**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS**

**AL-DEST- IJU -087-2020**

# INFORME DE: PROYECTO DE LEY

# "LEY DE PROTECCIÓN A LOS CONSUMIDORES FINANCIEROS Y SU RÉCORD CREDITICIO"

**EXPEDIENTE Nº 20.883**

**ELABORADO POR:**
**ARTURO AGUILAR CASCANTE**
**ASESOR PARLAMENTARIO**

**SUPERVISADO POR:**
**Mª MAYELA CHAVES VILLALOBOS**
**JEFE DE ÁREA**

**REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN**

**FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ**
**DIRECTOR**

**30 DE ABRIL DE 2020**

**TABLA DE CONTENIDO**


I.- RESUMEN DEL PROYECTO ..... 3
II.- CONSIDERACIONES PREVIAS ..... 4
2.1. Sobre la legislación existente ..... 4
2.2.- Principios de alto nivel de la OCDE sobre protección del consumidor financiero. ..... 11
2.3.- Otras iniciativas legislativas ..... 17
2.4.- Sobre la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef) ..... 18
2.5.- Sobre la autonomía que gozan los Bancos del Estado ..... 21
2.6.- Sobre la libertad de comercio ..... 24
III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO ..... 25
**Artículo 1** ..... 25
***Artículo 4*** ..... 29
***Artículo 5*** ..... 34
***Artículo 6*** ..... 35
***Artículo 7*** ..... 35
***Artículo 8*** ..... 36
***Artículo 9*** ..... 37
IV.- ASUNTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA ..... 37
**V.- CONCLUSIONES** ..... 37
VI.- ASPECTOS DE TRÁMITE LEGISLATIVO Y PROCEDIMIENTO ..... 37
Votación ..... 37
Delegación ..... 38
Consultas ..... 38
Obligatorias: ..... 38
Facultativas: ..... 38
VII.- ANTECEDENTES JURÍDICOS RELACIONADOS ..... 39

**AL-DEST-IJU-087-2020**
**INFORME JURÍDICO**

# "LEY DE PROTECCIÓN A LOS CONSUMIDORES FINANCIEROS Y SU RÉCORD CREDITICIO"

## I.- RESUMEN DEL PROYECTO

La presente iniciativa busca establecer una regulación que permita proteger los intereses de los consumidores financieros, mediante la creación de una figura jurídica especial, que otorga protección legal temporal, a todo aquel consumidor financiero que se encuentre en una situación de alto nivel de endeudamiento.

Para cumplir con el objetivo mencionado, lo primero que se ve reflejado en el articulado es la creación de la Oficina de Protección al Consumidor Financiero, en adelante OPCF, la cual se adscribe al Ministerio de Economía, Industria y Comercio. Las competencias de esta oficina, básicamente se encuentran encaminadas a crear y administrar un registro digital de deudores, que de forma voluntaria se afilian.

Por otra parte, la propuesta ordena a la Superintendencia General de Entidades Financieras, en adelante, Sugef, la creación de una condición especial denominada "iliquidez provisional", la cual se otorgará a aquellos deudores que lo soliciten por tener incapacidad de hacerle frente a sus deudas.

Para determinar esa condición, se le otorga a la Sugef un plazo de 15 días naturales para realizar un estudio de la situación del deudor y determinar si es procedente otorgar la condición mencionada en el párrafo anterior.

La condición de "iliquidez provisional" se establece como una protección legal, mediante la cual la Sugef ordena a las instituciones financieras que regula, una restructuración de la situación financiera del deudor, deteniendo el cobro de intereses y comisiones (u otros pagos asociados) y readecuando la tasa de interés y el plazo de la operación.

Asimismo, se faculta a la Sugef para que pueda coordinar con el Sistema de Banca para el Desarrollo el traslado de créditos a esta cartera, con el fin de mejorar las condiciones financieras de los pequeños productores agropecuarios, las personas con capacidades especiales, los adultos mayores y el sector pesquero semi-industrial y artesanal.

Finalmente, se señala que al momento de que se cancelen la totalidad de las obligaciones pecuniarias incluidas en el proceso, se levantará la condición de "iliquidez provisional" y se limpiará el récord crediticio, siempre y cuando el deudor no cuente con otras deudas en estado de morosidad.

## II.- CONSIDERACIONES PREVIAS

### 2.1. Sobre la legislación existente

El primer aspecto que sugiere esta Asesoría revisar con detenimiento, es si las funciones encomendadas a través de esta iniciativa no son o podrían ser realizadas mediante los órganos, entidades u oficinas existentes. La recomendación anterior, se realiza con el fin de evitar posible duplicidad de funciones y un mayor gasto público.

Esta Asesoría considera oportuno que las y los legisladores puedan revisar las disposiciones contenidas en los diversos cuerpos normativos que cuentan con disposiciones relacionadas con el consumidor financiero. A continuación mencionamos algunos:

- **Constitución Política**

Los derechos de los consumidores contienen una protección especial desde la norma fundamental. Sobre este particular, cabe reseñar lo que indica el último párrafo del artículo 46 de la Constitución Política, el cual señala:

> (…)
> *"Los consumidores y usuarios tienen derecho a la protección de su salud, ambiente, seguridad e intereses económicos; a recibir información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a un trato equitativo. El Estado apoyará los organismos que ellos constituyan para la defensa de sus derechos. La ley regulará esas materias."(el subrayado es propio).*

De tal forma que la protección de los consumidores en general y de los consumidores financieros en particular, no solamente constituye una potestad del legislador sino una obligación del mismo, a fin de desarrollar el precepto constitucional enunciado.

- **Ley N° 7472, "Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor"[1].**

Este cuerpo normativo desde su artículo 1[2] establece como objetivos de la ley citada, la protección efectiva de los derechos y los intereses legítimos del consumidor. Es decir, la normativa comprende el ámbito de aplicación del presente proyecto, con la diferencia de que la iniciativa en estudio se encuentra enfocada exclusivamente en el sector financiero.

Siguiendo con los preceptos establecidos en la Ley N°7472, se puede observar que los artículos 32[3] y 34[4], establecen los derechos del consumidor y las obligaciones del comerciante respectivamente.

---

[1] De 20 de diciembre de 1994.

[2] Artículo 1°- Objetivo y fines.//**El objetivo de la presente Ley es proteger, efectivamente, los derechos y los intereses legítimos del consumidor**, la tutela y la promoción del proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención, la prohibición de monopolios, las prácticas monopolísticas y otras restricciones al funcionamiento eficiente del mercado y la eliminación de las regulaciones innecesarias para las actividades económicas.

[3] **Artículo 32°.- Derechos del consumidor.**
Sin perjuicio de lo establecido en tratados, convenciones internacionales de las que Costa Rica sea parte, legislación interna ordinaria, reglamentos, principios generales de derecho, usos y costumbres, son derechos fundamentales e irrenunciables del consumidor, los siguientes:
a) La protección contra los riesgos que puedan afectar su salud, su seguridad y el medio ambiente.
b) La protección de sus legítimos intereses económicos y sociales.
c) El acceso a una información, veraz y oportuna, sobre los diferentes bienes y servicios, con especificación correcta de cantidad, características, composición, calidad y precio.
d) La educación y la divulgación sobre el consumo adecuado de bienes o servicios, que aseguren la libertad de escogencia y la igualdad en la contratación.
e) La protección administrativa y judicial contra la publicidad engañosa, las prácticas y las cláusulas abusivas, así como los métodos comerciales desleales o que restrinjan la libre elección.
f) Mecanismos efectivos de acceso para la tutela administrativa y judicial de sus derechos e intereses legítimos, que conduzcan a prevenir adecuadamente, sancionar y reparar con prontitud la lesión de estos, según corresponda.
g) Recibir el apoyo del Estado para formar grupos y organizaciones de consumidores y la oportunidad de que sus opiniones sean escuchadas en los procesos de decisión que les afecten.

[4] **Artículo 34°.-Obligaciones del comerciante.**
Son obligaciones del comerciante y el productor, con el consumidor, las siguientes:
a) Respetar las condiciones de la contratación.
b) Informar suficientemente al consumidor, en español y de manera clara y veraz, acerca de los elementos que incidan de forma directa sobre su decisión de consumo. Debe enterarlo de la naturaleza, la composición, el contenido, la fecha de caducidad, el peso, cuando corresponda, de las características de los bienes y servicios, el país de origen, el precio de contado en el empaque, el recipiente, el envase o la etiqueta del producto y la góndola o el anaquel del establecimiento comercial, así como de cualquier otro dato determinante, como sustancias adicionales que se le hayan agregado al producto original.
En especial, deberá informar sobre los ingredientes que representan alérgenos y en particular la presencia de gluten.
(Así adicionado el párrafo anterior al inciso b) por el artículo 12 de la Ley para la Atención de las Personas con Enfermedad Celiaca, N° 8975 del 24 de noviembre del 2015)

En el caso de los productos agropecuarios, debe indicarse el país de origen de cada producto en un lugar visible del empaque, el envase o la etiqueta. Tratándose de productos no empacados o envasados, esta información deberá consignarse en un lugar visible y claramente legible de la góndola o el anaquel del establecimiento comercial donde se encuentren ubicados. En todos estos casos, los productos nacionales deberán identificarse con la frase: "Producido en Costa Rica" u otra que permita identificar claramente el origen del producto. La verificación de lo dispuesto en el párrafo anterior, en materia de información y trazabilidad, la deberán realizar el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Ministerio de Salud y el Ministerio de Hacienda por medio de la Dirección General de Aduanas, de conformidad con lo que al efecto dispongan los reglamentos técnicos específicos aplicables a cada producto.
(Mediante resolución de la Sala Constitucional N° 6728 del 18 de mayo de 2016, se anuló la frase del párrafo anterior "así como la fecha de producción o procesamiento en el país de origen", que fue introducida mediante reforma por el artículo único de la Ley sobre Identificación del Origen de los Productos Agropecuarios que se Consumen en Costa Rica N° 9098 del 30 de octubre de 2012. Asimismo, se interpretó que la "indefinición" del término que se utiliza de "trazabilidad" indicado en la norma, no abarca todas las cadenas de producción o procesamiento del producto agropecuario, salvo el caso de los productos que están regulados por leyes especiales)
Si se trata de productos orgánicos, esta condición deberá indicarse en un lugar visible. Además, la etiqueta del producto deberá indicar cuál es el ente certificador.
De acuerdo con lo dispuesto en el reglamento de la presente ley, cuando el producto que se vende o el servicio que se presta se pague al crédito, deben indicarse siempre, de forma visible, el plazo, la tasa de interés anual sobre saldos, la base, las comisiones y la persona física o jurídica que brinda el financiamiento, si es un tercero.
(Así reformado el inciso b) anterior por el artículo único de la ley N° 9098 del 30 de octubre de 2012, "Identificación del origen de los productos agropecuarios que se consumen en Costa Rica. Reforma del inciso b) del artículo 34 de la ley N° 7472, Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor")
c) Ofrecer, promocionar o publicitar los bienes y servicios de acuerdo con lo establecido en el artículo (*)34 de esta Ley.
(*)(Actualmente corresponde al 37)
d) Suministrar, a los consumidores, las instrucciones para utilizar adecuadamente los artículos e informar sobre los riesgos que entrañe el uso al que se destinan o el normalmente previsible para su salud, su seguridad y el medio ambiente.
e) Informar al consumidor si las partes o los repuestos utilizados en reparaciones son usados. Si no existe advertencia sobre el particular, tales bienes se consideran nuevos.
f) Informar cuando no existan en el país servicios técnicos de reparación o repuestos para un bien determinado.
g) Garantizar todo bien o servicio que se ofrezca al consumidor, de conformidad con el artículo (*)40 de esta Ley.
(*)(Actualmente corresponde al 43)
h) Abstenerse de acaparar, especular, condicionar la venta y discriminar el consumo.
i) Resolver el contrato bajo su responsabilidad, cuando tenga la obligación de reparar el bien y no la satisfaga en un tiempo razonable.
j) Fijar plazos prudenciales para formular reclamos.
k) Establecer, en las ventas a plazos, garantías de pago proporcionales a las condiciones de la transacción.
l) Cumplir con los artículos (*)35, (*)36, (*)37, (*)38, (*)39, (*)40, (*)41 y (*)41 bis de esta ley.
(Así reformado el inciso anterior por el artículo 1° aparte a) de la ley N° 7854 del 14 de diciembre de 1998)
(*)(Actualmente corresponden a los artículos 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44 y 44 bis)

Por otra parte, el artículo 60[5] de la Ley N°7472 ya contempla algunos supuestos en los cuáles la Comisión Nacional del Consumidor puede ordenar al infractor la publicidad de la sanción impuesta.

- **Ley N°7732 "Ley Reguladora del Mercado de Valores"**

Este cuerpo normativo contiene algunas medidas ligadas a la protección del consumidor financiero; el Título IX regula algunas medidas precautorias, infracciones, sanciones y el procedimiento a seguir en la rama del mercado de valores.

Así por ejemplo, el artículo 150 de esta ley otorga la potestad a la Superintendencia de ordenar a los emisores de valores y a cualquier otra entidad relacionada con los mercados de valores, que comunique cualesquiera hechos o informaciones que a su criterio sean relevantes para el público inversionista y cuya difusión sea necesaria para garantizar la transparencia del mercado.

---

m) Cumplir con lo dispuesto en las normas de calidad y las reglamentaciones técnicas de acatamiento obligatorio.
n) Mantener en buenas condiciones de funcionamiento y debidamente calibradas las pesas, las medidas, las registradoras, las básculas y los demás instrumentos de medición, que utilicen en sus negocios.
ñ) Extender la factura o el comprobante de compra, donde conste, en forma clara, la identificación de los bienes o servicios, así como el precio efectivamente cobrado. En los casos de ventas masivas, se faculta al Ministerio de Economía, Industria y Comercio para autorizar el establecimiento de otros sistemas mediante los cuales se compruebe la compra.
o) Apegarse a la equidad, los buenos usos mercantiles y a la ley, en su trato con los consumidores. Toda información, publicidad u oferta al público de bienes ofrecidos o servicios por prestar, transmitida por cualquier medio o forma de comunicación, vincula al productor que la transmite, la utiliza o la ordena y forma parte del contrato.
El incumplimiento de alguna de las obligaciones enumeradas en este artículo, faculta al interesado para acudir a la Comisión nacional del consumidor creada en esta Ley, o a los órganos jurisdiccionales competentes y para hacer valer sus derechos, en los términos que señala el artículo (*)43 de la presente Ley.
(*)(Actualmente corresponde al 46)

[5] *"Artículo 60°.- Publicidad de la sanción.*
*La Comisión nacional del consumidor puede informar a la opinión pública u ordenar con cargo al infractor, la publicación en un medio de comunicación social, de la sanción impuesta, el nombre o la razón social del infractor y la índole de la infracción, cuando se produzca cualquiera de las siguientes situaciones: pueda derivarse algún riesgo para la salud o la seguridad de los consumidores, afectarse el medio ambiente, incumplir con los estándares de calidad respectivos, reincidir en las mismas infracciones o lesionar, directa o potencialmente, los intereses de la generalidad de los consumidores."*

Por su parte, el artículo 155 faculta a la Superintendencia General de Valores (Sugeval) a dictar medidas precautorias en caso de desorden grave del mercado o para evitar daños de imposible o difícil reparación a los inversionistas, o cuando tenga indicios de la comisión de un delito, o en otros casos previstos en esta ley.

Dentro de las medidas que puede implementar se encuentran la suspensión temporal de las cotizaciones de las bolsas, la suspensión temporal de la negociación de determinados valores, sea en bolsa o en ventanilla, la exclusión temporal de la negociación de determinados valores, la clausura provisional del establecimiento, así como la suspensión de la publicidad o propaganda realizada en contravención de lo dispuesto en el artículo 13 de esta ley.

El capítulo III de este título contiene además todo un elenco de sanciones que pueden ser impuestas por los incumplimientos que cometan las bolsas de valores, los puestos de bolsa o las sociedades administradoras de fondos de inversión.

En síntesis, a nivel del mercado de valores se cuenta con un marco regulatorio base que permiten proteger en alguna medida los intereses del consumidor financiero. Nótese que señalamos que el marco regulatorio es base, sin afirmar esta Asesoría que sea el idóneo, ni el que cumpla cabalmente con los principios que sugiere la OCDE.

- **Ley N° 8653 "Ley Reguladora del Mercado de Seguros"**

A nivel del mercado de seguros, también se cuentan con una serie de disposiciones que permiten tener un marco regulatorio base que permiten proteger algunos de los intereses del consumidor financiero.

Los numerales 35 al 39, establecen la potestad al Superintendente para que pueda imponer una serie de sanciones por las infracciones que se cometan en esta materia. Asimismo, el artículo 40 faculta la suspensión del procedimiento administrativo sancionador, si el sujeto supervisado repara íntegramente los daños o perjuicios patrimoniales causados a los afectados con la infracción. La suspensión procede si se trata de asuntos en que la infracción haya afectado exclusivamente intereses patrimoniales y queda condicionada a que el infractor no reincida en ninguna otra falta de dicha naturaleza, durante el plazo de la suspensión.

Igualmente, el artículo 41 establece una serie de sanciones adicionales cuando se determine la responsabilidad culposa o dolosa de un directivo, personero o empleado de una aseguradora, reaseguradora, intermediaria, proveedora de servicios auxiliares u otro participante por parte de la Superintendencia, sin perjuicio de demás sanciones aplicables.

- **Ley N° 7523, "Régimen Privado de Pensiones Complementarias"**

La Ley N° 7523 crea la Superintendencia General de Pensiones. Esta ley al igual que las anteriores, posee una serie de disposiciones que permiten tutelar parcialmente algunos de los intereses del consumidor financiero. Se puede señalar que el régimen de pensiones posee una estructura jurídica más robusta en comparación con los anteriores, ya que por la materia que regula sus disposiciones tienen mayor alcance.

Desde el artículo 40 puede observarse como se faculta a la Superintendencia para que aplique una serie de medidas precautorias cuando constate algún incumplimiento del ente regulador que en el ejercicio de sus actividades, pueda comprometer la integridad de los recursos que administra o para evitar a los afiliados daños de reparación imposible o difícil, cuando tenga indicios de la comisión de un delito o en otros casos previstos por esta ley.

Por su parte, el artículo 41 permite definir grados de irregularidad financiera. Para tal efecto, el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero emitió un reglamento[6] que le permite a la Superintendencia determinar situaciones de inestabilidad o irregularidad financiera en los fondos administrados por los entes regulados.

Como complemento del numeral anterior, el artículo 42 establece una serie de medidas aplicables en casos de irregularidad financiera. Estas medidas son definidas como medidas correctivas; plan de saneamiento; o incluso la intervención administrativa.

Asimismo, el artículo 44 establece la medida precautoria de cierre, que exige a la Superintendencia velar porque en el territorio nacional no operen entidades no autorizadas que realicen actividades propias de los entes regulados. Asimismo, puede solicitar a la autoridad judicial, autorización para disponer la clausura de las oficinas en donde se practique esta clase de actividad.

La Superintendencia también puede ordenar a los entes regulados o a cualquier persona física o jurídica, la suspensión de la publicidad u oferta al público, cualquiera que sea el medio por el cual se transmita, cuando sea efectuada por personas no autorizadas o los términos sean falsos o engañosos.

En materia de infracciones y sanciones, se establecen un amplio espectro de infracciones, las cuales se clasifican en leves, graves y muy graves. Las infracciones

[6] Reglamento 1332 "Reglamento de riesgos", de 16 de mayo de 2017.

y las respectivas sanciones, pueden observarse a partir del numeral 46 de la Ley N° 7523.

Las sanciones van dirigidas al ente regulador. Algunas de las conductas que se sancionan son: impedir u obstaculizar la supervisión de la Superintendencia; no suministrar a la Superintendencia la información requerida por ella dentro del plazo otorgado al efecto, o suministrar datos falsos; destinar los recursos de un fondo a fines distintos de los previstos en el artículo 55 de la Ley de protección al trabajador, practicar actividades ajenas al objeto legalmente autorizado; no llevar la contabilidad o los registros legalmente exigidos o llevarlos con vicios o irregularidades esenciales que dificulten conocer la situación patrimonial o financiera de la entidad o las operaciones en que participa, incumplir el principio de no discriminación previsto en el artículo 45 de la Ley de protección al trabajador, no remitir a los afiliados la información indicada por la Superintendencia, realizar publicidad contraria a las disposiciones de la Superintendencia; no publicar oportunamente la información que, de acuerdo con la Ley de protección al trabajador y demás normas que establezca la Superintendencia, sea de interés para los afiliados, aportantes y público en general, cobrar comisiones no autorizadas en la Ley de protección al trabajador o en las normas reglamentarias emitidas por la Superintendencia, entre otras.

Asimismo, la Superintendencia puede ejercer labores de supervisión y vigilancia (artículo 58) sobre los entes sujetos a su fiscalización, el Superintendente, por sí o por medio de los funcionarios de la Superintendencia, pueden efectuar cualquier acción directa de supervisión, verificación, inspección o vigilancia en las entidades reguladas cuando lo considere oportuno, a fin de ejercer las facultades que le otorgan esta ley, leyes conexas y las demás normas; asimismo, debe velar por el cumplimiento de los reglamentos y las normas de carácter general emitidas por el Consejo Nacional de Supervisión. Las entidades reguladas están obligadas a prestar total colaboración a la Superintendencia, para facilitar las labores que le faculta esta ley.

- **Ley N° 7558 “Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica”**

La Ley N° 7558 crea la Superintendencia General de Entidades Financieras, se puede afirmar que este marco regulatorio es el más endeble o dicho de otra forma, el que posee menores potestades para proteger los intereses del consumidor financiero.

Si bien es cierto, algunos numerales[7] otorgan algunas potestades a la Superintendencia, el marco normativo de la Sugef no es tan amplio como el de otras superintendencias.

[7] Al respecto pueden observarse los artículos 130, 131, 134, 135, 136, entre otros.

Dentro de las normas que se pueden citar se encuentra el artículo 155, el cual establece una serie de sanciones a las entidades fiscalizadas por el superintendente general de entidades financieras, cuando la infractora sea una entidad bajo su supervisión, o por el supervisor responsable en el caso de empresas supervisadas locales pertenecientes a un grupo o conglomerado financiero.

Si bien de las sanciones pueden extraerse algunos supuestos que tutelan de cierta forma los intereses de los consumidores financieros, puede observarse que el marco regulatorio de la Sugef, es posiblemente el más débil para tutelar los intereses de los consumidores financieros.

- **Conclusión**

Tal y como puede observarse de las normas anteriores, los derechos de los consumidores financieros cuentan con un marco normativo base, el cual puede ser mejorado.

Las y los señores legisladores, deben valorar si dentro de la legislación vigente, se cuentan con las herramientas necesarias para atender la problemática que se desea atender, así como determinar si la legislación existente, debe ser reforzada o complementada, o bien, si conviene crear una nueva legislación que abarque parte o la totalidad de las funciones ya encomendadas en la normativa señalada, así como valorar con detenimiento la posible duplicidad de funciones que se pueda crear mediante esta iniciativa.

La recomendación anterior se realiza tomando en consideración que la estructura del Estado ya posee un tamaño considerable y que el presente proyecto propone la creación de nuevas dependencias, así como una serie de obligaciones, que inevitablemente tendrán repercusión en el gasto público.

## 2.2.- Principios de alto nivel de la OCDE sobre protección del consumidor financiero.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, en adelante OCDE, ha desarrollado una serie de principios en materia de protección al consumidor financiero.

Como la mayoría de los documentos que dicta esta Organización, los principios no son inalterables sino que son una guía para que los países puedan adaptarlos a sus contextos nacionales y sectoriales. Lo que la OCDE establece es el deber de evaluar los marcos normativos propios en materia de protección al consumidor

financiero, a la luz de estos principios y tratar de adecuarlos a las particularidades de cada país.

A continuación se detallan los aspectos más importantes de los 10 principios que establece la OCDE[8] en materia de protección al consumidor financiero:

1. **Marco Legal, Regulatorio y de Supervisión**

- La protección del consumidor financiero deber ser una parte integral del marco jurídico, normativo y de supervisión, y debe reflejar la diversidad de las circunstancias nacionales del mercado mundial y los desarrollos normativos en el sector financiero.
- La regulación debe reflejar y proporcionar las características, el tipo y la variedad de los productos financieros y los consumidores, sus derechos y responsabilidades y ser receptivo a nuevos productos, diseños, tecnologías y mecanismos de entrega.
- Fuertes y efectivos mecanismos legales y judiciales o de supervisión deberían existir para proteger a los consumidores contra fraudes financieros, abusos y errores.
- Debe regularse o supervisarse, o ambas cosas, a los proveedores de servicios financieros y agentes autorizados, tomando en consideración la importancia del servicio y los enfoques sectoriales específicos.
- A los actores no gubernamentales relevantes, incluidas organizaciones de la industria y de los consumidores, organismos profesionales y las comunidades de investigación, se les debe consultar cuando deban aplicarse políticas relacionadas con la protección del consumidor financiero y la educación.

2. **Papel de los organismos de supervisión**
    - Deben existir órganos de supervisión (dedicados o no) explícitamente responsables de la protección del consumidor financiero, con la autoridad necesaria para cumplir con sus mandatos, con responsabilidades claras y objetivamente definidas, y gobernanza adecuada; independencia operativa: la rendición de cuentas por sus actividades; poderes adecuados; recursos y capacidades; marco de aplicación transparente y definido, y procesos regulatorios claros y consistentes. Los órganos de control deben observar un alto nivel profesional, incluidos estándares apropiados de confidencialidad del consumidor y propiedad de la información y la “evitación” de conflictos de intereses.

[8] Información tomada de la Tesis “Los derechos del consumidor financiero en la Nueva Arquitectura Financiera Internacional: su aplicación en Costa Rica.” (2015). Págs 96-99.

- Se debe promover la cooperación con otras autoridades de supervisión de los servicios financieros, y entre las autoridades o departamentos encargados de cuestiones sectoriales.
- Se debe alentar la igualdad de condiciones por medio de los servicios financieros.
- Debe fomentarse la cooperación internacional entre los organismos de supervisión.

**3. Trato justo y equitativo de los consumidores**

- Todos los consumidores financieros deben ser tratados de manera equitativa, honesta y justa en todas las etapas de su relación con los proveedores de servicios financieros.
- El tratamiento de los consumidores debe sr una parte integral de la buena gobernanza y la cultura corporativa de los proveedores de servicios financieros y agentes autorizados.
- Debe dedicarse especial atención a las necesidades de los grupos vulnerables.

**4. Divulgación y transparencia**

- Los proveedores de servicios financieros y agentes autorizados deben proporcionar a los consumidores la información clave que comunique al consumidor los beneficios fundamentales, riesgos y condiciones del producto.
- Se debe proporcionar información sobre los conflictos de interés relacionados con el agente autorizado por medio del cual se vende el producto.
- Proporcionar información sobre los aspectos materiales del producto financiero. La información adecuada debe proporcionarse en todas las etapas de la relación con el cliente. Todo el material de promoción financiera debe ser preciso, honesto, comprensible y no engañoso.
- Las prácticas contractuales previas estandarizadas de divulgación deben adoptarse cuando proceda y sea posible, para permitir comparaciones entre productos y servicios de la misma naturaleza.
- Los mecanismos de divulgación específicos, incluidas posibles advertencias, deben ser utilizados para proporcionar información acorde con los productos y servicios complejos y arriesgados.
- La investigación del consumidor, siempre que sea posibles, debe llevarse a cabo para ayudar a determinar y mejorar la eficacia de los requisitos de divulgación.
- La prestación de asesoramiento debe ser lo más objetiva posible y debe, en general, ser basada en el perfil de los consumidores, teniendo en cuenta la complejidad del producto, los riesgos, así como los objetivos financieros del cliente, y sus conocimientos, capacidades y experiencia.

- Los consumidores deben ser conscientes de la importancia que los proveedores de servicios financieros los ofrezcan con información pertinente, exacta y disponible.

**5. Educación y conciencia financiera**

- La educación y la conciencia financiera deben ser promovidas por todas las partes interesadas mediante una información clara sobre la protección al consumidor. Derechos y responsabilidades deben ser fácilmente accesibles para los consumidores.

- Se deben promover mecanismos apropiados para ayudar a los consumidores actuales y futuros a desarrollar los conocimientos, las habilidades y la confianza para comprender adecuadamente los riesgos, incluidos los riesgos y las oportunidades financieras. También se deben tomar decisiones informadas, saber a dónde acudir para recibir asistencia y tomar medidas eficaces para mejorar su propio bienestar financiero.

- Se deben promover, especialmente para los grupos vulnerables, la provisión de la educación financiera de amplia base y la información para profundizar en el conocimiento financiero del consumidor.

- Teniendo en cuenta las circunstancias nacionales, la educación y la conciencia financiera, se debe alentar como parte de la más amplia protección del consumidor financiero y como estrategia de educación que ambas sean comunicadas por canales diversos y adecuados, dirigidas a personas de edad temprana y accesibles para todas las etapas de la vida.

- Programas específicos y enfoque relacionados con la educación financiera deben dirigirse a los grupos vulnerables de los consumidores financieros.

- Todas las partes interesadas deben ser alentados a aplicar los principios y las directrices internacionales sobre educación financiera desarrollados por la Red Internacional de la OCDE sobre educación financiera (INFE).

- Más información comparable nacional e internacional sobre educación y conciencia financiera deber ser compilada por instituciones nacionales y las organizaciones internacionales pertinentes, con el fin de evaluar y mejorar la eficacia de los enfoques de la educación financiera.

6. **Conducta responsable de negocios de proveedores de servicios financieros y agentes autorizados.**

   - Los proveedores de servicios financieros y agentes autorizados deben tener como objetivo, trabajar en el mejor interés de sus clientes y ser responsables de velar por la protección del consumidor financiero.

   - Los proveedores de servicios financieros también deben asumir la responsabilidad de las acciones de sus agentes autorizados.

   - Dependiendo de la naturaleza de la transacción y sobre la base de la información proporcionada principalmente por los clientes, los proveedores de servicios financieros deben evaluar la capacidad financiera, la situación y las necesidades de sus clientes antes de acceder a proporcionarles un producto, consejo o servicio.

   - El personal (especialmente aquellos que interactúan directamente con los clientes) debe estar debidamente capacitado y calificado.

   - Cuando se plantea la posibilidad de conflictos de interés, los proveedores de servicios financieros y agentes autorizados deberán esforzarse en evitar este tipo de conflictos. Cuando este tipo de conflictos no se puedan evitar, lso proveedores de servicios financieros y agentes autorizados deben garantizar a la divulgación adecuada, disponer de mecanismos internos para gestionar este tipo de conflictos, o negarse a proporcionar el producto, consejos o servicio.

   - La estructura de remuneraciones para el personal de los proveedores de servicios financieros y agentes autorizados debe ser diseñada para alentar una conducta empresarial responsable, el trato justo de los consumidores y para evitar conflictos de intereses. Las estructuras de remuneraciones debe ser revelada a los clientes en su caso, por ejemplo, cuando los posibles conflictos de interés no se pueden manejar o evitar.

7. **Protección de los bienes de consumo contra el fraude y el mal uso**

   - Los mecanismos de control, protección, y de información pertinente deben ser apropiados y con un alto grado de certeza proteger los depósitos, ahorros y otros activos financieros similares de los consumidores, incluidos los contra el fraude, apropiación indebida u otros malos usos.

**8. Protección de datos de consumidores y privacidad**

- La información financiera y personal de los consumidores debe ser protegida por mecanismos de control y protección adecuados.
- Estos mecanismos deben definir los propósitos para los cuales pueden ser recogidos, procesados, retenidos, usados y divulgados (sobre todo a terceros).
- Los mecanismos también deben reconocer los derechos de los consumidores a ser informados sobre el intercambio de datos, acceder a los datos y a obtener la rectificación o supresión inmediata de los datos inexactos, o ambos, o ilegales recogidos o procesados.

**9. Manejo de quejas y compensación**

- Los países deben asegurar que los consumidores tengan acceso a un adecuado manejo de las denuncias y a mecanismos de reparación que sean accesibles, asequibles, independientes, justos, responsables, puntuales y eficientes.
- Estos mecanismos no deben imponer excesivos costos, retrasos o cargas sobre los consumidores.
- Los proveedores de servicios financieros y los agentes autorizados deben tener mecanismos para el manejo de denuncias y para su reparación. Debe estar disponible un proceso de reparación independiente para hacerles frente a las quejas que no se resuelven de manera eficiente por medio de los proveedores de servicios financieros y agentes autorizados con mecanismos de resolución de conflictos internos. Como mínimo, la información agregada con respecto a las quejas y sus resoluciones deben hacerse públicos.

**10. Competencia**

- Nacional o internacionalmente los mercados competitivos se deben promover con el fin de ofrecer a los consumidores mayores posibilidades de elección entre servicios financieros y crear una presión competitiva sobre los proveedores para ofrecer productos competitivos, mejorar la innovación y mantener una alta calidad del servicio.

- Los consumidores deben ser capaces de buscar, comparar y, en su caso, cambiar entre productos y proveedores con facilidad y en razonables y divulgados costos.

A partir de los principios que se detallan líneas atrás, es pertinente determinar si la iniciativa de ley comprende y desarrolla adecuadamente estos principios.

### 2.3.- Otras iniciativas legislativas

En la corriente legislativa se encuentran varias iniciativas acerca de este tema. Procedemos a mencionar dos de ellas, las cuales a la fecha se encuentran en discusión en la Comisión Especial OCDE.

- **Expediente N° 21.213 LEY PARA LA DEFENSA DEL CONSUMIDOR DE PRODUCTOS Y SERVICIOS FINANCIEROS.** Pretende la protección y defensa de los derechos de los usuarios de los sistemas financieros (tanto formales como informales).

  Como parte de las acciones para atender las obligaciones conferidas en esta ley, se crea una intendencia de Conducta y Disciplina de Mercado; asimismo se faculta la creación de unidades de supervisión, y regulaciones especializadas en micro finanzas y actividades de crédito minorista.

  Por otra parte, se establecen taxativamente una serie de derechos y deberes de los consumidores de productos y servicios financieros, así como las obligaciones de las entidades supervisadas según dicha iniciativa.

  Igualmente, se crean una serie de sanciones en caso de incumplimiento de las disposiciones del presente proyecto, así como la obligatoriedad de publicidad de las mismas con cargo al infractor.

  Finalmente, se reforma el inciso o) del artículo 131 de la Ley Orgánica del Banco Central[9], incorporando 34 funciones o tareas en materia de protección de usuarios y consumidores de los servicios financieros.

  Dicho proyecto aún no ha sido dictaminado.

- **Expediente N° 21.650** "***FORTALECIMIENTO DEL CENTRO DE INFORMACIÓN CREDITICIA*****",** pretende incorporar al Centro de Información Crediticia, en adelante, "CIC", un módulo complementario de información crediticia que incorpore a una serie de agentes de crédito, incluidos almacenes

[9] Ley N° 7558 de 3 de noviembre de 1995.

comerciales, para tener un registro más completo y eficiente del comportamiento crediticio de los deudores.

El proyecto consta de dos artículos. El Artículo 1 está destinado a adicionar un nuevo artículo 133 bis a la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, Ley No 7558 del 3 de noviembre de 1995.

En la actualidad el artículo 133 de la citada ley es el fundamento jurídico de la Central de Información Crediticia (CIC) operado por la SUGEF que contiene el registro sobre el desempeño crediticio de los deudores de cualquiera de las entidades supervisadas por SUGEF.

Se argumenta en la exposición de motivos que esta Central de Información Crediticia es limitada pues el 73,7% de la población tiene acceso a productos financieros activos de entidades no reguladas.

En consecuencia se propone con el artículo que se pretende adicionar, la creación de un módulo complementario de información crediticia que incluya la de estos agentes de crédito, incluidos almacenes comerciales, para tener un registro más completo y eficiente del comportamiento crediticio de los deudores.

Según la exposición de motivos, esto redundará en mejores condiciones de crédito para los buenos pagadores, y será un estímulo también para mantener al día cualquier tipo de operación, con lo que la ampliación de cobertura del registro crediticio de cada persona deviene naturalmente en proporcionar mayor eficiencia al sistema financiero y comercial.
La iniciativa contiene un artículo 2 para adicionar reglas transitorias que otorgan el plazo máximo de un año para reglamentar y poner en funcionamiento el módulo complementario de información crediticia que se propone crear.

Esta iniciativa aún no ha sido dictaminada.

### 2.4.- Sobre la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef)

Según se extrae del sitio web[10] de la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef), este órgano funcionó por muchos años como un departamento del Banco Central de Costa Rica, denominado "Auditoría General de Bancos"

[10] https://www.sugef.fi.cr/sobre_sugef/antecedentes_/

(AGB). El Artículo 44 de la Ley 1552, publicada el 23 de abril de 1952, establecía como función de la AGB ejercer "...*la vigilancia y fiscalización permanente de todos los departamentos y dependencias del Banco, de las demás instituciones bancarias del país, incluyendo sucursales y otras dependencias, y cualesquiera otras entidades que las leyes sometan a su control.*"

Posteriormente, la Ley de Modernización del Sistema Financiero de la República[11], modificó la Ley N°1552, lo cual provocó que la Auditoría General de Bancos se transformara en la Auditoría General de Entidades Financieras (AGEF), al cual se le dio el carácter de órgano de desconcentración máxima adscrito al Banco Central.[12]

De acuerdo con esta reforma, correspondía a la AGEF fiscalizar el funcionamiento de todos los bancos, incluidos el Banco Central de Costa Rica, las sociedades financieras de carácter no bancario y las demás entidades públicas o privadas, independientemente de su naturaleza jurídica, que operen en actividades de intermediación entre la oferta y la demanda de recursos financieros, directa o indirectamente, o en la prestación de otros servicios bancarios.

La Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica[13], declara de interés público la fiscalización de las entidades financieras, ese mismo cuerpo normativo crea la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef)[14], bajo la misma figura jurídica de la desconcentración máxima, pero esta vez dotada de mayores poderes y mayor autonomía administrativa, mediante la institución de su propio Consejo Directivo (Connasif).

Esta reforma modifica, además, el esquema de regulación represiva ex post que venía utilizando la Sugef, impulsa un enfoque de supervisión ex ante, el cual pretende garantizar la transparencia, promover el fortalecimiento y fomentar el desarrollo del sistema financiero de la República, asimismo, amplía su ámbito de fiscalización, sometiendo bajo su control a todas las entidades que realicen actividades de intermediación financiera dentro del territorio nacional, o que hayan sido autorizadas por el Banco Central a participar en el mercado cambiario.

Las funciones que ejercía el Consejo Directivo de la SUGEF son ahora realizadas por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (Conassif), el cual es común para las cuatro superintendencias encargadas de la supervisión y fiscalización de intermediarios financieros, mercado de valores, mercado de seguros y fondos de pensión, representadas éstas por la Superintendencia General

[11] Ley N° 7107, de 4 de noviembre 1988.
[12] Artículo 124 de la Ley 1552.
[13] Ley N° 7558, de 3 de noviembre de 1995.
[14] Artículo 115 de la Ley N° 7558.

de Entidades Financieras, Superintendencia General de Valores, Superintendencia General de Seguros y Superintendencia General de Pensiones, respectivamente.

La SUGEF cuenta con un aproximado de 200 funcionarios, según los datos que constan en su portal web[15]. Este órgano tiene un total de 233 plazas, de las cuales tiene ocupadas (84,13%) y plazas vacantes (15,87%), tal y como se muestra en el siguiente cuadro[16]:

| Dependencia | Plazas ocupadas | Plazas vacantes | Total general |
|---|---|---|---|
| SUGEF | 196 | 37 | 233 |

El dato anterior, es relevante a efectos de que las y los legisladores tengan claridad sobre la capacidad instalada con que cuenta este órgano y puedan valorar si resulta o no factible lograr los objetivos pretendidos a través de esta iniciativa.

En términos generales, la Sugef fiscaliza los bancos públicos y privados, las empresas financieras no bancarias, las mutuales de ahorro y préstamo, las cooperativas de ahorro y crédito y las asociaciones solidaristas. Además, toda otra entidad autorizada por ley para realizar intermediación financiera.

Básicamente, las funciones de la Sugef pueden resumirse de la siguiente manera:

-Velar por la estabilidad, la solidez y el funcionamiento eficiente del sistema financiero nacional.

-Fiscalizar las operaciones y actividades de las entidades bajo su control.

-Dictar las normas generales que sean necesarias para el establecimiento de prácticas bancarias sanas.

-Establecer categorías de intermediarios financieros en función del tipo, tamaño y grado de riesgo.

-Fiscalizar las operaciones de los entes autorizados por el Banco Central de Costa Rica a participar en el mercado cambiario.

-Dictar las normas generales y directrices que estime necesarias para promover la estabilidad, solvencia y transparencia de las operaciones de las entidades fiscalizadas.

[15] https://www.sugef.fi.cr/sobre_sugef/Remuneraciones%20y%20beneficios/.
[16] Los datos son recopilados por la SUGEF al II semestre del año 2018.

-Presentar informes de sus actividades de supervisión y fiscalización al Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero.

-Cumplir con cualesquiera otras funciones y atributos que le correspondan, de acuerdo con las leyes, reglamentos y demás disposiciones atinentes.

**2.5.- Sobre la autonomía que gozan los Bancos del Estado**

Tomando en consideración que la iniciativa pretende readecuar de cierta forma, las condiciones en que fueron otorgados créditos por parte de las instituciones financieras supervisadas por la Sugef y encontrándose dentro de estas instituciones los bancos comerciales del Estado, conviene hacer una breve referencia respecto a los temas relativos a su autonomía, ya que de conformidad con lo que indica el numeral 189 inciso 1) de la Constitución Política, los bancos del Estado son instituciones autónomas.

La autonomía de los bancos estatales puede ser definida como una autonomía administrativa plena y autonomía política sujeta a la ley[17]. Esto quiere decir, en términos más simples, que administrativamente los bancos poseen poder de decisión sobre la forma en que administran sus recursos, tanto materiales, humanos o financieros, no obstante, sí deben seguir las políticas que emanen del Poder Ejecutivo, fundamentalmente al adoptar nuestro país un modelo de Estado unitario[18].

Teniendo claro lo anterior, ahora resulta necesario precisar el alcance de esa autonomía y particularmente en relación con las potestades del legislador. En reiteradas resoluciones la Sala Constitucional ha manifestado que la autonomía administrativa "*es una garantía frente al accionar del Poder Ejecutivo Central, más no frente a la ley en materia de Gobierno*[19]", lo cual quiere decir que su autonomía no es irrestricta, sino que la ley puede someter a las instituciones autónomas a

[17] ARTÍCULO 188.- Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno. Sus directores responden por su gestión.

[18] Opinión Jurídica OJ-043-2019 señala: *"1. La potestad de dirección del Poder Ejecutivo y su relación con el concepto de autonomía.// Lo primero que debe puntualizarse es que el Estado costarricense es un Estado unitario, que procura alcanzar de la manera más eficiente los fines, objetivos y metas que determina el ordenamiento jurídico vigente.// Nuestra Constitución Política, partiendo de dicho carácter unitario y por razones de limitación del poder y funcionales, estableció un diseño organizacional fundado tanto en la división de poderes (artículo 9), con en la creación de un modelo de descentralización administrativa, por criterios territoriales (Municipalidades), como de especialización (instituciones autónomas)*."// Más adelante la misma opinión señala: *"Como complemento de los textos constitucionales citados, se debe señalar que la potestad de dirección va implícita en la relación Estado- entes descentralizados, y está inspirada en los principios de unidad e integridad del Estado costarricense, y como parte de las funciones de orientación política asignadas al Poder Ejecutivo."*

[19] Al respecto puede observarse la resolución N° 3309-1994, de 5 de julio de 19994.

políticas de desarrollo, o bien, directrices generales que no invadan la autonomía administrativa otorgada.

En la Opinión Jurídica OJ-165-2004[20], la Procuraduría General de la República resume tomando como base algunas resoluciones de la Sala Constitucional, algunas consideraciones que debería valorar la Asamblea Legislativa a efectos de no violar la autonomía administrativa. Al respecto cita la Procuraduría:

> *"Se sigue de lo expuesto que si bien la Asamblea Legislativa puede regular la administración de los entes autónomos,* ***dicha potestad encuentra límites****. Al legislar sobre la actividad administrativa, la Asamblea Legislativa debe considerar que:*
>
> *No está facultada para restringir los poderes de administración de manera tal que impida u* ***obstaculice el cumplimiento del fin público asignado*** *al ente (resolución N° 495-92 antes citada).*
>
> *si bien la ley puede limitar la autonomía administrativa****, no puede delegar o habilitar a la Administración Pública para intervenir en la administración interna del ente*** *(sentencia N° 919-99 de 9:15 hrs. de 12 de febrero de 1999). Por consiguiente, la Asamblea está impedida para transferir los poderes de administración del ente a otro órgano o ente.*
>
> *Puesto que la Ley debe garantizar al ente el cumplimiento de sus fines, debe también dotarlo de los recursos financieros y patrimoniales necesarios para tal efecto.*
>
> *En igual forma, la ley no puede imponer al ente actuaciones que entrañen una violación al ordenamiento constitucional, así como a las normas de Derecho Internacional.*
>
> *Debe entenderse, en ese orden de ideas, que la determinación de actuaciones, salvo disposición en contrario, debe sujetarse al ordenamiento que regule la materia (por ejemplo, si se impone una contratación, esta debe realizarse de acuerdo con las normas que regulan la materia, salvo que ese régimen se excepcione).*
>
> *Resulta contraria a la autonomía administrativa de los entes, el sujetar su actuación no sólo a órdenes sino también someter a autorización los actos específicos de ejecución de las directrices: "Es inconstitucional pretender que las instituciones autónomas deban someter la eficacia de actuaciones particulares suyas a la condición de tener que obtener autorizaciones del Ejecutivo* ***o de otras dependencias externas****, incluyendo la Autoridad Presupuestaria". Sala Constitucional, resolución N° 835-98 de 17:33 hrs. del 10 de febrero de 1998.*

[20] De 3 de diciembre de 2004.

*No resultan procedentes, entonces, los controles a priori ni aún respecto de los actos de ejecución de las directrices (resolución N° 6384-2002 de 15:27 hrs. de 26 de junio de 2002).*

*La autonomía administrativa es un "valladar jurídico" contra la pretensión de imponer la contratación de funcionarios.* ***Esa autonomía garantiza la potestad de disposición libre de los recursos humanos, materiales y financieros para el cumplimiento de sus cometidos y fines.*** *(Sala Constitucional, resolución N° 9076-2002 de 14:58 hrs. del 18 de setiembre de 2002.*

*Está amparada por la autonomía administrativa la facultad de los entes autónomos de reorganizarse administrativamente, modificando los puestos de trabajo según las necesidades de servicio y a efecto de lograr un mejor servicio.*

*En consecuencia, el ente debe poder modificar, suprimir y crear plazas (resoluciones de la Sala Constitucional Ns. 9976-99 de 10:12 hrs. de 17 de diciembre de 1999 y 7261-2002 de 11:51 hrs. de 19 de julio de 2002.*

*El ente debe poder decidir si presta los servicios públicos de naturaleza no administrativa en forma directa o indirecta.*

*Por el contrario, la autonomía administrativa obliga a sujetarse al requisito de la colegiatura cuando los nombramientos deben recaer en profesionales titulados en ámbitos en que el legislador ha previsto la colegiatura obligatoria, ya que "las restricciones que apareja para el Legislador los organismos autónomos, no abarca regulación de los requisitos de idoneidad para desempeñarse en los cargos que requieran de conocimientos en áreas específicas". Sala Constitucional, resolución N° 4570-97 de las 12:51 hrs. del 1º de agosto de 1997.*

*El régimen de autonomía administrativa no comprende el régimen del Servicio Civil, respecto del cual el legislador está facultado para definir las condiciones generales de trabajo que deben imperar en toda la administración pública. En este sentido, la política de salarios de Gobierno es parte integrante de la política de gobierno, que debe constituir un régimen estatal de empleo público uniforme y universal.*

*Conforme se desprende de lo anterior,* ***es parte de la autonomía administrativa de los entes autónomos el poder disponer libremente de los recursos humanos, materiales y financieros*** *(criterio reafirmado en la resolución N° 9076-2002 de 14:58 hrs. del 18 de septiembre de 2002). El punto es si dicho criterio constituye un límite al establecimiento de destinos específicos para los recursos de la entidad." El subrayado y resaltado es propio.*

De conformidad con las líneas que anteceden, se concluye a grosso modo que, si bien es cierto, el legislador tiene potestad para regular ciertos aspectos de las instituciones autónomas, esa atribución debe ejercerla de forma que no menoscabe la autonomía otorgada, de tal forma que se debe garantizar que las instituciones autónomas puedan disponer libremente de sus recursos humanos, materiales y financieros.

### 2.6.- Sobre la libertad de comercio

Tal y como se mencionó en el acápite anterior, la iniciativa pretende readecuar o reestructurar, las condiciones en que fueron otorgados créditos por parte de las instituciones financieras supervisadas por la Sugef, y una vez abordado este particular sobre los bancos comerciales del Estado en su carácter de instituciones autónomas, ahora se procede a analizar los cometidos pretendidos por la presente iniciativa en relación con la libertad de empresa que cobija a las entidades financieras privadas.

La Sala Constitucional en el Voto Nº 02895-2010[21], se refirió a la libertad de empresa de la siguiente manera:

> *"La Libertad de Empresa: Esta libertad contenida en el artículo 46 en relación con el 28, ambos de la Constitución Política, garantiza a toda persona el derecho a emprender cualquier actividad económica, siempre y cuando ésta no atente contra el orden público, las buenas costumbres o perjudique a terceros. En la medida que la Carta Política consagra esta libertad como derecho constitucional, ello significa que se quiere evitar una política intervencionista por parte del Estado que termine por suprimir aquel derecho.* ***Ello no quiere decir que el Estado no esté facultado para controlar aquella actividad, preservando lógicamente un ámbito suficiente de libertad comercial entre los particulares o de estos con el Estado.*** *En una democracia como la costarricense, en la que se adoptó una economía de mercado, el Estado debe hacer uso de una buena planificación, para inducir a que determinados individuos desarrollen una actividad económica que considere beneficiosa y conveniente para el desarrollo del país. Sin embargo,* ***una orientación creciente en la política económica del Estado, ha ido produciendo paulatinamente limitaciones a la libertad de comercio, justificadas en el interés social de evitar ciertos peligros en detrimento de la misma sociedad****." El resaltado es propio.*

[21] De 10 de febrero de 2010.

Ahora bien, el mismo Tribunal Constitucional, en el Voto Nº 550-95[22], da algunas pautas para considerar que la limitación a la libertad de empresa pueda resultar válida, señalando lo siguiente:

> *"No se supone, pues, que la libertad económica o empresaria1, al igual que los demás derechos y libertades fundamentales, no esté sujeta a restricciones -las necesarias, pero* ***nada más que las necesarias*** *a la vigencia de los valores democráticos y constitucionales-; sino que, como han dicho el Tribunal Europeo (caso The Sunday Times, pgr. 59) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (OC-5/85, pgr. 46),* ***para que una restricción sea ´necesaria´ no es suficiente que sea ´útil´, ´razonable´ u ´oportuna´, sino que debe implicar la ´existencia de una necesidad social imperiosa´ que sustente la restricción****. Por ello, para que las restricciones a la libertad sean lícitas constitucional e internacionalmente: ´deben estar* ***orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido... la restricción -por otra parte- debe ser proporcionada al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo*** *(Corte Interam., OC-5/85, id.).´"(lo destacado en negrita es nuestro)*

De conformidad con lo anterior, en el articulado se evaluará si la iniciativa cumple con los parámetros descritos en el párrafo anterior y si existe riesgo o no de una eventual inconstitucionalidad, al someter a los bancos privados a reestructurar las condiciones crediticias de operaciones realizadas.

## III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO

### Artículo 1

El numeral primero ordena al Ministerio de Economía, Industria y Comercio, la creación de la Oficina de Protección al Consumidor Financiero (OPCF), la cual estará adscrita a la Comisión para Promover la Competencia.

Esta Comisión, fue creada por medio de la Ley N° 7472[23], como un órgano de desconcentración máxima del MEIC, encargado de conocer de oficio o por denuncia, y sancionar las prácticas que constituyan impedimentos o dificultades para la libre competencia y entorpezcan innecesariamente la fluidez del mercado[24].

Por su parte, la Oficina de Protección al Consumidor Financiero que se pretende crear a través de esta iniciativa, básicamente tiene como funciones, las siguientes: crear el Registro Digital de Consumidores Financieros y Deudores (RDCF),

[22] Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución Nº 550-95 de las dieciséis horas treinta y tres minutos del treinta y uno de enero de mil novecientos noventa y cinco.
[23] Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, de 20 de diciembre de 1994.
[24] Ver artículo 21 de la Ley N° 7472.

administrarlo, facilitar la incorporación de los datos, asignarles un código a cada usuario y otorgar el acceso al RDCF previa afiliación y aceptación de los cargos que se cobrarán por las consultas realizadas.

Nótese como las funciones de la Comisión para Promover la Competencia no parecieran ir alineadas o tener relación con las de la oficina que se pretende crear a través de esta iniciativa. Es decir, las funciones de la Oficina no se encuentran vinculadas a promover la libre competencia, sino al establecimiento de un registro voluntario de deudores y otros actos derivados de este registro, por lo que se llama la atención de los señores diputados sobre ese particular.

Ahora bien, de conformidad con el texto, la incorporación al registro es voluntaria, de ahí que el usuario debería tener claridad que todos los datos incorporados serán de acceso público, puesto que la última función establecida a la OPCF en este artículo, otorga acceso a todas las personas físicas u organizaciones (públicas o privadas), que se encuentren afiliadas para accesar el Registro Digital de Consumidores Financieros y Deudores. Es decir, el encontrarse afiliado es sinónimo de acceso a los datos que se encuentran en el registro, al menos tal y como se encuentra redactada la norma.

En virtud de lo anterior, y por la naturaleza de los datos que pueden ser visualizados, se sugiere incorporar en el texto la obligación de informar al usuario acerca de las consecuencias, ventajas y desventajas que traerá su inclusión y la de sus datos en ese registro, que muchos de ellos son datos sensibles, en el cual se especifique el alcance y el tratamiento que se dará a la información confidencial, así como que el usuario suscriba un consentimiento informado tomando en consideración que éste estará avalando que su información sea de acceso público por cualquier afiliado o por el público que quiera pagar para acceder a esa información.

Respecto a la función de crear el Registro Digital de Consumidores Financieros y Deudores, hay que advertir que ese Registro es muy abierto, por lo que se incluirían consumidores financieros de entidades no reguladas por SUGEF *principalmente de naturaleza privada*

El permitir tanto a los deudores como a las entidades privadas que otorgan crédito que voluntariamente reporten los datos del comportamiento crediticio de sus operaciones al Registro es posible, siempre y cuando se cumplan los requisitos constitucionales establecidos con respecto a la solicitud de información que puede considerarse del ámbito privado de las personas.

Una operación de crédito entre un almacén privado por la venta de un artículo de consumo y un sujeto particular, de principio es algo que responde solo al ámbito de privacidad tanto de la empresa como del particular.

Tal como lo señaló este Departamento en el Informe del Expediente N° 21.650[25]:

> "*El proyecto está elevando la información relacionada con el comportamiento crediticio de las personas (con entidades no reguladas) a un asunto de interés público. Puede hacerlo, pero bajo los supuestos establecidos en el artículo 24 de la Constitución Política que consagra el derecho a la intimidad de las personas y a la libertad de sus comunicaciones. Dispone expresamente el párrafo quinto de dicho artículo:*
>
> > *"(…) Una ley especial, aprobada por dos tercios del total de los diputados, determinará cuales órganos de la Administración Pública podrán revisar los documentos que esta ley señale en relación con el cumplimiento de sus competencias de regulación y vigilancia para conseguir fines públicos…"*
>
> *El proyecto está operando una especie de "publicitación" de un tipo de información que hasta el día de hoy se considera privada (su comportamiento crediticio con entidades no reguladas) del mismo modo que en su momento se hizo con respecto a la información derivada de sus relaciones con entidades supervisadas.*
>
> *Dado que esa decisión política reviste en esencia un acortamiento o una limitación al ámbito de la esfera privada de la intimidad, la garantía constitucional exige que el legislador pudiendo hacerlo, deba operar en ese caso bajo un principio de mayoría calificada." El subrayado es propio.*

En la Exposición de motivos de este proyecto no se justifica por qué es necesario crear un registro que contendrá datos de unos pocos consumidores financieros, ya que no todos van a estar registrados allí, sino únicamente aquellos que en forma voluntaria así se quieran registrar. Más adelante, el proyecto en el artículo 3 lo establece como uno de los requisitos para solicitar la condición de iliquidez provisional, pero también exige que la Sugef verifique la condición de las deudas reportadas por el deudor en las instituciones financieras reguladas a través del Centro de Información Crediticia (CIC), por lo que no se encuentra razón de que esté registrado en el nuevo registro.

Además, la propuesta no señala la fuente de financiamiento presupuestario para la creación y operación de esa nueva Oficina ni la del Registro, por lo que eventualmente puede vulnerarse el principio constitucional de equilibrio presupuestario.

[25] Informe jurídico al Expediente N° 21.650, Fortalecimiento de la Central de Información de Entidades y Empresas no reguladas.

***Artículo 2***

El numeral 2 establece que la solicitud de incorporación en el RDCF puede ser presentada en línea o en forma física y deberá ser presentada bajo fe de juramento y que en caso de faltar a la verdad se cometerá el delito de perjurio.

Tomando en consideración que este numeral versa sobre la misma temática desarrollada en el artículo primero, sea el Registro Digital de Consumidores Financieros y Deudores (RDCF), se sugiere fusionar ambas disposiciones en un solo artículo, con el fin de otorgar mayor uniformidad en cuanto a los contenidos temáticos que desarrolla esta iniciativa.

Sobre el fondo del artículo, no se tienen mayores observaciones, en razón de que se considera positivo que la solicitud sea presentada con carácter de declaración jurada con las respectivas consecuencias penales de faltar a la verdad, pues desincentiva el suministro de información falsa.

Tal como lo establece el artículo anterior en el párrafo quinto, e incluso se desprende del artículo 2, la información que contendrá ese Registro es únicamente la información que en forma voluntaria proporcionen los consumidores financieros, de allí la importancia que sea una información fidedigna, basada en una declaración jurada.

***Artículo 3***

El artículo 3 ordena a la SUGEF, la creación de la condición de iliquidez provisional la cual será otorgada a aquellos consumidores financieros deudores, inscritos en el RDCF y que de forma voluntaria así lo soliciten mediante nota en la cual declaren su incapacidad para hacer frente a sus obligaciones pecuniarias.

Sobre este particular, se recomienda que la declaración de incapacidad sea estipulada bajo fe de juramento (al igual que en el artículo 2), pues la norma no es explícita en ese sentido.

Por otro lado, el segundo párrafo del artículo otorga un plazo de 15 días naturales a la Sugef para verificar las deudas reportadas por el deudor a través del Centro de Información Crediticia, así como la información vigente en el RDCF, con el fin de elaborar un expediente que será analizado y posteriormente determinar la procedencia de otorgar la condición al deudor.

En la actualidad el artículo 133 de la Ley N°7558, Ley Orgánica del Banco Central es el fundamento jurídico de la Central de Información Crediticia (CIC) operado por la SUGEF que contiene el registro sobre el desempeño crediticio de los deudores de cualquiera de las entidades supervisadas por SUGEF, por lo que no se encuentra justificación alguna en la exposición de motivos, para que se tenga que verificar en

dos registros, salvo que el RDCF contenga registro de deudores de entidades no supervisadas como lo serían las deudores de los almacenes comerciales, los cuales a la fecha no se encuentran registrados en la CIC.

Lo dispuesto en el artículo propuesto puede ser considerado como una etapa de verificación de la condición económica del deudor, tomando en consideración los datos con los que cuenta la Superintendencia y los suministrados por el interesado.

Cabe señalar que el plazo de 15 días naturales podría resultar insuficiente, tomando en consideración la cantidad de solicitudes que puede recibir esta entidad y los períodos en los que generalmente cierran las instituciones públicas. Se sugiere establecer el plazo en días hábiles.

Finalmente, aunque el artículo señala que la Sugef debe elaborar un expediente con toda la información requerida para analizar y dictaminar la procedencia de la solicitud, no indica los parámetros que tomará en cuenta Sugef para determinar la procedencia de la solicitud.

Es decir, el proyecto es sumamente genérico en cuanto al cometido pretendido, sin tomar en cuenta la naturaleza de las deudas, aspecto que podría ser determinante para valorar la razonabilidad de las condiciones que plantea el proyecto de ley.

***Artículo 4***

El numeral 4 de este proyecto establece en términos generales que la Sugef le ordenará a las instituciones financieras lo siguiente:

- ✓ Calcular en 15 días naturales el total del monto adeudado (comisiones, intereses y cualquier otro cargo).
- ✓ Detener el cómputo de nuevos intereses y comisiones u otro cargo asociado a la mora de la operación.
- ✓ Presentar a la Sugef una propuesta de reestructuración de la operación por el monto total utilizando la tasa de interés más baja (de la institución) y extender el plazo.

Cabe mencionar que las tareas encomendadas si bien pueden resultar muy loables a efectos de mejorar las condiciones económicas de los deudores, lo cierto es que pueden presentar eventuales problemas de constitucionalidad por violación a la autonomía de bancos estatales y a la libertad de comercio en el caso de los bancos privados, tal y como se desarrolla a continuación.

La autonomía de los bancos estatales les permite a éstos realizar sus competencias y atribuciones conferidas legalmente, por sí mismos sin estar sujetos a otro ente. Es decir, es la potestad de auto administrarse, definir cómo van a disponer de sus recursos humanos, materiales y financieros.

Sobre este particular, recientemente fue evacuada una consulta facultativa[26]de constitucionalidad que aborda el tema de la autonomía en relación con las potestades del legislador, la cual señala:

> *"En efecto, desde la sentencia 1994-3309 que analizó y validó la creación de la Autoridad Presupuestaria, se explicó que las entidades autónomas pueden estar sometidas a lo que disponga el legislador* ***a condición de que se trate de medidas de alcance general y que se enmarquen dentro de un concepto de unidad de objetivos y fines que cubra a una multiplicidad de centros de acción estatal****. Un resumen apropiado de esta concepción, la encontramos en la sentencia número 2007-18484 donde se analizó una situación similar a la actual, en el tanto en que se discutía una norma jurídica que obligaba a todas las instituciones públicas a suplir sus necesidades de productos agropecuarios, exclusivamente a través del Consejo Nacional de Producción. Al desestimar el reclamo por lesión a la autonomía reconocida constitucionalmente a ciertas entidades estatales, el Tribunal explicó:*
>
> *(…)*
>
> *Existen en nuestro ordenamiento jurídico, tres formas de autonomía:* ***a) administrativa, que es la posibilidad jurídica de que un ente realice su cometido legal por sí mismo sin sujeción a otro ente, conocida en doctrina como la capacidad de autoadministración****;*
>
> *(…)*
>
> ***El grado de autonomía administrativa -mínima y de primer grado-, es propia de las instituciones autónomas****; de gobierno -de segundo grado-, propia de las municipalidades y de la Caja Costarricense del Seguro Social en lo relativo a la administración de los seguros sociales; y de organización - plena o de tercer grado, propia de las universidades del Estado. El ente descentralizado creado por ley ordinaria, está subordinado a su contenido e involucra la potestad legislativa para modificarlo y hasta extinguirlo; pero como la descentralización implica que le corresponden al ente todos los poderes del jerarca administrativo, quiere decir que su personalidad abarca la totalidad de los poderes administrativos necesarios para lograr su cometido en forma independiente.* ***Así entonces, la Constitución Política le garantiza, en su ordinal 188, a todo ente público menor, distinto del Estado, una autonomía administrativa mínima o de primer grado, esto es, la potestad de auto-administrarse, sin sujeción a ningún otro ente público y sin necesidad de una norma legal que así lo disponga, para disponer de sus recursos humanos, materiales y financieros de la forma que lo estime más conveniente para el cumplimiento eficaz y eficiente de los cometidos y fines que tiene asignados****. De este modo, el poder central tiene varias limitaciones respecto de su injerencia sobre las instituciones autónomas, así no puede actuar como jerarca del ente descentralizado: no puede controlarlo limitando la actividad del ente por razones de oportunidad; y, no puede, tampoco, actuar como director de la gestión del ente autónomo mediante la imposición de lineamientos o de programas básicos****. Sin embargo, tal como lo expresa el mismo artículo 188 Constitucional, las***

[26] Resolución Nº 06549 – 2018, Sala Constitucional.

***instituciones autónomas están sujetas a la ley en materia de gobierno. Conforme a lo anteriormente dicho, la autonomía administrativa no es incompatible con la sujeción de las instituciones autónomas a las leyes, así entonces los objetivos, fines y metas del ente vienen dados por el legislador"***

*La norma consultada propone que toda institución pública cumpla, durante diez años, con la obligación de llenar el 7 % de las plazas vacantes que queden por año, con personas afrodescendientes, es decir,* ***no se interfiere con ningún aspecto relevante de administración de las instituciones, pues no se obliga, con números absolutos, a aumentar o disminuir planillas, programas, costos o gastos y ni siquiera se acoge alguna regla distribución sobre uniforme de los afrodescendientes a lo largo de la escala salarial.****(…)" El subrayado y resaltado es propio.*

De conformidad con los párrafos anteriores, es importante analizar si lo establecido en el proyecto de ley sobre las condiciones que deben otorgar las entidades financieras, se ajustan a los criterios expuestos por la Sala Constitucional.

Si se analizan los propósitos del numeral en estudio, puede observarse que por orden de Sugef (otro ente), los bancos comerciales del Estado se encontrarían obligados a readecuar las deudas de sus deudores, otorgándoles una serie de condiciones que limitan su posibilidad de autoadministrarse, de forma tal que no sólo se podría estar infringiendo su autonomía, sino que adicionalmente se podría estar poniendo en peligro la sostenibilidad financiera de las mismas instituciones.

Nótese que el proyecto obliga a aplicar los siguientes parámetros: otorgar la tasa más baja de la institución y a extender el plazo más largo, es decir, la institución pierde su potestad de administrar sus recursos en la forma en que considere más conveniente, y el legislador le impone la tasa de interés y el plazo, -aún y cuando no los cite expresamente- los remite a la tasa más baja y el plazo más largo.

Si se observa el último párrafo de la transcripción de la consulta puede notarse, como uno de los aspectos que toma en consideración el Tribunal Constitucional es la no interferencia en algún aspecto relevante de la administración, citando expresamente: "*…**pues no se obliga, con números absolutos, a aumentar o disminuir planillas, programas, costos o gastos …"***, aspecto que si toca la presente iniciativa pues interfiere directamente en las tasas de interés, el plazo, el cómputo de los intereses, comisiones, cargos por mora, entre otros, aspectos que esta Asesoría considera relevantes en la administración bancaria, sumado a que no deja margen de discrecionalidad al ente autónomo para definir sus propias condiciones.

Es decir, el legislador no estaría dictando una política, sino la forma exacta en que tendrán que readecuarse las condiciones crediticias de las personas a las que la Sugef otorgue la condición de iliquidez provisional.

Ahora bien, en el caso de las instituciones financieras privadas, resulta necesario analizar si las potestades encomendadas a la Sugef en relación con estas entidades, podrían reñir con la libertad de empresa de las mismas.

El Voto Nº 550-95[27], en resumen adopta la tesis de que es posible crear restricciones a la libertad de empresa, siempre y cuando se pueda demostrar que las mismas resultan necesarias, razonables, oportunas y que existe una necesidad social imperiosa que fundamente la restricción. Igualmente, expone que debe "***escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido... la restricción -por otra parte- debe ser proporcionada al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo"***

Por otra parte, diversas resoluciones de la Sala Constitucional se han referido a la libertad de comercio en los siguientes términos:

> *"(…) la libertad de comercio no es irrestricta, pues ésta y las demás libertades constitucionales pueden ser objeto de regulación cuando se encuentren de por medio derechos e intereses de la colectividad, tales como la salud pública y la conservación del ambiente[28]"*
>
> *"(…) La Sala ha señalado con insistencia que, en tanto las imposiciones que el Estado establezca no transgredan los límites de razonabilidad y proporcionalidad –también constitucionales- son válidas y legítimas, lo que debe apreciarse al sopesar el perjuicio que la medida restrictiva genera en el titular de la libertad y el beneficio que la colectividad obtiene a partir de ello[29]"*
>
> *"(…) Las leyes que restrinjan la libertad empresarial deben ser razonables y proporcionales; es decir, que debe haber proporcionalidad entre el perjuicio que la medida restrictiva general en el titular de la libertad y el beneficio que se obtiene mediante ésta[30]"*

En relación sobre si la medida resulta razonable, la Sala Constitucional[31] mediante resolución 03933-98 se refirió a los elementos del principio de razonabilidad, indicando:

> *"Dicho con otras palabras, la injerencia del Estado en la esfera privada es constitucional hasta tanto sea **indispensable para una razonable protección de los intereses públicos**. Los elementos del principio de razonabilidad son: **legitimidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto**. La legitimidad se refiere a que el objetivo pretendido con el acto o disposición*

[27] Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución Nº 550-95 de las dieciséis horas treinta y tres minutos del treinta y uno de enero de mil novecientos noventa y cinco.
[28] Sala Constitucional, Resolución N° 5748-01 (en el mismo sentido puede verse la Resolución N° 1739-01).
[29] Sala Constitucional, Resolución N° 5748-01.
[30] Sala Constitucional, Resolución N° 4764-99 (En el mismo sentido pueden verse las resoluciones N° 1608-96 y N° 1195-91.)
[31] Sala Constitucional, Resolución N° 03933-98, de las nueve horas cincuenta y nueve minutos del doce de junio de mil novecientos noventa y ocho.

*impugnado, no debe estar al menos legalmente prohibido. La idoneidad indica que la medida estatal cuestionada deber ser apta para alcanzar efectivamente el objetivo pretendido. La necesidad significa que entre varias medidas igualmente aptas para alcanzar tal objetivo, debe la autoridad competente elegir aquella que afecte lo menos posible la esfera jurídica de la persona. La proporcionalidad en sentido estricto dispone que aparte del requisito de que la norma sea apta y necesaria, lo ordenado por ella no debe estar fuera de proporción con respecto al objetivo pretendido, es decir, no le sea "inexigible" al individuo." El resaltado es propio.*

Tomando en cuenta lo señalado en párrafos anteriores, se presentan algunos comentarios a efectos de que puedan ser valorados por los legisladores, en relación con los objetivos planteados.

La libertad de empresa tiene como principio que su organización va en función del lucro que se pueda obtener, el lucro es un elemento consustancial a la libertad empresarial, que bajo ninguna circunstancia puede suprimirse, de lo contrario el contenido fundamental de esta libertad desaparecería. A pesar de que el proyecto no plantea eliminar el lucro, las medidas adoptadas sí podrían repercutir en ese aspecto, por lo cual se sugiere analizar el tema con detenimiento.

Es importante tener en cuenta que las deudas adquiridas corresponden a un acuerdo entre partes, las cuáles suscriben sus compromisos en un estado de absoluta libertad contractual (aún y cuando los contratos bancarios son prácticamente en su totalidad de adhesión). El crédito es otorgado bajo ciertas condiciones que garantizan cierta tasa de retorno al acreedor, por lo cual, readecuar las deudas bajo las condiciones establecidas podría atentar contra la libertad empresarial.

Recordemos que la libertad de comercio, se encuentra protegida constitucionalmente, no solamente por el artículo 46 constitucional, sino también por el artículo 28 del mismo texto normativo, el cual brinda una protección especial al régimen de libertad, el cual a su vez contiene varios principios, entre ellos, el de sistema de libertad, según el cual, las acciones privadas que no dañen la moral, el orden público o las buenas costumbres y que no perjudiquen a tercero están fuera de la acción de la ley[32]. De conformidad con lo anterior, conviene cuestionarse si los créditos otorgados entendidos como "las acciones privadas", lesionan alguno de los presupuestos apuntados.

Los párrafos anteriores, nos llevan a plantearnos algunas interrogantes: resulta razonable que cualquier persona bajo las condiciones que establece el proyecto de ley pueda solicitar la condición de "iliquidez provisional"?; resultaría proporcional el beneficio recibido por los deudores en función del perjuicio económico al que podrían verse sujetos los acreedores?, podría equipararse la situación económica

[32] La Cláusula de intereses en un contrato de tarjeta de crédito. Pág. 28

de los deudores a derechos e intereses de la colectividad, es decir, intereses públicos tales como la salud pública o la conservación del ambiente?

Las interrogantes anteriores, deberían ser analizadas por los legisladores y si se considera oportuno por el órgano constitucional creado al efecto, es decir, la Sala Constitucional.

Igualmente, para determinar la razonabilidad y proporcionalidad de la medida, debería tomarse en cuenta no solamente la medida como tal, sino componentes de la misma como la naturaleza de las deudas, es decir, es distinto haber adquirido deudas para un emprendimiento que para pagar las deudas adquiridas por juegos de azar o compra de artículos suntuosos, por ejemplo.

El proyecto adolece de parámetros o criterios que permitan garantizar la idoneidad del eventual beneficiario, siendo que el otorgamiento de la condición de iliquidez provisional, se otorga en función únicamente de la capacidad de pago y no del origen de las deudas, lo cual podría resultar irrazonable y desproporcionado.

A modo de ejemplo, pensemos en que un sector de la población podría adquirir de forma irresponsable compromisos financieros más allá de su capacidad de pago, teniendo en cuenta que podrá posteriormente solicitar la condición de iliquidez provisional, mediante la cual sus deudas se readecuarán a la tasa más baja y el plazo más largo.

En resumen, debe el legislador analizar con detenimiento si variar las condiciones inicialmente pactadas, podrían lesionar el principio de libre contratación, la autonomía de la voluntad de las partes, la libertad comercial, principios constitucionales que pueden ser limitados, en tanto el ejercicio de las libertades contractuales dañen la moral social, el orden público o los derechos iguales o superiores de terceros y siempre respetando los principios de igualdad, razonabilidad y proporcionalidad, parámetros que parecen no ajustarse en su totalidad a la presente iniciativa.

Finalmente hay que destacar que la propuesta le está otorgando nuevas funciones a la SUGEF que no son parte de su naturaleza de regulación y supervisión de las entidades financieras al ordenarle crear una condición especial de iliquidez, y a la vez, ordene a las entidades reguladas aplicar los créditos bajo ciertos parámetros.

***Artículo 5***

El numeral lo que protege es el acoso por parte del acreedor y delega en la Sugef y la OPCF el cumplimiento de esta normativa. Asimismo, indica que establecerán sanciones para el intermediario financiero en caso de incumplimiento.

Sobre este particular, se llama la atención en el sentido de que el régimen sancionatorio es un asunto reserva de ley, en virtud de lo cual podría resultar inconstitucional delegar el establecimiento de sanciones a ambas dependencias.

Sobre este particular, la Procuraduría General de la República[33] señaló:

> *"Ahora bien, entre los principios del Derecho Penal aplicables al Derecho Administrativo Sancionador tenemos el de legalidad, el de tipicidad, el de culpabilidad y el de proporcionalidad de las sanciones.*
>
> *El principio de legalidad o nullum crimen, nulla poena sine lege, determina la conocida reserva de ley en materia sancionatoria, según la cual únicamente en virtud de la ley se puede afectar la esfera jurídica de los administrados, creando sanciones o infracciones.*
>
> *El principio de tipicidad, derivación directa del principio de legalidad, requiere que las infracciones administrativas y las sanciones correspondientes se encuentren claramente definidas por la ley. Al respecto, la Sala Constitucional ha manifestado que la exigencia de predeterminación normativa de las infracciones y las sanciones correspondientes se proyecta sobre "…la tipificación de las conductas como tales, y también respecto de su graduación y escala de sanciones, de modo que el conjunto de normas aplicables permita predecir, con suficiente certeza, el tipo y el grado de sanción susceptible de ser impuesta al administrado" (Voto No. 8193-00)."*

### *Artículo 6*

El numeral 6 establece que la Sugef considerará los saldos reajustados por los intermediarios financieros para readecuarlos a condición de iliquidez provisional, como colocaciones de largo plazo y bajo riesgo, a efectos de que no aumenten las provisiones que los intermediarios deben reservar sobre cartera morosa.

Sobre este particular esta Asesoría advierte que denominar automáticamente una colocación como de bajo riesgo, sin tener en cuenta las condiciones propias del deudor podría resultar peligroso para la estabilidad de las instituciones financieras. Esta valoración debería ser realizada o dirigida por las autoridades competentes.

### *Artículo 7*

El numeral 7 establece un trato diferenciado, para algunos grupos definidos en el mismo artículo, con el fin de trasladar sus operaciones de crédito a un operador de los fondos del Sistema de Banca para el Desarrollo, lo cual permitirá al deudor, obtener tasas de interés más bajas que con las que tienen sus operaciones crediticias actuales.

Para tal efecto define los siguientes sectores para ser acreedores de las denominadas "condiciones especiales":

a) Pequeño productor agropecuario (certificado por el MAG o MEIC).
b) Persona con capacidades especiales (certificada por el Conapdis).
c) Adulto mayor.

[33] Dictamen C-222-2001, de 8 de agosto de 2001.

d) Sector pesquero semi-industrial y artesanal (certificado por Incopesca).

Con relación al inciso b) se recomienda sustituir el término “capacidades especiales”, por “persona con discapacidad”.

La expresión “persona con discapacidad” proviene del modelo social de la discapacidad, que pone en primer lugar a la persona y dice que la persona tiene discapacidad (una característica de la persona, entre muchas otras). Desde esta visión, la discapacidad queda definida por la relación de la persona con las barreras que le pone el entorno.

Esta terminología es la utilizada por la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad[34], la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad[35], la ley de Creación del Consejo Nacional de Personas con Discapacidad [36] y otros documentos que tratan el tema.

Por su parte, el término “capacidades especiales” es relacionado con aquellas personas que requieren de un proceso de aprendizaje diferente para desarrollar sus habilidades y capacidades, lo cual le podría provocar confusiones en su aplicación.

Sobre el inciso c) que contempla los adultos mayores, se llama la atención respecto a lo estipulado en el inciso b) del artículo 4, relativas al plazo, ya que otorgar el plazo más largo que la institución supervisada ofrece en su portafolio de créditos a un adulto mayor puede disminuir seriamente las posibilidades de que la entidad financiera pueda recuperar el monto prestado.

***Artículo 8***

El numeral 8 crea la obligación a la Sugef de cancelar al deudor la condición de iliquidez provisional, cuando éste haya cancelado la totalidad de las deudas incluidas en el proceso, asimismo, debe limpiar el récord crediticio en el Centro de Información Crediticia (CIC), siempre y cuando el deudor no cuente con otras deudas en condición de morosidad.

Sobre este particular, esta Asesoría no tiene mayores comentarios desde el punto de vista jurídico, puesto que se encuentran dentro de las potestades del legislador, aunque llama la atención respecto a que esa función no es propia de la naturaleza de la SUGEF.

[34] Ley N° 7600, de 2 de mayo de 1996.
[35] Ley N° 8661, de 19 de agosto de 2008.
[36] Ley N° 9303, de 26 de mayo de 2015.

***Artículo 9***

El numeral 9 establece la vigencia de la ley, lo cual no corresponde a una disposición de carácter normativo, por tanto, se sugiere colocarla al final del articulado como frase de cierre.

## IV.- ASUNTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Se sugiere realizar las siguientes correcciones de técnica legislativa:

1. En el artículo 1 se deben eliminar las viñetas y establecer las funciones de la OPCF con letras del abecedario (a), b), c), d), e)).
2. El artículo 2 trata la misma materia establecida en el artículo 1, por lo que se sugiere fusionarlos.
3. En el artículo 4 se deben eliminar las viñetas y enumerar los incisos (1, 2 y 3).
4. En el artículo 7 se sugiere sustituir la frase “persona con capacidades especiales”, por la frase “persona con discapacidad”.
5. El rige no es una disposición normativa, por lo cual se debe eliminar este artículo, manteniendo únicamente su contenido.

## V.- CONCLUSIONES

Esta Asesoría considera que algunas de las reformas planteadas podrían eventualmente contener problemas de constitucionalidad, principalmente por violación a los artículos 28, 45, 46, 188 y 189 de la Constitución Política.

Asimismo, en la corriente legislativa se encuentran en discusión dos proyectos que tienen relación con este tema y que actualmente se encuentran en la Comisión Especial OCDE, que vienen a regular en forma más amplia el tema del consumidor financiero y del registro de deudores, siendo los Expedientes N° **21.213 LEY PARA LA DEFENSA DEL CONSUMIDOR DE PRODUCTOS Y SERVICIOS FINANCIEROS y Expediente N° 21.650** “***FORTALECIMIENTO DEL CENTRO DE INFORMACIÓN CREDITICIA*”.**

## VI.- ASPECTOS DE TRÁMITE LEGISLATIVO Y PROCEDIMIENTO

### Votación

Este proyecto requiere para su aprobación de una mayoría calificada del total de los votos de los miembros de la Asamblea Legislativa. Lo anterior, atendiendo al artículo 24 de la Constitución Política, al contemplar el proyecto temas relativos al tratamiento de datos sensibles, como lo es la condición socioeconómica de los deudores.

**Delegación**

El proyecto no es delegable en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, al requerir mayoría calificada de conformidad con el acápite anterior. Igualmente, el proyecto de ley no puede ser delegado a una Comisión con Potestad Legislativa Plena, por encontrarse en una de las excepciones contempladas en el párrafo tercero del artículo 124 constitucional que indica lo siguiente:

> ***"ARTÍCULO 124.-*** *(. . .) No procede la delegación si se trata de proyectos de ley relativos a la materia electoral, a la creación de los impuestos nacionales o a la modificación de los existentes, al ejercicio de las facultades previstas en los incisos 4), 11), 14), 15) y* ***17) del artículo 121 de la Constitución Política,*** *a la convocatoria a una Asamblea Constituyente, para cualquier efecto, y a la reforma parcial de la Constitución Política. (. . .)" (lo resaltado en negrita es nuestro)*

En este sentido, el inciso 17 del artículo 121 de la Constitución Política establece que corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa legislar sobre el crédito, razón por la cual, al pretender la presente iniciativa regular esta temática, su conocimiento no puede ser delegado a una Comisión con Potestad Legislativa Plena.

**Consultas**

**Obligatorias:**

- ✓ Banco Central de Costa Rica
- ✓ Banco Nacional de Costa Rica
- ✓ Banco de Costa Rica

**Facultativas:**

- ✓ Banco Popular y de Desarrollo Comunal
- ✓ Agencia de Protección de Datos de los Habitantes (Prodhab)
- ✓ Comisión Nacional del Consumidor
- ✓ Ministerio de Economía, Industria y Comercio
- ✓ Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo
- ✓ Superintendencia General de Entidades Financieras
- ✓ Comisión Evaluadora del Sistema de Banca para el Desarrollo
- ✓ Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero
- ✓ Bancos Privados
- ✓ Cámara de Comercio de Costa Rica
- ✓ Cooperativas de ahorro y crédito supervisadas por la Sugef.
- ✓ Asociaciones Solidaristas
- ✓ Mutuales de Ahorro y Crédito.

## VII.- ANTECEDENTES JURÍDICOS RELACIONADOS

### Normativa

- Constitución Política de la República de Costa Rica, del 19 de noviembre de 1949 y sus reformas.
- Reglamento de la Asamblea Legislativa.
- Ley N° 8634, “Sistema de Banca para el Desarrollo”, de 23 de abril de 2008.
- Ley N° 7558, “Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica”, de 3 de noviembre de 1995.
- Ley N° 1644 “Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional”, de 26 de setiembre de 1953.
- Ley Nº 7472, Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, de 20 de diciembre de 1994.
- Ley N° 8968, Ley de Protección de la Persona frente al Tratamiento de sus Datos Personales, de 5 de setiembre de 2011.

### Jurisprudencia

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 3309-94, de las 15:00 horas del 5 de julio de 1994.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución Nº 2010-02895 de las 14:42 horas del 10 de febrero del 2010.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución Nº 06549 – 2018 de 12:05 horas del 24 de abril de 2018.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución Nº 550-95 de las 16:36 horas del 31 de enero de 1995.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución Nº 5748-01 de las 14:52 horas del 27 de junio de 2001.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución Nº 1739-01 de las 15:27 horas del 28 de febrero de 2001.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución Nº 4764-99 de las 11:45 horas del 18 de junio de 1999.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución Nº 1608-96 de las 15:57 horas del 9 de abril de 1996.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución Nº 1195-91 de las 16:15 horas del 25 de junio de 1991.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N°03933-98, de las 9:59 horas del 12 de junio de 1998.

Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica OJ-043-1999, del 8 de abril de 1999.

Procuraduría General de la República, Dictamen C-222-2001, del 8 de agosto de 2001.

Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica OJ-165-2004, del 3 de diciembre de 2004.

**Doctrina**

Salas Murillo y Barrantes Gamboa, La Cláusula de Intereses en un contrato de tarjeta de crédito. San José, Costa Rica (1997).

**Sitios web**

https://www.sugef.fi.cr/sobre_sugef/antecedentes_/
https://www.sugef.fi.cr/sobre_sugef/Remuneraciones%20y%20beneficios/.

Elaborado por: aac
/*lsch//30-4-2020
c. archivo