ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

LEY DE MORATORIA DE PAGO DE CRÉDITOS ANTE EMERGENCIA SANITARIA DEL COVID-19

JOSÉ MARÍA VILLALTA FLÓREZ-ESTRADA
DIPUTADO

EXPEDIENTE N.° 21.852

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES

NOTA: **A solicitud del proponente, este Departamento no realizó la revisión de errores formales, materiales e idiomáticos que pueda tener este proyecto de ley.**

PROYECTO DE LEY

LEY DE MORATORIA DE PAGO DE CRÉDITOS ANTE EMERGENCIA SANITARIA DEL COVID-19

Expediente N.° 21.852

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Los hogares costarricenses tienen muy altos niveles de endeudamiento. Al 2019, la deuda promedio de los hogares era 8,4 veces mayor que los ingresos de las familias y el pago de los créditos estaba consumiendo aproximadamente el 64% de los ingresos netos de los hogares del país. La situación del alto endeudamiento de los hogares se ha intensificado en los últimos años, siendo que, según a comunicado Casa Presidencial con sustento en datos de SUGEF, *"de junio de 2011 a junio de 2018, el promedio de deudas de una familia costarricense se ha duplicado, pasando de unos ¢4 millones 400 mil a ¢8 millones 500 mil."*[1] Y el endeudamiento es un fenómeno con amplio alcance pues de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos, realizada en 2018, se desprende que aproximadamente el 60% de los hogares, unos 921 mil hogares, tienen al menos una deuda.

A esta ya grave situación se suma en el presente el impacto económico que está teniendo y que tendrá la pandemia del COVID-19. Tal y como señaló recientemente el BCCR: *"la propagación internacional del covid-19 ha impactado y podría impactar, por diversos canales, la actividad económica mundial. Así, la disrupción de cadenas de valor por las medidas de contención ha afectado la producción de bienes y servicios en muchos países. Además, la pérdida de ingresos asociada a esas disrupciones, y la incertidumbre sobre el impacto del virus, podrían afectar la demanda privada; es decir, el consumo y la inversión. La demanda agregada global también se podría ver afectada por la alta volatilidad en los mercados financieros internacionales, particularmente en la última semana. Así, los organismos financieros internacionales están revisando a la baja sus proyecciones de crecimiento para la economía global en el 2020."* (CP-BCCR-007-2020)

Ante esta situación crítica, se hace necesario tomar medidas de urgencia que limiten los efectos negativos sobre el bienestar social. Recientemente en Italia, ante la grave situación económica y de salud, se ha suspendido el pago de hipotecas, y en España ya se discuten medidas similares.

Evitar un colapso de la economía real requiere de esfuerzos extraordinarios, que posibiliten que las personas y las empresas puedan consumir. Las empresas deben

---

[1] https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2019/10/gobierno-plantea-solucion-integral-a-alto-endeudamiento-de-la-poblacion/

tener la liquidez suficiente para hacer frente a la contracción de la economía sin incurrir en despidos masivos y para seguir produciendo, mientras que los hogares deben protegerse para que no pierdan sus viviendas y que ante la situación no vean tan mermados su capacidad de consumo de forma que el pago de deudas provoque que no puedan comprar los bienes y servicios básicos, incluidos los urgentes dada la situación de salud que atravesamos.

Nuestra Constitución Política otorga, en su artículo 50, un papel activo al Estado a fin de procurar "*el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza"*. Y es en ese marco de comprensión del Estado Social de Derecho que nuestro marco constitucional respalda las "*medidas adoptadas por el Estado para la defensa y protección de los más débiles y desprotegidos"* aún cuando la toma de estas medidas implique la limitación de la libertad de empresa. Así lo ha desarrollado la Procuraduría General de la República, en criterio C-149-2001, haciendo referencia a jurisprudencia de la Sala Constitucional:

> *"1.- La libertad de empresa: una libertad sujeta a limitaciones*
>
> *Costa Rica es un Estado Social de Derecho, por lo que la interpretación de las libertades públicas debe enmarcarse dentro de éste, tal como indicamos en la Opinión Jurídica OJ-033-2001, antes mencionada. Del carácter Social del Estado se deriva del papel activo que le compete ejercer al Estado a fin de procurar "…el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza…", según lo dispone el artículo 50 de la Constitución, así como el principio de solidaridad nacional consagrado en el artículo 74 constitucional. Consecuente con estos principios, el Estado asume responsabilidades en el ámbito socio-económico, por lo que no puede ser indiferente ante los problemas que afronta la sociedad, correspondiéndole, por el contrario, una función de redistribución.*
>
> *De allí, precisamente, la constitucionalidad que en muy diversas ocasiones ha reafirmado el órgano competente de las diversas medidas adoptadas por el Estado para la defensa y protección de los más débiles y desprotegidos. Se trata, en el fondo, como bien lo ha dicho la Sala Constitucional, de brindar condiciones de igualdad a los desiguales y de esta forma garantizarles una calidad de vida digna, con el consecuente beneficio para la comunidad en su conjunto y el régimen democrático del país. En esta función garantizadora del bienestar social se requiere, entonces, del adecuado equilibrio de las diferentes fuerzas que influyen en el funcionamiento del todo social, incluidas las que participan en el ámbito económico. Para lo cual el Estado puede introducir beneficios para determinadas personas o grupos sociales, creando situaciones de igualdad en favor de los desiguales como medio de eliminar las discriminaciones que enfrentan. En ese sentido, la Sala Constitucional ha considerado que es constitucionalmente válida la facultad del Estado de "arbitrar medidas compensatorias que permitan una*

mayor concreción del derecho de igualdad de oportunidades y acceso a los beneficios que ofrece nuestro sistema social" (resolución N: 1608-96 de 15:57 hrs. del 9 de abril de 1996). El establecimiento de esos regímenes es un medio de solución de los problemas socioeconómicos para alcanzar la igualdad. Por ende, esas medidas son constitucionales (Resolución N: 319-95 de 14: 42 hrs. del 17 de enero de 1995). Aspecto que no puede olvidarse cuando se cuestiona la protección que el ordenamiento brinda a un determinado sector, en este caso el caficultor.

Premisa fundamental del orden constitucional costarricense es que las libertades consagradas y protegidas en la Carta Magna no son irrestrictas. Razones de moral, orden público y protección de terceros no sólo permiten sino que exigen de la intervención del legislador para garantizar la adecuada convivencia en sociedad. Y es que, precisamente, el orden social surge ante la necesidad de garantizar el bien común y el mayor bienestar de sus habitantes, de modo tal que permita el pleno desarrollo de la personalidad dentro de la sociedad.

Específicamente, en el caso de la libertad de comercio consagrada en el artículo 46 de la Constitución Política, la Sala Constitucional se ha manifestado en diversas ocasiones sobre la posibilidad con que cuenta el legislador para limitarla bajo dos premisas fundamentales: la interpretación armónica de la libertad de comercio con las otras disposiciones constitucionales y la facultad para otorgar determinadas ventajas o beneficios a ciertos individuos o grupos sociales, a fin de colocarlos en condiciones de igualdad con el resto de la sociedad. La Sala Constitucional, en el voto No. 1195-91 de las 16: 15 hrs. del 25 de junio de 1991, retomado por el No. 1608-96 de las 15: 57 hrs. del 9 de abril de 1996, indicó lo siguiente:

> *"I.- El artículo 46 de la Constitución Política, que se cita como violado, consagra el principio de libertad empresarial. Dispone la referida norma, en lo que interesa, que "Son prohibidos los monopolios de carácter particular y cualquier acto, aunque fuera originado en una ley, que amenace o restrinja la libertad de comercio, agricultura o industria". En tesis de principio, una interpretación literal podría llevarnos al error de sostener que esa libertad -en cuanto tal- se encuentra sustraída de todo tipo de regulación o limitación por parte del Estado y, en consecuencia, estimarlas violatorias de la Carta Fundamental, lo cual es desacertado. En ese orden de ideas cabe advertir que las normas constitucionales deben interpretarse de manera armónica, de tal forma que se compatibilicen bajo el mismo techo ideológico que las informa. Así, el artículo 28 párrafo segundo de la Constitución, dispone que "Las acciones privadas que no dañen la moral o el orden públicos, o que no perjudiquen a terceros, están fuera de la acción de la ley". Dicha norma, interpretada sistemáticamente con la anteriormente transcrita, nos permite concluir*

> *que la libertad de comercio es susceptible de regulación por parte del Estado, siempre y cuando -claro está- no traspase los límites de razonabilidad y proporcionalidad constitucionales…".*
>
> *El Estado puede entonces limitar la libertad de comercio pero dicha limitación ha de estar ajustada a los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Las medidas que en este sentido se adopten no pueden ser, entonces, ni irracionales ni desproporcionadas, sino que deben encontrar resguardo en el orden constitucional costarricense. De lo que se sigue que el Estado Social de Derecho define y limita el concepto de libertad de empresa."*

La crisis que se vive en todo el mundo por la pandemia del virus COVID-19 ha implicado para los gobiernos tomar medidas extraordinarias que permitan minimizar el impacto económico sobre las personas. De conformidad con el derecho de la constitución, esta situación establece la existencia del llamado estado de necesidad y urgencia, cuya definición contempla la conmoción interna, disturbios, agresión exterior, epidemias, pandemias, hambre y otras calamidades públicas, todos hechos de fuerza mayor. Estas medidas implican que bienes jurídicos más débiles, cedan ante bienes jurídicos más fuertes, de manera tal que se conserve el orden jurídico y social, con la finalidad de evitar situaciones de peligro para bienes jurídicos que solo pueden rescatarse o salvarse con medidas que afectan a otros bienes jurídicos. Esta situación de necesidad y urgencia, fue establecida por el Poder Ejecutivo mediante decreto 42227-MP-S del 16 de marzo del 2020.

Conforme a lo anteriormente descrito, es que consideramos necesario tomar medidas urgentes que permitan a las familias garantizar disponibilidad de sus ingresos para atender sus necesidades básicas y para aliviar la situación económica de las empresas, frente a una pandemia que ha frenado la economía nacional, lo que podría generar despidos en masa por la imposibilidad del sector privado de continuar sus operaciones bajo normalidad.

Asimismo, entendemos el sacrificio que el sector financiero deberá hacer con la presente propuesta de ley, sin embargo, consideramos que ante la salud y la vida de las familias que ven mermados sus ingresos, esta es medida que genera una afectación a un bien jurídico menor, por lo que es necesaria, razonable y proporcionada frente a la crisis mundial que enfrentamos en este momento. Sobre el estado de necesidad y urgencia, la Sala Constitucional ha indicado en la sentencia No. 2003-06322 que:

> *"6.- […] El estado de emergencia es fuente de Derecho, que conlleva, en algunos casos, un desplazamiento, y en otros un acrecentamiento de competencias públicas, precisamente con la finalidad de que pueda hacerle frente a la situación excepcional que se presente ("necesidades urgentes o imprevistas en casos de guerra, conmoción interna o calamidad pública"); […] Se trata, por definición, de situaciones transitorias y que son urgentes en las que se hace necesario mantener la continuidad de los servicios*

públicos, de manera que se permite a la Administración improvisar una autoridad para el servicio de los intereses generales que no pueden ser sacrificados a un prurito legalista. De esta suerte, el derecho de excepción -formado por el conjunto de normas dictadas en el momento de necesidad-, deviene en inconstitucional en caso de normalidad, por cuanto se trata de un derecho esencialmente temporal, esto es, única y exclusivamente para solucionar la emergencia concreta que se enfrenta, toda vez que

"[...] no es admisible un tratamiento de excepción para realizar actividad ordinaria de la administración, aunque ésta sea de carácter urgente; [...]" (sentencia número 2001-6503, supra citada).

En este sentido debe hacerse la distinción entre la "mera urgencia", término que actúa a modo de calificativo, y que en muchos casos ni siquiera es necesariamente fundamental o inminente, en tanto

"[...] no es otra cosa más [que] la pronta ejecución o remedio de una situación dada, que se ha originado en los efectos de cómo ha sido manejada ella misma, [...]" (Sentencia número 3410-92, de las catorce horas cuarenta y cinco minutos del diez de noviembre de mil novecientos noventa y dos);

por lo que bien se le puede entender como la necesidad de actuar de la Administración en determinada situación, y en la mayoría de los casos, se debe a la inercia de ésta para encontrarle solución, conforme a los instrumentos que el ordenamiento jurídico le dota; del "estado de necesidad", entendiendo por tal las situaciones eventuales esto es- no dadas en el marco de la normalidad, y de tal magnitud que pueden afectar, de manera inminente la vida y la propiedad, el interés y el orden públicos, o la seguridad públicas, de manera que no pueden ser controladas, manejadas o dominadas a partir de la normativa ordinaria de que dispone el Gobierno, y que hacen inevitable e inaplazable la intervención administrativa, incluso, al margen de la ley. […]

En este mismo sentido también indicó mediante sentencia 2011-98 de las dieciocho horas con seis minutos del veinticuatro de marzo de mil novecientos noventa y ocho:

“En consecuencia, es necesario advertir que en la enumeración ejemplarizante del párrafo tercero y del párrafo último del artículo 22 citado (a propósito resaltados), no queda otro margen de interpretación jurídica, como no sea el de calificar "conmoción interna", "disturbios", "agresión exterior", "epidemias", "hambre" y "otras calamidades públicas", como manifestaciones de lo que se conoce en la doctrina del Derecho Público como "estado de necesidad y urgencia", en virtud del principio "salus populi suprema lex est", entendiendo que el bien jurídico más débil (la conservación del orden normal de competencias legislativas) debe ceder ante el bien jurídico más fuerte (la conservación del orden jurídico y social,

que, en ocasiones, no permite esperar a que se tramite y apruebe una ley); y en el Derecho Penal, como "estado de necesidad", o sea, "una situación de peligro para un bien jurídico, que sólo puede salvarse mediante la violación de otro bien jurídico".

Las medidas propuestas en esta iniciativa corresponden, como se observa, a la necesidad de procurar el mayor bienestar a todas las personas del país, y son razonables y proporcionales dada la grave situación socioeconómica y de salud que enfrenta el país.

En virtud de las consideraciones anteriores, se somete al conocimiento y la aprobación de los señores y las señoras diputadas el presente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

LEY DE MORATORIA DE PAGO DE CRÉDITOS ANTE EMERGENCIA SANITARIA DEL COVID-19

ARTÍCULO 1-

1- Para el caso de todos los créditos otorgados por cien millones de colones o menos, dados por entidades del sistema financiero nacional o por la Comisión Nacional de Préstamos para Educación, se ordena lo siguiente:

a) Desde la entrada en vigencia de esta ley y hasta el 31 de mayo de 2020, todas las entidades del sistema financiero nacional y CONAPE suspenderán el cobro del pago del principal y los intereses de todas las operaciones ante la solicitud de la persona deudora.

b) Del 1 de junio de 2020 y hasta el 31 de agosto de 2020, todas las entidades del sistema financiero nacional y CONAPE suspenderán el cobro del pago del principal de todas las operaciones, cobrando únicamente intereses, ante la solicitud de la persona deudora.

2- Para el caso de todos los créditos otorgados por cien millones de colones o menos, dados por entidades del sistema financiero nacional o por la Comisión Nacional de Préstamos para Educación, a personas deudoras que no posean cobertura de seguros de protección crediticia por desempleo y que se encuentren desempleadas en cualquier momento del periodo, o a PYMES o PYMPAS cuyos ingresos brutos se reduzcan respecto a los obtenidos en el mismo mes del año anterior, se ordena lo siguiente:

a) Desde la entrada en vigencia de esta Ley y hasta el 31 de agosto de 2020, todas las entidades del sistema financiero nacional y CONAPE suspenderán el cobro del pago del principal y los intereses de todas las operaciones ante la solicitud de la persona deudora.

b) Si durante el periodo comprendido entre la entrada en vigencia de esta Ley y el 31 de agosto de 2020, las personas que se encontraban desempleadas pasan a estar empleadas, o si las PYMES o PYMPAS pasan a tener ingresos brutos mayores a los del mismo mes del año anterior, podrán acogerse a la suspensión regulada en el inciso 1) de este artículo.

3- Para el caso de todos los créditos otorgados mediante tarjetas de crédito por cualquier entidad emisora se ordena lo siguiente:

a) Desde la entrada en vigencia de esta ley y hasta el 31 de agosto de 2020, todas las entidades emisoras de tarjetas de crédito suspenderán el cobro del pago del principal, los intereses, y cualquier comisión o cargo que forme parte del pago mínimo, en todas las operaciones.

ARTÍCULO 2- La suspensión de pagos que dispone el artículo 1 de esta Ley no faculta a las entidades financieras, CONAPE o a emisores de tarjetas de crédito, para solicitar nuevas garantías para las operaciones, ni a ejecutar garantías que respalden las deudas suspendidas, ni para realizar el cobro de cargos de ninguna naturaleza al solicitar la suspensión. Además, tras la suspensión el pago de las operaciones crediticias deberá reanudarse con las mismas condiciones que tenían previamente.

La suspensión solo implicará el traslado del plazo de finalización del pago del crédito, siendo que los pagos del principal e intereses correspondientes a los meses de la suspensión se deberán realizar en meses posteriores, extendiendo el plazo de finalización del pago del crédito, de tal forma que las cuotas a pagar después de la suspensión no se deberán ver aumentadas por efecto de la suspensión misma.

ARTÍCULO 3- La Superintendencia General de Entidades Financieras emitirá la normativa correspondiente que asegure que las operaciones suspendidas no sean consideradas una operación especial, y que la suspensión no tenga efectos negativos sobre la calificación de riesgo de los deudores en el Centro de Información Crediticia. Además, deberá adecuar su normativa para contemplar la situación excepcional que genera la suspensión a las entidades financieras.

Rige a partir de su publicación.

José María Villalta Flórez-Estrada
Diputado

25 de marzo de 2020.

NOTAS: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos.

El Departamento de Servicios Parlamentarios ajustó el texto de este proyecto a los requerimientos de estructura.