ser relativa y no absoluta, porque caso contrario, produce la inexistencia de la investidura, que da lugar a la figura del usurpador y que priva al acto del carácter de administrativo. Para que esta irregularidad sea un vicio, es preciso que resulte inaplicable la doctrina de los funcionarios de hecho, cuya función es precisamente convalidar el acto”*.<sup>93</sup>

Entonces, la irregularidad en la investidura del funcionario de hecho no presupone la invalidez de los actos que éste haya realizado.

---

<sup>93</sup> Ortiz Ortiz Eduardo, Tomo II, op. cit., p. 454.

Como señala el artículo 116 inciso 1 de la Ley General de la Administración Pública los actos realizados por un funcionario de hecho son válidos aunque de ellos se deriven perjuicios para el administrado. De igual manera, dichos actos podrán afectar a la propia Administración como lo indica el inciso 2 del mismo artículo.

Según José Canasi (1972) *“La irregularidad en la investidura puede provenir de causas diversas, y el funcionario de facto está colocado en todos los supuestos fuera del ordenamiento jurídico constitucional y legal. No obstante esta irregularidad, los actos jurídicos que realiza no difieren de los actos de los funcionarios de jure, en cuanto a su validez con respecto a terceros, así se trate de funcionarios de épocas normales como de épocas anormales, ya sea que se ignore en el primer supuesto los vicios de la investidura, como se conozca en el segundo caso la falta de dicha investidura legal”*.<sup>94</sup>

De lo anterior se deduce que si se cumplen los supuestos que establece la Ley General de la Administración Pública en su artículo 115 y siguientes, los actos que realicen los funcionarios de hecho tendrán los mismos efectos que aquellos

---

<sup>94</sup> Canasi José (1972). Derecho Administrativo. Vol. I. Ediciones Depalma, Buenos Aires, p. 777.

realizados por un servidor público nombrado en virtud de un acto válido y eficaz de investidura.

Lo antedicho aplica en los actos o acuerdos tomados por un órgano colegiado aunque uno de sus miembros ostente la condición de funcionario de hecho.

Al respecto la Procuraduría General de la República ha manifestado:

*“Así, los actos o acuerdos tomados por un órgano colegiado son válidos aunque uno de sus miembros ostente la condición de funcionario de hecho. De conformidad con lo expuesto, es claro que tanto la Sala Constitucional, como esta Procuraduría, han admitido la aplicación de la figura del funcionario de hecho en los casos en los cuales alguno de los integrantes de un órgano colegiado presente problemas de investidura. Ante esa situación, y suponiendo que se hayan cumplido todos los requisitos previstos en los artículos 115 y siguientes de la LGAP, los actos del órgano colegiado deberán tenerse como válidos y eficaces”.*<sup>95</sup>

- Irregularidad en la legitimación:

---

<sup>95</sup> Procuraduría General de la República, Dictamen N° C-117-2006 del 20 de marzo del dos mil seis.



La legitimación, tal y como lo explica Eduardo Ortiz Ortiz, consiste en *“...la potestad genérica para ejercer la competencia en todos los casos posibles que la misma abarca”*.<sup>96</sup>

Respecto a la legitimación el artículo 129 de la Ley General de la Administración Pública dice:

*“El acto deberá dictarse por el órgano competente y por el servidor regularmente designado al momento de dictarlo, previo cumplimiento de todos los trámites sustanciales previstos al efecto y de los requisitos indispensables para el ejercicio de la competencia”*.

- Incompetencia:

La incompetencia es la ineptitud del órgano para actuar, por falta de atribución legal de la situación jurídica subjetiva que lo autorice a ello.

---

<sup>96</sup> Ortiz Ortiz Eduardo, Tomo II, op. cit., p. 456.

La exigencia de que el acto administrativo emane de un órgano con competencia para emitirlo, se encuentra plasmada en el artículo 129 de la Ley General de la Administración Pública, el cual indica claramente que el acto administrativo debe ser dictado por el órgano competente.

Asimismo, de conformidad con el artículo 60 de la Ley General de la Administración Pública, la competencia está determinada en razón del territorio, el tiempo, la materia y el grado.

Entonces, ningún funcionario de un determinado órgano puede ejercer competencias de otro órgano, toda vez que ello produce la nulidad absoluta de los actos que sean el resultado del ejercicio de esas competencias ilegítimas.

De esta forma, para determinar posibles vicios de legalidad en el sujeto del acto administrativo mediante el cual la Autoridad Monetaria adopta el régimen de banda cambiaria, debe considerarse lo siguiente:

Los artículos 28 y 85 de la Ley Orgánica del BCCR encomiendan, como dijimos anteriormente, entre las atribuciones, competencias y deberes de la Junta

Directiva de la Institución, establecer con el voto favorable de al menos cinco de sus miembros, el régimen cambiario que considere apropiado, de acuerdo con las circunstancias económicas prevalecientes.

Entonces, no existe un vicio de legalidad en el sujeto del acto de mediante el que se adopta la banda cambiaria, debido a que como consta en el Acta de Sesión N° 5300-2006 de la Junta Directiva del BCCR, en la cual se acuerda la modificación del régimen cambiario, la totalidad de sujetos que dictan el acto eran efectivamente miembros de dicha Junta Directiva, según la Memoria Anual del Banco Central del 2006.<sup>97</sup>

Por lo tanto, los sujetos estaban regularmente investidos y legitimados para adoptar el acto. Asimismo éste fue adoptado, como acabamos de indicar, por la Junta Directiva del Banco Central, que es el órgano competente para dictar dicho acto, según los mencionados artículos 28 y 85 de la Ley Orgánica de la Institución.

---

<sup>97</sup> Memoria Anual del Banco Central de Costa Rica del 2006.

## **Sección II:**

### **Vicio en el procedimiento**

El procedimiento administrativo está constituido por una serie de formalidades establecidas en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un acto administrativo.

Asimismo, dicho procedimiento constituye en una garantía legal para los administrados, debido a que obliga a la Administración Pública a actuar en los términos que la ley le señala.

De esta manera, las formalidades del procedimiento administrativo consisten fundamentalmente en emplear los medios razonables para dar oportunidad de audiencia y defensa al presunto afectado por una resolución administrativa.

Con relación al procedimiento de los actos de carácter general el artículo 361 de la Ley General Pública establece:

*“Artículo 361.-*

*1. Se concederá audiencia a las entidades descentralizadas sobre los proyectos de disposiciones generales que puedan afectarlas.*

*2. Se concederá a las entidades representativas de intereses de carácter general o corporativo afectados por la disposición la oportunidad de exponer su parecer, dentro del plazo de diez días, salvo cuando se opongan a ello razones de interés público o de urgencia debidamente consignadas en el anteproyecto.*

*3. Cuando, a juicio del Poder Ejecutivo o del Ministerio, la naturaleza de la disposición lo aconseje, el anteproyecto será sometido a la información pública, durante el plazo que en cada caso se señale”.*

De conformidad con lo anterior, es un requisito para la emisión de actos de carácter general, la audiencia a entidades representativas de intereses de carácter general o corporativo, que se vean afectados.

Siguiendo la literalidad de este artículo, el Banco Central debió haber concedido audiencia a los posibles afectados con la adopción de la banda cambiaria, en un

plazo máximo de diez días hábiles, contados a partir de la publicación en el Diario Oficial “La Gaceta”, para que así expusieran su parecer.

No obstante lo anterior, la Junta Directiva del Banco Central omite dicha disposición y no realiza la audiencia pública respectiva, asimismo tampoco consigna en el acta del acuerdo las razones de su omisión.

Por lo tanto, existe un vicio de legalidad en el procedimiento del acto en el que se adopta la banda cambiaria y éste puede ser impugnado.

En principio, conforme lo establece el artículo 166 de la Ley General de la Administración Pública, dada la ausencia de uno de los elementos esenciales del acto, supone con ello la nulidad absoluta del Acuerdo de Junta Directiva N° 5300-2006.

No obstante, correspondería al Juez de lo Contencioso Administrativo determinar la gravedad de la omisión en el acto antes citada y dictar si estamos en presencia de una nulidad absoluta o relativa.

### Sección III:

#### Vicio en la forma

Por forma se entiende el modo como se instrumenta y se da a conocer la voluntad administrativa, es decir, el modo de exteriorización de la voluntad administrativa.

Entonces cuando la ley exige una forma de expresión del acto, la falta de ésta produce nulidad absoluta.

Al respecto el artículo 136 de la Ley General de la Administración Pública señala:

*“Artículo 136.-*

*1. Serán motivados con mención, sucinta al menos, de sus fundamentos:*

*a) Los actos que impongan obligaciones o que limiten, supriman o denieguen derechos subjetivos;*

*b) Los que resuelvan recursos;*

*c) Los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos;*

*d) Los de suspensión de actos que hayan sido objeto del recurso;*

*e) Los reglamentos y actos discrecionales de alcance general; y*

*f) Los que deban serlo en virtud de ley.*

*2. La motivación podrá consistir en la referencia explícita o inequívoca a los motivos de la petición del administrado, o bien a propuestas, dictámenes o resoluciones previas que hayan determinado realmente la adopción del acto, a condición de que se acompañe su copia”.*

Según lo indicado por este artículo los actos discrecionales del alcance general, deben ser motivados con mención de sus fundamentos, estos últimos pueden consistir en dictámenes o resoluciones previas que hayan determinado la adopción del acto.

De esta forma, consideramos que por la trascendencia del acto para la población en general, el Banco Central pudo hacer referencia explícita de los documentos técnicos que respaldan la decisión de adoptar el régimen de banda cambiaria.



Lo anterior, debido a que en el artículo 5 del Acta de la Sesión N° 5300-2006 la Junta Directiva del Banco Central únicamente señala:

*“6. La investigación y el análisis técnico llevado a cabo en el Banco Central durante los últimos años señala la conveniencia de otorgar mayores grados de libertad a la política monetaria para incrementar la capacidad de la institución en el control de la inflación”.*<sup>98</sup>

De esta forma, aunque en el acuerdo se menciona que la Institución realizó una investigación y un análisis técnico que demostraron la conveniencia de otorgar mayores grados de libertad a la política monetaria para incrementar la capacidad de la misma en el control de la inflación, no se señala los estudios y análisis específicos que respaldan tal decisión.

No obstante lo anterior, no es posible determinar un vicio de legalidad en la forma del acto de la adopción de la banda cambiaria, debido a que el artículo citado no exige que los fundamentos que motiven los actos de alcance general deban consistir en dictámenes o estudios técnicos específicos, únicamente establece esto como una posibilidad.

---

<sup>98</sup> Acta de la Sesión N° 5300-2006 de la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica, artículo 5.

## **CAPÍTULO II: ANÁLISIS DE LOS POSIBLES VICIOS DE LEGALIDAD EN LOS ELEMENTOS MATERIALES**

A continuación se hace un análisis de los elementos materiales del acto administrativo por el cual la Junta Directiva del Banco Central adopta el régimen de banda cambiaria el 13 de octubre del 2006, para determinar la existencia de posibles vicios de legalidad en dichos elementos.

### **Sección I:**

#### **Vicio en el motivo**

El motivo del acto administrativo corresponde a los antecedentes y presupuestos de hecho y de derecho que fundamentan la necesidad, oportunidad, conveniencia y legitimidad del acto.

Éste según el artículo 133 de la Ley General de la Administración Pública debe ser legítimo y existir tal y como ha sido tomado en cuenta para dictar el acto, además cuando no esté regulado deberá ser proporcionado al contenido.

De esta forma, para determinar si existe un vicio de legalidad en este sentido en el acto de adopción de la banda cambiaria, debe conocerse el motivo de dicho acto.

En este sentido, conforme a lo establecido en el artículo 5 del Acta de la Sesión N° 5300-2006 de la Junta Directiva del BCCR se considera como motivo del acto lo siguiente:

*“1. Los Artículos 28 y 85 de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, Ley N° 7558 del 27 de noviembre de 1995, encomiendan a esta Entidad Rectora, entre sus atribuciones, competencias y deberes, el establecimiento del régimen cambiario que considere apropiado de conformidad con las circunstancias económicas prevalecientes; teniendo la potestad para establecer un sistema en el que la determinación del tipo de cambio le corresponda hacerla al mercado con intervención del Banco o sin ella.*

*2. El Artículo 87 de la citada Ley Orgánica dispone que el Banco Central podrá comprar y vender divisas en el mercado cambiario para evitar fluctuaciones violentas del tipo de cambio y llenar sus propias necesidades, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 28 de esta Ley.*

*3. El régimen cambiario de minidevaluaciones ha contribuido a mantener una relativa estabilidad externa durante las dos últimas décadas y ha posibilitado la inserción exitosa de la economía costarricense en los mercados internacionales. Sin embargo, también ha generado costos y vulnerabilidades a la economía nacional y ha reducido la efectividad de la política monetaria que ejecuta el Banco Central de Costa Rica, cuyo objetivo prioritario es lograr una inflación baja y estable.*

*4. Dentro de las limitaciones asociadas con el régimen cambiario actual, se encuentran:*

*i) La necesidad del Banco Central de realizar persistentes intervenciones en el mercado cambiario que provocan impactos monetarios y elevados costos financieros.*

*ii) La predecibilidad del tipo de cambio, la cual propicia la persistencia de riesgo moral en las decisiones que en materia cambiaria toman los diversos agentes económicos. Este es un elemento que estimula la dolarización de los depósitos y del crédito y genera riesgos adicionales para el sistema financiero, los cuales repercuten sobre la vulnerabilidad de la economía costarricense.*

*iii) La existencia de un tipo de cambio siempre creciente y fácilmente predecible, el cual genera inercia inflacionaria y se constituye por sí mismo en un factor permanente de presión sobre los precios internos.*

*5. Es un hecho aceptado por la teoría macroeconómica la imposibilidad de que en una economía coexistan simultáneamente un tipo de cambio fijo o semi-fijo, como las minidevaluaciones, una libre movilidad de capitales y una utilización efectiva de los instrumentos de política monetaria para el control de la inflación.*

*6. La investigación y el análisis técnico llevado a cabo en el Banco Central durante los últimos años señala la conveniencia de otorgar mayores grados de libertad a la política monetaria para incrementar la capacidad de la institución en el control de la inflación. Esos mayores grados de libertad y el avance hacia una mayor efectividad de los instrumentos de política monetaria con fines de alcanzar una inflación baja y estable, en un ambiente de libre movilidad de capitales, requiere el abandono paulatino del ancla cambiaria y la búsqueda de una mayor flexibilidad en la determinación del tipo de cambio.*

*7. La coyuntura macroeconómica actual, caracterizada por un nivel satisfactorio de reservas monetarias internacionales, una relativa disciplina fiscal y estabilidad del sistema financiero, favorece una migración gradual y ordenada del régimen de minidevaluaciones hacia un régimen de mayor flexibilidad cambiaria.*

*8. El Banco Central estima que una estrategia adecuada para aumentar progresivamente la efectividad de la gestión monetaria en el logro de su objetivo de estabilidad interna, y facilitar además que los diferentes sectores realicen los ajustes necesarios para operar en un entorno de menor predictibilidad cambiaria, consiste en la implementación de un régimen de bandas cambiarias de amplitud inicial moderada pero creciente en el tiempo”.*

Ahora bien, tal y como se dijo cuando el motivo no está señalado por ley, sino que se da en virtud de una potestad discrecional autorizada por ley como la que tiene la Junta Directiva del Banco Central para determinar el régimen cambiario conforme a lo establecido por la Ley Orgánica de la Institución en los artículos 28 y 85, el motivo debe ser proporcionado con el contenido.

Como se observa en el acuerdo, la Junta Directiva del BCCR establece en él las causas por las cuales considera que el régimen cambiario de minidevaluaciones es inconsistente con el objetivo de una inflación baja y estable; asimismo establece las razones por las cuales considera la necesidad de un régimen cambiario más flexible como el de banda cambiaria para dar más independencia a la política monetaria.

Por lo tanto, no es posible determinar un vicio de legalidad en el motivo del acto de adopción del régimen de banda cambiaria, debido a que el motivo es congruente con el contenido.

## Sección II:

### Vicio en el contenido

El contenido es la parte dispositiva o declarativa del acto.

Según el artículo 132 de la LGAP, el contenido debe ser lícito, posible, claro y preciso y abarca todas las cuestiones de hecho y derecho surgidas del motivo; y su adaptación al fin podrá lograrse mediante la inserción discrecional de condiciones, términos y modos, siempre que éstos sean compatibles con la parte reglada del fin.

El contenido en el acto que ordena la adopción del régimen de banda cambiaria, según el artículo 5 del Acta de la Sesión N° 5300-2006, es el siguiente:

*“1. Establecer, a partir del martes 17 de octubre de 2006, un régimen cambiario de bandas.*

*2. En este régimen, el Banco Central permitirá que el tipo de cambio sea determinado libremente por el mercado, pero actuará ofreciendo vender y comprar*



*divisas a los tipos de cambio de intervención que defina, con el propósito de que el precio al cual se realicen las transacciones entre las entidades autorizadas como intermediarios cambiarios y entre ellas y el Banco Central, no superen al Tipo de Cambio de Intervención de Venta, ni sean inferiores al Tipo de Cambio de Intervención de Compra que determine el Banco Central.*

*3. El Banco Central también podrá participar en el mercado cambiario con el fin de atender sus propias necesidades y las del Sector Público no Bancario y, de manera discrecional, con el fin de contener presiones excesivas sobre el tipo de cambio que a su juicio correspondan a movimientos estacionales o especulativos. Para ello, el Banco Central podrá realizar operaciones directas o utilizar los instrumentos de negociación de divisas que estime convenientes de conformidad con la normativa vigente.*

*4. Establecer para el día 17 de octubre de 2006, un Tipo de Cambio de Intervención de Compra de 514.78 (quinientos catorce colones con setenta y ocho céntimos por dólar de los Estados Unidos de América) y un Tipo de Cambio de Intervención de Venta de 530.22 (quinientos treinta colones con veintidós céntimos por dólar de los Estados Unidos de América).*

*5. El Tipo de Cambio de Intervención de Compra se incrementará cada día hábil en 0,06 colones. Asimismo, el Tipo de Cambio de Intervención de Venta se incrementará cada día hábil en 0,14 colones. Estos valores podrán ser*

*modificados por la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica cuando las condiciones financieras y macroeconómicas prevalecientes así lo ameriten.*

*6. Las disposiciones anteriores rigen a partir del 17 de octubre del 2006 y dejan sin efecto cualquier otra resolución o acuerdo que se le opongan.*

*7. Lo antes resuelto fue tomado en firme, con fundamento en lo establecido en el Artículo 56, numeral 2, de la Ley General de la Administración Pública”.*

De esta forma, conforme a lo dicho anteriormente no existe un vicio de legalidad en el acto de adopción de la banda cambiaria, debido a que en éste se determinan las limitaciones del régimen de paridad ajustable para lograr que el Banco Central ejecute una política monetaria independiente y efectiva.

Asimismo, se determina en el acta del acuerdo la necesidad de un régimen cambiario más flexible como el de banda cambiaria para otorgar mayores grados de libertad a la política monetaria para incrementar la capacidad de la Institución en el control de la inflación.

Por lo tanto, el contenido del acto es congruente tanto con el motivo como con el fin del mismo.

### **Sección III:**

#### **Vicio en el fin**

El fin del acto administrativo consiste en el resultado perseguido en relación con el motivo del acto.

Tal y como dijimos anteriormente, el fin siempre es reglado, ya que la ley lo fija usualmente de manera expresa y específica, pero también puede hacerlo utilizando conceptos indeterminados y no indicarlo; sin embargo, en éstas dos últimas circunstancias no se está ante un caso de discrecionalidad administrativa.

Lo anterior, debido a que el uso de conceptos indeterminados o ausencia de ley en cuanto al fin del acto, no dan margen para una libertad de elección, pues aquél se encuentra fijado en todo caso, por la norma administrativa.

Por otra parte, el fin no puede ser un beneficio personal del funcionario ni de un tercero, además debe ser congruente con el motivo y el contenido del acto.

Respecto al fin, la Ley General de la Administración Pública dispone:

*“Artículo 131.-*

*1. Todo acto administrativo tendrá uno o varios fines particulares a los cuales se subordinarán los demás.*

*2. Los fines principales del acto serán fijados por el ordenamiento; sin embargo, la ausencia de ley que indique los fines principales no creará discrecionalidad del administrador al respecto y el juez deberá determinarlos con vista de los otros elementos del acto y del resto del ordenamiento.*

*3. La persecución de un fin distinto del principal, con detrimento de éste, será desviación de poder”.*

En este caso, el fin del acto de adopción de la banda cambiaria se determina por los objetivos principales de la Institución de *“...mantener la estabilidad interna y externa de la moneda y asegurar su conversión a otras monedas”.*

De esta forma, no existe un vicio en el fin, debido que se establece en el acta del acuerdo de la adopción de la banda cambiaria la razonabilidad económica de

establecer un régimen cambiario de mayor flexibilidad que el de las minidevaluaciones para dar así mayor independencia a la política monetaria y lograr la estabilidad interna y externa.

Por lo tanto, existe una congruencia entre el fin, el motivo y el contenido del acto.

## **Conclusiones**

En esta investigación se analizó el sustento jurídico con base en el cual el Banco Central de Costa Rica modificó el régimen cambiario en octubre del 2006; y mediante el análisis tanto de normas como de información bibliográfica y material digital, se alcanzaron los objetivos propuestos, y a la vez se generaron las siguientes conclusiones:

1. La Administración Pública está constituida por el Estado y los demás entes públicos, tal y como lo indica el artículo 1 de la Ley General de la Administración Pública. Estos entes surgen debido a la posibilidad que tiene el Estado de desplazar algunas de sus competencias a otras personas jurídicas creadas por él, mediante la figura jurídica de la descentralización, la cual implica dotar de personalidad jurídica con competencia exclusiva a un centro de acción distinto del Estado en virtud de una regla del ordenamiento jurídico.

2. La actuación de la Administración Pública que afecte los derechos del particular, debe ajustarse al ordenamiento jurídico, según el principio de legalidad plasmado en el artículo 11 de la Constitución Política. Dicho principio otorga asimismo,

potestades de actuación a la Administración Pública, debido a que toda acción administrativa debe haber sido dada en ejercicio de un poder atribuido previamente por la ley y delimitado y constituido por ésta.

3. Las potestades administrativas pueden darse en dos formas: regladas y discrecionales. En las primeras, el ejercicio de la potestad es obligatoria y bajo este supuesto su contenido no puede ser configurado libremente por la Administración, sino que debe limitarse a lo que la propia ley ha previsto de modo preciso y concreto. Mientras que en las potestades discrecionales la Administración Pública tiene la facultad de adoptar decisiones sobre la base de criterios no estrictamente jurídicos según el caso concreto; esta potestad discrecional se encuentra plasmada en el artículo 16 de la Ley General de la Administración Pública, sin que en modo alguno pueda estimarse como una potestad que denote una voluntad arbitraria.

4. El acto administrativo es una manifestación unilateral de voluntad libre y consciente dirigida a producir el efecto jurídico para un fin determinado, emanado normalmente de la Administración en ejercicio de una potestad administrativa. El acto administrativo está compuesto de elementos formales y materiales; los formales se refieren al ejercicio de la potestad que autoriza el acto administrativo

para la debida realización de éste, se trata del procedimiento, la forma de la manifestación y la competencia. Mientras que los materiales son aquellos que adecuan la conducta administrativa a la necesidad que satisface y a su vez determinan lo que la Administración Pública manda, autoriza o prohíbe; éstos son el motivo, contenido y fin.

5. El Banco Central de Costa Rica es una institución autónoma, con personalidad jurídica, que se rige por el Derecho Público y que pertenece al Estado, su naturaleza jurídica está prevista en el artículo primero de la Ley Orgánica de la Institución.

6. En virtud de la independencia administrativa de las instituciones autónomas, el Banco Central cuenta con potestad para regular tanto su organización, como el servicio que presta. En cuanto a su organización, se refiere al ámbito interno de su estructura organizacional; y en cuanto al servicio que presta significa que el BCCR puede crear los reglamentos o normas necesarias para la prestación de sus servicios, sin esperar que haya una ley sobre la materia de ejecución o desarrollo normativa. Los servicios se concretan en mantener la estabilidad interna y externa de la moneda y asegurar su conversión a otras monedas. Sin embargo, dicha potestad no es irrestricta debido a que la Institución debe actuar conforme al



ordenamiento jurídico, según los artículos 11 de la Constitución Política, 13 de la Ley General de la Administración Pública y 13 de la Ley Orgánica del BCCR.

7. El artículo 2 de la Ley Orgánica del Banco Central, Ley N° 7558 establece como objetivos principales de la Institución el mantener la estabilidad interna y externa de la moneda nacional y asegurar su conversión a otras monedas; en ese sentido, para el cumplimiento de esos objetivos el Banco Central de Costa Rica ejerce una función de dirección de la política monetaria. Lo que implica a la vez que el Banco tenga la potestad discrecional para la determinación del régimen cambiario según los artículos 28 y 85 de ésta Ley.

8. El tipo de cambio nominal expresa el número de unidades de moneda nacional necesarias para adquirir una unidad de moneda extranjera, generalmente el dólar de los Estados Unidos de América; sin embargo, cuando se habla de tipo de cambio en general no debe entenderse únicamente como tipo de cambio nominal, sino también como tipo de cambio real, es decir como la relación existente entre precios relativos internos y externos. La importancia económica del tipo de cambio real radica en que la diferencia en precios relativos (tipo de cambio real) es la que crea o destruye incentivos para el comercio internacional y, es en general, la que

orienta a que actividades de producción se dedican los recursos productivos de un país y por tanto es un determinante del nivel general de bienestar en la población.

9. El mecanismo seleccionado por un país para determinar el precio de la moneda extranjera en relación con la moneda nacional es el régimen cambiario. De acuerdo con los artículos 28 y 85 de la Ley N° 7558, el BCCR puede adoptar desde un régimen absolutamente fijo hasta uno de flotación libre, dependiendo de las circunstancias económicas internas y externas; y de los objetivos de las políticas monetarias y cambiarias del país.

10. En 1948, al decretarse la nacionalización bancaria, los depósitos de cuenta corriente y de ahorro del público pasan a manos de las instituciones bancarias del Estado, por lo que surge la necesidad de dotar al nuevo Sistema Bancario Nacional de un Banco Central; para tal propósito el 28 de enero de 1950, la Ley N° 1130 independiza del Banco Nacional de Costa Rica su Departamento Emisor y crea el Banco Central de Costa Rica, y en 1953 se promulga su Ley Orgánica N° 1552, la cual con algunas modificaciones rigió hasta 1995 cuando fue derogada por la Ley Orgánica del Banco Central N° 7558.

11. La Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica N° 7558 amplió las potestades de la Institución, otorgando rango de ley a muchas disposiciones que anteriormente se regulaban mediante reglamentos, lo cual incrementó la seguridad jurídica de los entes autorizados a participar en el mercado cambiario y otorgó mayor discrecionalidad en la administración y gestión de la política cambiaria.

12. Durante 1982 al 2006 estuvo vigente el esquema de paridad ajustable, el cual contribuyó a reducir los riesgos de crisis macroeconómicas, sin embargo, esto desvió al BCCR, sobre todo luego de 1995, del cumplimiento de uno de sus objetivos principales, como lo es mantener la estabilidad interna de la moneda nacional (inflación baja y estable) tal y como lo dicta el artículo 2 de la Ley N° 7558.

13. Con el propósito de reducir la inflación, el Banco Central hizo públicas, en el 2005, sus intenciones de migrar hacia un régimen de mayor flexibilidad, con el cual se le otorgara mayor libertad para manejar la política monetaria, como parte de una estrategia para migrar hacia un sistema monetario de metas de inflación en el mediano plazo.

14. El Banco Central aprobó en el 2005 el proyecto estratégico “Enfoque de Meta Explícita de Inflación para Costa Rica”, con el objetivo de adoptar un sistema monetario de metas de inflación en aras de lograr una inflación baja y estable a mediano plazo en concordancia con el objetivo fundamental de la Institución.

15. El Banco Central, tomó una serie de acciones en el área operativa, normativa y tecnológica previo a la adopción del régimen de banda cambiaria, las cuales tenían como finalidad crear un escenario adecuado que le permitiera al Banco ejecutar éste régimen, como parte de esas acciones la Junta Directiva del Banco Central realizó cambios operacionales menores que simplemente prepararon la ruta para la adopción de la banda cambiaria; pero desde la perspectiva transaccional.

16. El 13 de octubre del 2006, la Junta Directiva del Banco Central acordó realizar cambios importantes en la normativa cambiaria, de esta forma en el artículo 5 del Acta de la Sesión N° 5300, se decide sustituir el régimen de paridad ajustable por uno de banda cambiaria.

17. La adopción del régimen de banda cambiaria, por ser un acto de un ente público, debe observar las reglas de la Ley General de la Administración Pública, por tanto debe contar con la presencia de elementos o cualidades jurídicas tanto formales como materiales, para producir un efecto jurídico.

18. Sí es posible determinar al menos un vicio de legalidad en el procedimiento del acto administrativo en el que la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica acuerda la adopción de la banda cambiaria. Debido a que según el inciso 2 del artículo 361 de la Ley General de La Administración Pública, el Banco Central debió haber concedido audiencia a los posibles afectados con la adopción de la banda cambiaria, en un plazo máximo de diez días hábiles, contados a partir de la publicación en el Diario Oficial “La Gaceta”, para que así expusieran su parecer, lo cual no hizo, ni tampoco consigna en el acta del acuerdo, la razón de esta omisión. Por lo tanto, el acto de adopción de banda cambiaria presenta un vicio de legalidad en el procedimiento y puede ser impugnado.

19. No existen vicios de legalidad en la adopción de la banda cambiaria en los demás elementos formales del sujeto y la forma de manifestación, como tampoco en los elementos materiales del mismo.

## **Bibliografía**

### Libros:

- Banco Central de Costa Rica (1993). Proyecto de reformas a la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, Ley de la Moneda, Códigos de Comercio y Civil. Costa Rica: BCCR.
  
- Barquero Córdoba Ricardo (2008). Derecho Público Económico. Costa Rica: Editorial Jurídica Continental.
  
- Cámara de Industrias de Costa Rica (1985). Crisis económica en los 80. Características, perspectivas y soluciones. Costa Rica.
  
- Canasi José (1972). Derecho Administrativo. Vol. I. Ediciones Depalma, Buenos Aires.

- Conejo Fernández Carlos (1992). La paridad del poder de compra en Costa Rica (el tipo de cambio real). Costa Rica: EFUNA.
  
- Delgado Quesada Félix (1986). La devaluación monetaria en Costa Rica. Costa Rica: BCCR.
  
- Delgado Quesada Félix (2000). La Política Monetaria en Costa Rica: 50 años del Banco Central de Costa Rica. Costa Rica: BCCR.
  
- Facio Brenes Rodrigo (1973). La Moneda y la Banca Central en Costa Rica. 2 Edición. Costa Rica: Editorial Costa Rica.
  
- Gaba Ernesto (1992). Ensayos sobre el papel del tipo de cambio en el ajuste de la balanza de pagos. Costa Rica: BCCR.
  
- García E y Fernández T (2006). Curso de Derecho Administrativo I. Buenos Aires: La Ley.

- García E y Fernández T (2006). Curso de Derecho Administrativo II. Buenos Aires: La Ley.
  
- Gil Pacheco Rufino (1982). Ciento cinco años de vida bancaria en Costa Rica. 4 Edición. Costa Rica: Editorial Costa Rica.
  
- Guardia Quirós Jorge (1992). Reformas al régimen cambiario. Costa Rica: BCCR.
  
- Guardia Quirós Jorge (1993). Colección de Ensayos: Del cambio fijo a la liberación cambiaria. Costa Rica: Litografía e Imprenta LIL. S.A.
  
- Hernández Fernando et al. (1996) Análisis comparativo de las reformas introducidas a la legislación financiera y bancaria por la Ley número 7558 del 27 de noviembre, 1995. Costa Rica: BCCR.
  
- Heyden William (1977). La reforma al sistema monetario internacional y la segunda enmienda al convenio constitutivo del Fondo Monetario Internacional. Costa Rica: BCCR.



- Jiménez Sandoval Humberto (2006). Derecho Bancario. Costa Rica: EUNED.
  
- Kikut Ana Cecilia et al. (1997). Los determinantes fundamentales del tipo de cambio nominal un enfoque monetario para Costa Rica. Costa Rica: BCCR.
  
- Lastra Rosa M. (2006). Legal Foundations of International Monetary Stability. Oxford University Press: Biddles Ltd, King's Lynn.
  
- Lizano E y López G (2006). Régimen Cambiario en Costa Rica. Costa Rica: Academia de Centroamérica.
  
- Lizano Fait Eduardo (Compilador) (2007). Reformas financieras y política económica y cambiaria. Costa Rica: Academia de Centroamérica.
  
- Mayorga José et al. (1997). Efectos de los choques de origen externo sobre la producción y el tipo de cambio real de Costa Rica. Costa Rica: BCCR.
  
- Mesalles L y Céspedes O (2007). Reformas para el crecimiento económico de Costa Rica. Costa Rica: Academia de Centroamérica.

- Mesalles L y Céspedes O (2009). Obstáculos al crecimiento económico de Costa Rica. Costa Rica: Academia de Centroamérica.
  
- Obando Cairol Emilio Gerardo (2008). El Banco Central de Costa Rica, su historia y su gente: 1950-2002. 1 Edición. Costa Rica: Litografía e Imprenta Academia Centroamericana.
  
- Ortiz Ortiz Eduardo (2002). Tesis de Derecho Administrativo. Tomo I. Costa Rica: Editorial Stradtman.
  
- Ortiz Ortiz Eduardo (2002). Tesis de Derecho Administrativo. Tomo II. Costa Rica: Editorial Stradtman.
  
- Ortiz Zamora Luis A (2005). La responsabilidad *in vigilando* del Banco Central de Costa Rica por la supervisión del Sistema Financiero Nacional. Costa Rica: Gossestra Intl. S.A.

- Peralta Ballesteros L y Alvarado Vargas J (1994). El tipo de cambio en Costa Rica: Evolución y comportamiento 1945 – 1994. Costa Rica: BCCR.
  
- Picado Hidalgo Roberto (1993). Evolución del régimen cambiario de Costa Rica: Década de los años ochentas y principios de la década de los noventas. Costa Rica: BCCR.
  
- Sauma Fiat P y Vargas J (1999). Liberalización de la balanza de pagos: efectos en el empleo, el crecimiento económico, la distribución del ingreso y la pobreza. El caso de Costa Rica. 1 Edición. Costa Rica: BCCR.
  
- Sayagués Laso Enrique (1953). Tratado de Derecho Administrativo. 1 Edición. Editorial Martín Bianchi, Montevideo.
  
- Segura Valverde Boris (1996). Perspectivas sobre el funcionamiento de una caja de conversión en Costa Rica. Costa Rica: BCIE.
  
- Segura Valverde Boris (1996). Política cambiaria en una economía pequeña y abierta e índices de tipo de cambio real para Costa Rica. Costa Rica: BCCR.

- Torres Mora R y Torres González G (1991). Costa Rica: ventajas y desventajas del sistema de minidevaluaciones. Costa Rica: Universidad Latina de Costa Rica.
- Universidad de Costa Rica (1996). Influencia de las noticias en el comportamiento del tipo de cambio nominal: El caso de Costa Rica (1990-1995). Costa Rica: UCR.

#### Trabajos Finales de Graduación:

- Carrillo Chávez C y Carrillo Chávez M (1998). El régimen cambiario más apropiado para Costa Rica en el contexto de su integración económica internacional. Trabajo final de graduación para optar por el grado de Licenciatura en Economía. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio: Universidad de Costa Rica.
- Hines Jackson Danilo (1986). El régimen jurídico del sector monetario en Costa Rica. Trabajo final de graduación para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio: Universidad de Costa Rica.

- Monge Naranjo Alexander (1993). Flotación Administrada y bandas implícitas para el tipo de cambio: un análisis del régimen cambiario en Costa Rica durante 1992-1993. Trabajo final de graduación para optar por el grado académico de magíster en Ciencias de la Economía: Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía.
  
- Montero R y Torres R (1993). Escogencia de un régimen cambiario para Costa Rica. Trabajo final de graduación para optar por el grado de Licenciatura en Economía. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio: Universidad de Costa Rica.

Revistas:

- Alfaro, Álvaro. (2006) Alístese para las bandas cambiarias. Actualidad Económica. 19 (340): 26-29. agosto.
  
- Brenes, Adrián. (2006) Nuevo régimen cambiario: ¿Qué hacer? Actualidad Económica. 19 (345): 20-25. noviembre.

- Delgado, Félix. (2006) Régimen cambiario actual: virtudes y defectos. Portafolio de Inversiones. (258): 21. julio.
  
- Eka. (2008) ¿Qué implica una flotación administrada del tipo de cambio? (278): 22. marzo.
  
- Redondo, Bernardita. (1996) La nueva Ley del Banco Central de Costa Rica: principales implicaciones en materia de regulación y control monetario. Economía y Sociedad. 1 (2):1-16. septiembre-diciembre.
  
- Romero, Jorge Enrique. (1981) El acto administrativo. Revista de Ciencias Jurídicas. (45): 91-102. septiembre-diciembre.
  
- Romero, Jorge Enrique. (2008) Estado: estructura y funciones. Revista de Ciencias Jurídicas. (116): 111-138. mayo-agosto.

Legislación:

- Código de Comercio (2003). San José, Costa Rica: IJSA.

- Código de Trabajo (2006). San José, Costa Rica: IJSA.
  
- Código Penal (2003). San José, Costa Rica: IJSA.
  
- Código Procesal Contencioso Administrativo. De [www.pgr.go.cr/Scij/](http://www.pgr.go.cr/Scij/).
  
- Constitución Política de la República de Costa Rica (2007). Costa Rica: Publicaciones Jurídicas.
  
- Ley Constitutiva del Banco Central de Costa Rica, Ley N° 1130 del 28 de enero de 1950.
  
- Ley de Devaluación del Colón N° 6696 del 3 de diciembre de 1981.
  
- Ley de Disolución del Banco Anglo Costarricense, Ley N° 7471. De [www.pgr.go.cr/](http://www.pgr.go.cr/).

- Ley de la Moneda, Ley N° 1367 del 19 de octubre de 1951.
  
- Ley del Banco Nacional de Costa Rica, Ley N° del 05 de octubre de 1936.
  
- Ley de lo Contencioso Administrativa, Ley N° 1226 del 15 de noviembre de 1950.
  
- Ley de Pagos Internacionales N° 1351 de octubre de 1951.
  
- Ley de Protección al Trabajador, Ley N° 7983. De [www.conapanm.go.cr/](http://www.conapanm.go.cr/).
  
- Ley General de Bancos, Ley N° del 05 de octubre de 1936.
  
- Ley General de la Administración Pública, Ley N° 6227 (2008). Costa Rica: IJSA.
  
- Ley N° 15 del 09 de noviembre de 1945.
  
- Ley N° 55 del 12 de diciembre de 1945.



- Ley N° 5519 del 24 de abril de 1974.
  
- Ley N° 6789 del 03 de agosto de 1982.
  
- Ley N° 6965 del 22 de agosto de 1984.
  
- Ley N° 6999 del 03 de septiembre de 1985.
  
- Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, Ley N° 1552. De [www.bccr.fi.cr](http://www.bccr.fi.cr).
  
- Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, Ley N° 7558. De [www.bccr.fi.cr](http://www.bccr.fi.cr).
  
- Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, Ley N° 1644. De [www.bccr.fi.cr](http://www.bccr.fi.cr).

- Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (2005), Ley N° 3667. Costa Rica: IJSA.
  
- Ley Reguladora del Mercado de Valores, Ley N° 7732. De [www.bccr.fi.cr](http://www.bccr.fi.cr).
  
- Reglamento de Central Directo. De [www.bccr.fi.cr](http://www.bccr.fi.cr).
  
- Reglamento de Operaciones Cambiarias de Contado. De [www.bccr.fi.cr](http://www.bccr.fi.cr).
  
- Reglamento para las Operaciones Cambiarias. De [www.bccr.fi.cr](http://www.bccr.fi.cr).
  
- Reglamento para Operaciones con Derivados Cambiarios. De [www.bccr.fi.cr](http://www.bccr.fi.cr).

Jurisprudencia:

- Corte Suprema de Justicia, Voto N° 32 del 9 de julio de 1981.
  
- Corte Suprema de Justicia, Sesión Extraordinaria Voto N° 73 de las 10 horas del 11 de noviembre de 1982.

- Corte Suprema de Justicia, Sesión Extraordinaria Voto N° 102 de las 13 horas y 30 minutos del 15 de diciembre de 1983.
  
- Procuraduría General de la República, Dictamen N° C- 017- 96 del 31 de enero de 1996.
  
- Procuraduría General de la República, Dictamen N° C-117-2006 del 20 de marzo del 2006.
  
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 3495-92 del 19 de noviembre de 1992.
  
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 989-93 de las 15:27 horas del 23 de febrero de 1993.
  
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 6240-93 de las 14:00 horas del 26 de noviembre de 1993.
  
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 2006-017599 de las 15:06 horas del 6 de diciembre del 2006.

- Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Sexta, Resolución N° 0066-2009 de las 16:20 horas del 20 de enero del 2009.
  
- Tribunal Contencioso Administrativo, Sección II, Resolución N° 00138 de las 08:25 horas del 24 de abril del 2009.

Sesiones de Junta Directiva del BCCR:

- Sesión N° 3699-81, celebrada el 23 de diciembre de 1981.
  
- Sesión N° 4554-92, celebrada el 29 de enero de 1992.
  
- Sesión N° 4555-92, celebrada el 5 de febrero de 1992.
  
- Sesión N° 4560-92, celebrada el 28 de febrero de 1992.
  
- Sesión N° 4708-94, celebrada el 9 de febrero de 1994.

- Sesión N° 4715-94, celebrada el 9 de marzo de 1994.
  
- Sesión N° 4720-94, celebrada el 25 de marzo de 1994.
  
- Sesión N° 4725-94, celebrada el 13 de abril de 1994.
  
- Sesión N° 4769-95, celebrada el 25 de enero de 1995.
  
- Sesión N° 4818-95, celebrada el 24 de mayo de 1995.
  
- Sesión N° 4842-95, celebrada el 22 de noviembre de 1995.
  
- Sesión N° 4920-97, celebrada el 13 de agosto de 1997.
  
- Sesión N° 5229-05, celebrada el 5 de enero del 2005.
  
- Sesión N° 5275-06, celebrada el 19 de abril de 2006.

- Sesión N° 5288-2006, celebrada el 26 de julio del 2006.
  
- Sesión N° 5293-2006, celebrada el 30 de agosto del 2006.
  
- Sesión N° 5300-2006, celebrada el 13 de octubre del 2006.
  
- Sesión N° 5306-2006, celebrada el 22 de noviembre del 2006.
  
- Sesión N° 5310-2006, celebrada el 20 de diciembre del 2006.
  
- Sesión N° 5354-2007, celebrada el 13 de noviembre del 2007.
- Sesión N° 5387-2008, celebrada el 16 de julio del 2008.

Páginas Web:

- Banco Central de Costa Rica (2000). Organización y Comportamiento Estratégico en la Industria Bancaria Costarricense. <[http://www.bccr.fi.cr/flat/bccr\\_flat.htm](http://www.bccr.fi.cr/flat/bccr_flat.htm)>. [Consulta: 15 abril 2009].

- Banco Central de Costa Rica (2006). Informe de Inflación enero 2006. <[http://www.bccr.fi.cr/ndie/informe\\_inflacion.htm](http://www.bccr.fi.cr/ndie/informe_inflacion.htm)>. [Consulta: 12 marzo 2009].
- Banco Central de Costa Rica (2007). Informe de Inflación febrero 2007. <[http://www.bccr.fi.cr/ndie/informe\\_inflacion.htm](http://www.bccr.fi.cr/ndie/informe_inflacion.htm)>. [Consulta: 23 julio 2009].
- Banco Central de Costa Rica (2008). Informe de Inflación septiembre 2008. <[http://www.bccr.fi.cr/ndie/informe\\_inflacion.htm](http://www.bccr.fi.cr/ndie/informe_inflacion.htm)>. [Consulta: 17 agosto 2009].
- Banco Central de Costa Rica (1995). Memoria Anual 1995. <<http://www.bccr.fi.cr/documento/.../publicacionesbccr.asp>>. [Consulta: 11 julio 2009].
- Banco Central de Costa Rica (2006). Memoria Anual 2006. <<http://www.bccr.fi.cr/documento/.../publicacionesbccr.asp>>. [Consulta: 13 diciembre 2009].
- Escoto Leiva Roxana (1997). Banca Comercial. <<http://www.uned.ac.cr/pmd/recursos/cursos/banca%20comercial/files/indice%20general.htm>> [Consulta: 13 diciembre 2008].

- Habermeier Karl et al (November, 2009). Revised System for the Classification of Exchange Rate Arrangements. IMF Working Paper. WP/09/211. <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp09211.pdf>> [Consulta: 7 de febrero 2010].
  
- Méndez Eduardo et al (2002). Opciones de Política Cambiaria para Costa Rica. <<http://www.bccr.fi.cr>> [Consulta: 13 agosto 2008].
  
- Méndez Quesada Eduardo (2006). Una guía rápida para conocer el funcionamiento de la banda cambiaria en Costa Rica. <<http://www.bccr.fi.cr>> [Consulta: 01 julio 2008].
  
- Mora Arias M y Prado Zúñiga E (2007). El régimen de banda cambiaria: hacia la flexibilidad cambiaria y el control de la inflación. <<http://www.bccr.fi.cr>> [Consulta: 23 mayo 2008].
  
- Mora Gómez C y Torres Gutiérrez C (2007). Estimación del tipo de cambio real de equilibrio para Costa Rica: Periodo 1992-2006. <<http://www.bccr.fi.cr>> [Consulta: 17 septiembre 2009].



- Torres Mora Rigoberto (1999). Consideraciones teóricas y prácticas sobre bandas cambiarias. <<http://www.bccr.fi.cr>> [Consulta: 10 diciembre 2008].