**DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS**

**AL-DEST- IIN -052-2019**

**INFORME DE: PROYECTO DE LEY**

# "LEY PARA MUJERES JEFAS DE HOGAR PARA QUE TODAS SUS ENTRADAS ECONÓMICAS SEAN CONSIDERADAS COMO PARTE DE SUS INGRESOS PARA SER SUJETAS DE CRÉDITO EN EL SISTEMA BANCARIO NACIONAL"

**EXPEDIENTE Nº 21.127**

**INFORME INTEGRADO**
**(JURÍDICO-ECONÓMICO)**

**ELABORADO POR:**

**ALEX PIEDRA SÁNCHEZ**
**MARCO NÚÑEZ GONZÁLEZ**
**ASESORES PARLAMENTARIOS**

**SUPERVISADO POR:**

**SELENA REPETTO AYMERICH**
**MAURICIO PORRAS LEON**
**JEFES DE AREA**

**REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN POR:**

**FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ**
**DIRECTOR A.I**

**9 DE ABRIL DE 2019**

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

## Tabla de contenido


**I.- RESUMEN DEL PROYECTO ..... 3**

**II.- ANALISIS DEL FONDO ..... 3**

**2.1 Sobre la Cuota Alimentaria ..... 3**

**2.2 Consideraciones Técnicas de las Entidades Financieras para definir aspectos de sus Operaciones ..... 4**

**2.3 Sobre el Crédito Bancario ..... 5**

**2.4 Traslado de Recursos Sistema de Banca para el Desarrollo ..... 9**

**III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO ..... 14**

**Artículo 1 ..... 14**

**Artículo 2 ..... 15**

**Artículo 3 ..... 17**

**Artículo 4 ..... 17**

**Artículo 5 ..... 18**

**IV.- ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA ..... 18**

**V.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ..... 19**

Votación ..... 19

Delegación ..... 19

Consultas ..... 19

Obligatorias: ..... 19

Facultativas: ..... 19

**VI.- NORMAS JURIDICAS RELACIONADAS CON EL PROYECTO DE LEY ..... 19**

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

**AL-DEST- IIN -052-2019**
**INFORME INTEGRADO**

**"LEY PARA MUJERES JEFAS DE HOGAR PARA QUE TODAS SUS ENTRADAS ECONÓMICAS SEAN CONSIDERADAS COMO PARTE DE SUS INGRESOS PARA SER SUJETAS DE CRÉDITO EN EL SISTEMA BANCARIO NACIONAL"**

**EXPEDIENTE Nº 21.127**

## I.- RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto de ley lo que pretende es que los Bancos del Sistema Bancario Nacional (públicos y privados) otorguen créditos a las mujeres jefas de hogar para que compren bienes muebles e inmuebles. Precisa la iniciativa legal, que los bancos deben reconocer los ingresos que reciben estas mujeres por concepto de pensión alimentaria, sea en favor de ella o de los hijos, así como cualquier otro tipo de ingreso. Los proponentes del proyecto plantean que si la pensión alimentaria es sólo para los hijos, el plazo del crédito debe ser equivalente a los años restantes para que los mismos alcancen la mayoría de edad.

La propuesta adicionalmente establece que se traslade de los fondos del Sistema de Banca para el Desarrollo, un 1% a todas las instituciones del Sistema Bancario Nacional, para que estas, incentiven líneas crediticias para las mujeres jefas de hogar.

## II.- ANALISIS DEL FONDO

### 2.1 Sobre la Cuota Alimentaria

La obligación o prestación alimentaria, cuota alimentaria o la mal llamada "pensión alimentaria", es un aporte quincenal o mensual, que el obligado debe pagar por la manutención de una persona, dada su vinculación familiar con esta.

Según el artículo 164 del Código de Familia, Ley Nº 5476 del 21 de diciembre de 1973 y sus reformas, la cuota alimentaria se conceptualiza de la siguiente forma:

> *"Artículo 164.- Se entiende por alimentos lo que provea sustento, habitación, vestido, asistencia médica, educación, diversión, transporte y otros, conforme a las posibilidades económicas y el capital que le pertenezca o posea quien ha de darlos. Se tomarán en cuenta las necesidades y el nivel de vida acostumbrado por el beneficiario, para su normal desarrollo físico y síquico, así como sus bienes".*

De conformidad con los artículos 169 y 170 del Código de marras, deben pagar alimentos las siguientes personas:

> *"Artículo 169.- Deben alimentos: //1.- Los cónyuges entre sí. //2.- Los padres a sus hijos menores o incapaces y los hijos a sus padres. //3.- Los hermanos a los hermanos menores o a los que presenten una discapacidad que les impida valerse por sí mismos; los abuelos a los nietos menores y a los que, por una discapacidad, no puedan valerse por sí mismos, cuando los parientes más inmediatos del alimentario antes señalado no puedan darles alimentos o en el tanto en que no puedan hacerlo; y los nietos y bisnietos, a los abuelos y bisabuelos en las mismas condiciones indicadas en este inciso".*
>
> *"Artículo 170.- Los cónyuges podrán demandar alimentos para sí y sus hijos comunes, aunque no se encuentren separados. //Tanto la madre como el padre podrán demandar alimentos para sus hijos extramatrimoniales en las circunstancias del párrafo anterior".*

Por su parte el numeral 171 dispone que la deuda alimentaria tiene prioridad sobre cualquier otra, sin excepción.

Asimismo, el artículo 167 prohíbe la transmisión de la cuota de alimentos, por ende, la convierte en inembargable.

> *"Artículo 167.- El derecho a los alimentos no podrá renunciarse ni transmitirse de modo alguno. La obligación alimentaria es imprescriptible, personalísima e incompensable. //Un bien inmueble que sirva como habitación de los alimentarios, o que, por su misma naturaleza y plusvalía, ofrezca mayores ventajas para los beneficiarios, podrá considerarse como pago adelantado de la obligación, siempre y cuando la parte actora se mostrare conforme".*

Otros aspectos, sobre la fijación de cuota alimentaria, incluyendo, los procesos judiciales, están previstos en la Ley Nº 7654, Ley de Pensiones Alimentarias del 19 de diciembre de 1996 y sus reformas.

## 2.2 Consideraciones Técnicas de las Entidades Financieras para definir aspectos de sus Operaciones

El artículo 189 de la Constitución Política determina que los bancos del Estado son instituciones autónomas, es decir, autodefinen sus actuaciones para lograr los objetivos encomendados por ley.

Los bancos y demás entidades financieras, no estatales, tienen sus regulaciones especiales, dado el impacto que tienen sus operaciones al público, tomando en cuenta que confían sus bienes a dichas entidades.

Las instituciones financieras están además, supervisadas por Superintendencia de Entidades Financiera (SUGEF).[1]

Ahora bien, en nuestro ordenamiento jurídico se regula todo lo relativo al Sistema Financiero Nacional, a saber: Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, Ley Nº 7558, del 03 de noviembre de 1995 y sus reformas, Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, Ley Nº 1644 del 23 de setiembre de 1953 y sus reformas, Ley de Asociaciones Cooperativas y Creación del Instituto de Fomento Cooperativo, Ley Nº 4179, del 22 de agosto de 1968 y sus reformas, Ley Reguladora de Empresas Financieras no bancarias, Ley Nº 5044, del 13 de setiembre de 1972 y sus reformas, Ley Reguladora de la Actividad de Intermediación Financiera de las Organizaciones Cooperativas, Ley Nº 7391, del 27 de abril de 1994 y sus reformas y Ley del Sistema Financiero para la Vivienda, Ley Nº 7052, del 13 de setiembre de 1986 y sus reformas.

La fijación de requisitos para otorgar créditos, consideraciones sobre ingresos entre otros aspectos, es una labor técnica muy especializada, que se realiza al amparo de la autonomía en caso de los bancos y entidades estatales y de la autodeterminación de los entes no estatales, sean públicos o privados, todo con miras a su sostenibilidad y lucro.

### 2.3 Sobre el Crédito Bancario

Es relevante señalar que el proyecto de ley, menciona de manera reiterada el concepto bancario, y en el artículo 4 señala al Sistema Bancario Financiero Nacional, lo cual no corresponde a ningún concepto jurídico existente, siendo que el sistema bancario nacional es tan solo un componente del sistema financiero nacional, por lo que esta asesoría tomará como supuesto, que el interés de los proponentes se delimita al Sistema Bancario Nacional, el cual, de acuerdo con la Ley 1644 Ley del Sistema Bancario Nacional, está compuesto en este momento por el Banco Central, el Banco Nacional de Costa Rica, el Banco de Costa Rica y los bancos privados vigentes y supervisados por la SUGEF.[2]
Con base en dicho supuesto, quedan por fuera las Cooperativas de Ahorro y Préstamo, las entidades Financieras no Bancarias, las Asociaciones Solidaristas, entre otras, las cuales sí forman parte del sistema financiero nacional.

[1] La SUGEF, es un órgano de desconcentración máxima adscrito al Banco Central de Costa Rica, según el artículo 115 de la Ley Orgánica de ese ente, Ley Nº 7558, del 03 de noviembre de 1995 y sus reformas. El objeto de la entidad es la fiscalización de entidades financieras. Al respecto señala el artículo citado: *"Artículo 115.- **Creación**. Es de interés público la fiscalización de las entidades financieras del país, para lo cual se crea la Superintendencia General de Entidades Financieras, también denominada en esta ley la Superintendencia, como órgano de desconcentración máxima del Banco Central de Costa Rica. La Superintendencia regirá sus actividades por lo dispuesto en esta ley, sus reglamentos y las demás leyes aplicables".*

2http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=9925 Ley N· 1644. Ley del Sistema Bancario Nacional.

En ese sentido, a continuación se presenta un cuadro con los bancos vigentes en Costa Rica, que dentro de sus funciones y potestades legales se encuentra el otorgamiento de crédito. Igualmente se podrá observar el saldo de su cartera de crédito a diciembre del 2017, fecha que corresponde a los últimos estados financieros auditados.

**Cuadro 1**
**Bancos del Sistema Bancario Nacional**
**Cartera de Crédito a Diciembre del 2017**

| BANCO | CARTERA DE CRÉDITO Billones de colones |
|---|---|
| Nacional de Costa Rica | 4,3 |
| Costa Rica | 2,8 |
| Popular y Desarrollo Comunal | 2,4 |
| BAC San José | 2,3 |
| BCT | 0,20 |
| Cathay de Costa Rica | 0,1 |
| CMB | 0,05 |
| Davivienda | 1,1 |
| General | 0,25 |
| Improsa | 0,28 |
| Lafise | 0,28 |
| Promerica | 0,6 |
| Prival | 0,1 |
| Scotiabank | 1,3 |
| **Total** | **16,06** |

Fuente: SUGEF[3]

Como se puede observar en el Cuadro 1, los Bancos del Sistema Bancario que otorgan créditos comerciales (se excluye al Banco Central) manejan una cartera anual de más de 16 billones de colones (con base en datos a diciembre 2017). El mercado crediticio bancario está distribuido principalmente entre cuatro bancos: dos propiedad del Estado, el Banco Popular y el BAC San José. Estos Bancos en

[3] https://www.sugef.fi.cr/servicios/Reportes/ReporteEstatico.aspx?ReporteAlias=EstadosAuditados&sector=true

conjunto poseen casi las tres cuartas partes de la colocación del crédito en el mercado bancario.

El negocio de los Bancos como intermediarios financieros es obtener rentabilidad a través de la venta de sus servicios y la colocación de crédito. Por ejemplo, los bancos Comerciales del Estado han desarrollado estrategias para atraer el segmento femenino, tal es el caso de BN Mujer (Banco Nacional) y la Banca Kristal (Banco de Costa Rica). Incluso este último banco hasta hace poco tiempo ideó una estrategia con la llamada banca Kristal, de tener oficinas y sucursales bancarias exclusivas para las mujeres.

Sin embargo, las estrategias de mercadeo no pueden ir en contra del objetivo del negocio bancario, que como se mencionó es el obtener utilidades a través de la intermediación financiera y la venta de servicios.

En ese sentido, los bancos siempre pedirán requisitos y garantías para el otorgamiento de sus créditos, sin importar el sexo o cualquier otra condición; en algunos casos pueden aplicar promociones en cuanto al cobro de tasas, comisiones, topes de cartera, plazos y demás, pero siempre bajo la lógica de obtener rentabilidad, es decir no pueden poner en riesgo supremo los recursos que prestan.

Así por ejemplo, el Banco Nacional en su programa BN Mujer, publica en su sitio WEB las siguientes condiciones para el crédito a mujeres:

> *"… requisitos y condiciones para el producto **BN Mujer Consumo**, en sus tres modalidades: **BN Cuota Única** Mujer con garantía hipotecaria propia o segunda vivienda, **Gastos Personales Convenios y BN Salud sin garantía**.*
>
> ***Requisitos del cliente:***
>
> - *Cédula de identidad o de residencia en caso de extranjeros.*
> - *Estados de cuenta de Tarjetas de otros emisores (si aplica).*
> - *Constancia salarial para el caso de asalariados o certificación de ingresos en el caso de personas con actividad económica propia (trabajador independiente).*
>
> ***Requisitos de Garantía:***
>
> *En caso de brindar garantía hipotecaria.*
>
> - *Plano catastrado.*
> - *Estudio registral.*
> - *Copia de impuestos municipales al día.*

*Nota: En el caso de personas con actividad económica propia (trabajador independiente), se requiere brindar una garantía al crédito (Fianza, CDP, o Hipoteca).*

***Importante:***

- *Las condiciones brindadas son con fines informativos, en ningún momento constituye una oferta crediticia y no crea compromiso al Banco por formalizar en estas condiciones.*
- *El salario bruto mínimo requerido para solicitar financiamiento.*

***Para créditos con Garantía Fiduciaria.***

- *Asalariados: tener un salario bruto mínimo de ¢300,000.*
- *No asalariados: deben demostrar capacidad de pago (ingreso salario bruto mínimo de ¢300,000) y adicionalmente, debe poseer bienes inmuebles que estén libres de gravámenes.*

***Para créditos sin fiador***

- *Salario bruto mínimo de ¢300,000 y demostrar la capacidad de pago.*

***Comisiones:***

- *Gastos Personales Convenios es de 2.8%.*
- *Comisión de **BN Soluciones Salud** es de un 2.50%, sin embargo, la comisión es negociable hasta en 0,25% si la mujer adquiere la canasta de productos.*

*Adicionalmente, en el siguiente link se pueden verificar las tasas de interés:*

http://www.bncr.fi.cr/BN/tasasindi/tasas.pdf"[4]

Como se observa además del salario la entidad bancaria acepta otro tipo de ingresos, no obstante, dependiendo de la seguridad en el tiempo que éstos presenten, obligará a otro tipo de garantías para asegurarse la recuperación de los recursos. Es decir, si los montos recibidos por concepto de pensión alimentaria, ya sea para la mujer o bien para sus hijos, o los otros ingresos que reciban por concepto de trabajos que realicen y que puedan demostrar, no constituyen una garantía fiable para la entidad, requerirá acompañar la operación con otro tipo de garantías, siendo también una alternativa acortar plazos o aumentar la tasa de interés para cubrir los niveles de riesgo.

En el siguiente cuadro se especifican las condiciones de los créditos ofrecidos por el Banco Nacional:

[4] https://bnmascerca.com/blog/bn-mujer-consumo/

**Cuadro 2**
**Banco Nacional**
**Condiciones de Crédito programa BN Mujer**

| Consumo Campaña Integral BN Mujer | Producto comercial | Tasa | Moneda | Plazo | Programa |
|---|---|---|---|---|---|
| Cuota Única Mujer | Especial cuota única mujer consumo garantía vivienda deudor | Mes 1 a 12: 9.50% Mes 13 a 36 TBP + 4.50% Resto del plazo: TBP+ 5.50% | Colones | 240 meses | 15 |
| | Especial cuota única mujer consumo otra garantía hipotecaria. | Mes 1 a 12: 10.50% Mes 13 a 36 TBP + 6% Resto del plazo: TBP+ 6.25% | Colones | 240 meses | 5 |
| Gastos personales Sin fiador | Gastos personales convenios | TB + 16% Comisión 2,8% | Colones | 96 meses | |
| Gastos Salud Sin fiador | Salud sin garantía Convenios | TB + 8% Comisión 2,5% | Colones | 96 meses | |

Como se puede observar, el Banco Nacional hace una estrategia diferenciada para el sector de la mujer, las cuales como cualquier otro actor social es de interés de los diferentes agentes económicos, sean bancos, comercio u otros servicios.

El proyecto de ley pretende reglamentar el uso de los recursos dirigidos al sector mujer por parte de los bancos, lo cual además de las colisiones de orden jurídico que puede tener, es una camisa de fuerza para el desarrollo del negocio bancario, y al mismo tiempo el proyecto de ley en su artículo 4 da la facultad de crear las líneas de crédito, no así la obligación, en favor de las mujeres jefas de hogar, sin embargo las líneas de crédito ya existen en algunos bancos, y lo relevante para el negocio bancario y crediticio es la solvencia del deudor, no tanto su condición de jefatura de hogar.

## 2.4 Traslado de Recursos Sistema de Banca para el Desarrollo

La iniciativa de ley plantea en su artículo 5 que se traslade de la Ley número 8364 (sic)[5] de Banca para el Desarrollo un 1% hacia los bancos del Sistema Bancario Nacional para incentivar las líneas de crédito para mujeres jefas de hogar. Al respecto se debe indicar que la norma no es específica, respecto a cuál sería la base sobre la que se calcularía el porcentaje citado, para los efectos se supondrá que se trata de la cartera de crédito del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD).

El SBD comprende un conjunto de entidades heterogéneas alineadas bajo la consecución de un macro objetivo común: el fomento y el desarrollo de los emprendedores, micros y pequeños empresarios y productores. El sistema está

[5] El número correcto de la Ley es 8634

destinado a financiar e impulsar proyectos productivos, viables, factibles, técnica y económicamente, que permitan la concreción del modelo de desarrollo de movilidad social de sus beneficiarios.

En lo que respecta a los beneficiarios de los recursos del Sistema de Banca para el Desarrollo, éstos se pueden agrupar de la siguiente forma:

a) Emprendedores: persona o grupo de personas que tienen la motivación y capacidad de detectar oportunidades de negocio, organizar recursos para su aprovechamiento y ejecutar acciones de forma tal que obtiene un beneficio económico o social para ello. Se entiende como una fase previa a la creación de una MYPYME.

b) Microempresas: unidades económicas que, mediante los parámetros de la Ley N° 8262 y su reglamento, se ubican dentro de esta categoría

c) PYMES: entendidas como las unidades productivas definidas en la Ley N° 8262 y su reglamento

d) Micro, pequeño y mediano productor agropecuario: unidad de producción que incluye los procesos de transformación, mercadeo y comercialización que agregan valor a los productos agrícolas, pecuarios, acuícolas, forestales, pesqueros y otros productos de mar, así como la producción y comercialización de insumos, bienes y servicios relacionados con estas actividades

e) Modelos asociativos empresariales: mecanismo de cooperación por el cual se establecen relaciones o articulaciones entre cualquiera de los sujetos beneficiarios

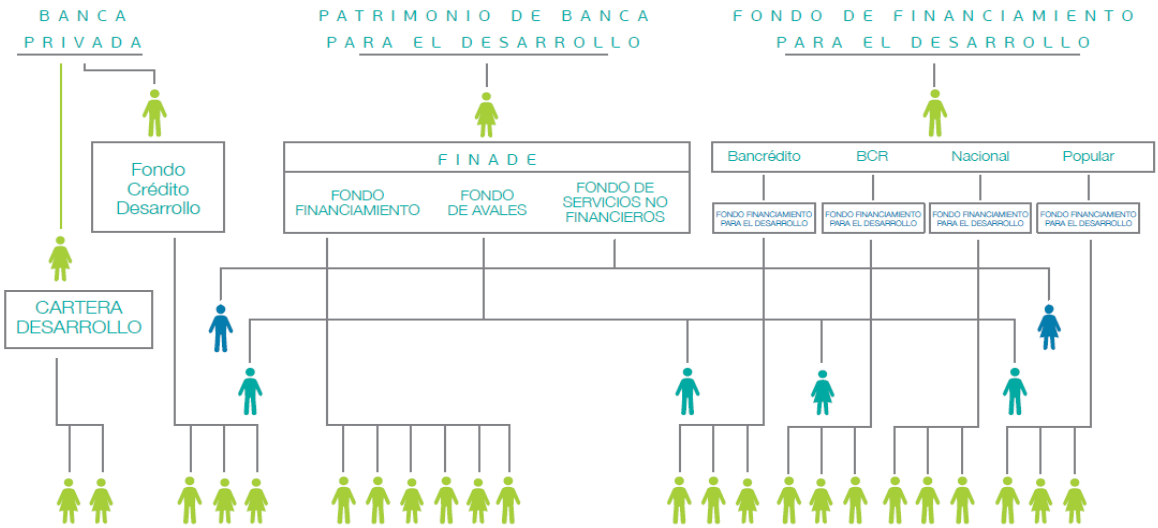
f) Beneficiarios de microcrédito: persona o grupos de personas físicas o jurídicas que califiquen como pequeños productores agropecuarios, microempresas o emprendedores, de todos los sectores de las actividades económicas, que presenten proyectos productivos.

Según indica la Dirección Ejecutiva de la Secretaría Técnica de Banca para el Desarrollo, los recursos del SBD se orientan hacia el logro de una mayor inclusión financiera, económica y social. Destacan entre los beneficiarios de esta cartera mujeres, modelos asociativos (cooperativas) y microempresarios de todo el país, con proyectos viables y que han calificado como beneficiarios de la Ley 9274, particularmente en zonas rurales y de menor desarrollo. Al cierre del año 2016, un 30% de las colocaciones se ubicaron en distritos de muy bajo y bajo desarrollo social. El 54% se canalizó en regiones distintas a la central, como promoción al desarrollo económico y social de zonas con mayores desigualdades de acceso al financiamiento. Cabe destacar que una cuarta parte de los recursos colocados

por el Sistema de Banca para el Desarrollo se dirigió hacia proyectos productivos liderados por mujeres. Aproximadamente, el 44% de estos recursos se han colocado a tasa básica pasiva, lo que constituye una mejora de las condiciones financieras de los créditos empresariales dirigidos a las MIPYMES[6].

Operativamente el Sistema de Banca para el Desarrollo se estructura de la siguiente forma:

**Ilustración 2: Estructura operativa del SBD**




El Sistema de Banca para el Desarrollo está compuesto básicamente por tres fuentes de recursos que le dan sustento financiero:

Los fondos del Fideicomiso Nacional para el Desarrollo (FINADE), creado con los fideicomisos agropecuarios.

Los Fondos del Financiamiento para el Desarrollo (FOFIDE), que se conforma del 5% de las utilidades de los bancos públicos.

El Fondo de Crédito para el Desarrollo (FCD), constituido por el peaje bancario que aportan los bancos privados por tener derecho a captar depósitos en cuenta corriente.

El primero de estos fondos es propiedad del SBD, en tanto que los dos últimos pertenecen a los bancos públicos y los privados, respectivamente, sin embargo, estos fondos están bajo la coordinación, la supervisión y la orientación del Sistema

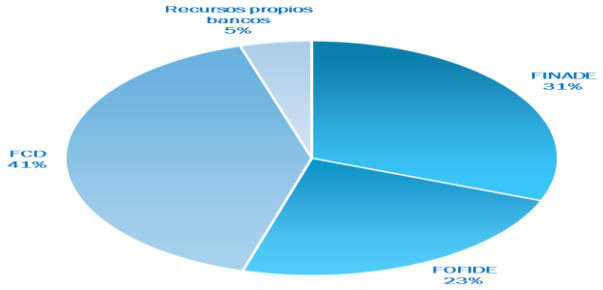
[6]Información suministrada por la Secretaria Técnica, Banca para el Desarrollo, documento "Situación del SBD".

de Banca para el Desarrollo y, por lo tanto, deben ajustarse a las políticas que este órgano dicte al respecto.

Es importante señalar que recientemente se promulgó la Ley 9654, del 18 de marzo del 2019, la cual reformó de manera importante la Ley 8634, principalmente en lo que respecta al FINADE el cual se transforma en el Fondo Nacional para el Desarrollo.

A continuación se presenta la composición de la cartera de crédito del SBD según la fuente del fondeo.

**Gráfico N° 1**
**Composición de la cartera de crédito del SBD por tipo de fondeo**




Fuente: Secretaria Técnica de Banca para el Desarrollo

Es importante señalar que el SBD es justamente un sistema donde interactúan diversos sectores económicos con un rol particular y un fundamento jurídico.

> *"SBD canaliza los recursos a través de operadores financieros acreditados, por lo que no atiende solicitudes de crédito en su oficina. Tiene su fundamento legal en la Ley 9274 o Ley de Reforma Integral de la Ley 8634, Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, y Reforma de otras Leyes.*
>
> *El SBD es un sistema ordenado y articulado, en el cual participan, micro y pequeños empresarios y emprendedores, entidades financieras privadas y públicas, el INA y otras instituciones gubernamentales. Todas unidas por el objetivo de promover el parque empresarial MIPYME, mediante una serie de servicios financieros y no financieros."*[7]

Como lo define la Ley que da origen al SBD, los objetivos que persigue el mismo es el desarrollo de aquellos sectores y actividades económicas objeto de la

[7] https://www.sbdcr.com/webcenter/portal/sbdprod/pages_acercadesbd

legislación en función del desarrollo y con especial énfasis en las micro, pequeña y mediana empresa. Sus objetivos son los siguientes:

*"Objetivos:*

- *Establecer las políticas y acciones pertinentes que contribuyan con la inclusión financiera y económica de los sujetos beneficiarios de esta ley.*
- *Establecer las políticas crediticias aplicables al SBD, que promuevan el desarrollo, la productividad y la competitividad de los sectores productivos, tomando en consideración el plan nacional de desarrollo y las políticas públicas que se emitan al respecto.*
- *Financiar proyectos productivos mediante la implementación de mecanismos crediticios, avales, garantías y servicios no financieros y de desarrollo empresarial.*
- *Establecer condiciones financieras de acuerdo con las características específicas, así como los requerimientos del proyecto y de la actividad productiva que se apoye.*
- *Promover y facilitar la participación de entes públicos y privados que brinden servicios no financieros y de desarrollo empresarial, con el propósito de fortalecer el desarrollo y la competitividad de los beneficiarios de esta ley.*
- *Fomentar la innovación, transferencia y adaptación tecnológica orientada a elevar la competitividad de los sujetos beneficiarios de esta ley. En el caso del sector agropecuario se podrá canalizar por medio de instancias públicas como privadas que fomenten la innovación, investigación y transferencia de tecnología.*
- *Coadyuvar al desarrollo productivo en las diferentes regiones del país por medio de los mecanismos que establece la presente ley, fomentando la asociatividad y apoyando las estrategias regionales de los ministerios rectores.*
- *Implementar mecanismos de financiamiento para fomentar el microcrédito para desarrollar proyectos productivos.*
- *Promover y facilitar la creación de empresas, a los beneficiarios de esta ley, por medio de instrumentos financieros, avales, capital semilla y capital de riesgo.*
- *Promover y facilitar mecanismos para encadenamientos productivos."*[8]

Como se puede observar los objetivos están en función del desarrollo nacional a través de proyectos productivos, por lo que los recursos que se originan en el SBD no pueden ser utilizados como líneas de crédito ajenas a dichos objetivos, como sería el caso de la compra de bienes muebles para disfrute personal o de inmuebles que no estén en función de un desarrollo productivo.

Es preciso señalar que el SBD canaliza sus recursos a través de operadores financieros, como lo son los Bancos, los cuales conforme a la legislación que fundamenta al Sistema decide la viabilidad de otorgar créditos a quién lo solicite.

Al mes de Septiembre del 2018 la cartera de crédito total de los Fondos que operan en el SBD alcanzaba la suma de ¢815.932 millones[9], de los cuales

[8] Idem
[9] https://www.sbdcr.com/webcenter/portal/sbdprod

¢452.964 millones estaban colocados (55,5%) y el restante 44,5% (¢362.968 millones) se encontraban como saldo. Si el proyecto de ley lo que pretende es que el 1% de dichos recursos se destinen al crédito de mujeres jefas de hogar para la adquisición de bienes muebles e inmuebles, la cifra representaría alrededor de ¢8.159 millones.

Al margen de las eventuales contradicciones jurídicas y de propósito del SBD en relación con lo propuesto en el proyecto de ley, dicha suma representa una proporción ínfima del crédito total del Sistema Bancario Nacional (alrededor del 0,05%), por lo que el impacto de dicha inyección con el destino específico no sería relevante.

A manera de ejemplo, si se tomara como bien inmueble una casa de alrededor de ¢40 millones, los recursos trasladados alcanzarían para aproximadamente 204 casas, es decir para solucionarle a 204 mujeres jefas de hogar el problema de vivienda propia, en el entendido que cumplan con los requisitos de solvencia para ser sujeto de crédito.

De acuerdo con datos del año 2018 del INEC[10] en Costa Rica hay 1.561.637 hogares, los cuales como mencionan los proponentes en su apartado expositivo del proyecto, un 36% es dirigido por mujeres, es decir en Costa Rica hay alrededor de 562.189 mujeres jefas de hogar, lo cual hace suponer que el impacto de los recursos propuestos para el crédito de las mismas tendría un efecto mínimo.

## III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO

### Artículo 1

Establece que para efectos de tramitar créditos bancarios para adquirir bienes muebles o inmuebles, las mujeres jefas de hogar podrán aportar como parte de sus ingresos, los montos recibidos por concepto de "pensión alimentaria", ya sea para ellas o para sus hijos, además se le contarán como parte de sus ingresos aquellos que reciban por concepto de trabajos que realicen y que puedan demostrar.

Sobre esta disposición se debe definir con más precisión qué se entendería por "mujer jefa de hogar" para efectos del proyecto de ley, pues podría definirse como quien dirige el hogar, o bien, "*la jefa o el jefe es la persona considerada como tal por los demás miembros del hogar o la que aporta la mayor parte de los recursos económicos del hogar, o en última instancia, el* de mayor edad"[11]. También podría compartir la jefatura del hogar. En otras palabras, no necesariamente el término

[10] http://www.inec.go.cr/sites/default/files/documetos-biblioteca-virtual/enaho-2018.pdf
[11] Manual del entrevistador del IX Censo de Poblacio n y V de Vivienda citado en http://www.srp.ucr.ac.cr/sites/default/files/MemoriasJornadasdeInvestigacion/IVJornada/Aproximació%C2%81n%20a%20las%20mujeres%20jefas%20de%20hogar%20de%20Costa%20Rica%20%281%29.pdf, 19 de febrero de 2019.

puede relacionarse a una mujer que se encuentra sola a cargo de todo en el hogar.

En otro orden de ideas, no se debe hacer referencia a “pensión alimentaria”, sino “prestación alimentaria” o “cuota alimentaria”, que es el concepto técnicamente correcto.

En relación con que se incluya la posibilidad de que las cuotas alimentarias de hijos e hijas, formen parte de los ingresos a reportar por la mujer jefa de hogar, esto puede resultar irrazonable, pues la cuota es para la manutención de estos y por ende, la madre no tiene disposición indiscriminada de esos recursos, entonces solo se podría justificar en el tanto, sea para comprar una vivienda para habitar o en algo que proporcionalmente le beneficie al menor o a la madre. Es decir, debe tenerse en cuenta que bajo ninguna circunstancia se puede afectar las necesidades y la calidad de vida de los menores que reciben la prestación alimentaria.

Otro aspecto importante a recordar sobre el tema, es que si bien la cuota alimentaria sería considerada para calcular los ingresos en relación con el crédito, la misma es inemebargable y esa protección debería de quedar expresamente contemplada. A pesar de que la norma establece que los créditos serían para la adquisición de bienes muebles o inmuebles, lo cual hace presumir garantías reales sobre estos, podrían quedar saldos al descubierto.
Respecto a que por medio de una norma se establezca un elemento a considerar para otorgar un crédito y sus requisitos, si bien, se comprende que lo que se pretende es generar una política afirmativa que amplíe las posibilidades de las jefas de hogar, siempre la consideración de estos elementos responden a la entidad que otorga el crédito, que toman en cuenta las necesidades de recuperación.

Desde nuestra perspectiva, esta definición de requisitos no podría hacerse por ley, pues es una materia muy técnica y responde además a la autonomía o autodeterminación de la entidad respectiva, según su naturaleza jurídica.

En igual sentido, la consideración de que otros ingresos, sean tomados en cuenta, como ingresos para el crédito, las normas que establezcan las entidades para tales efectos, no podría definirse por ley, so pena de inconstitucionalidad, por violentar la autonomía o autodeterminación de la entidad y la razonabilidad en relación a la perspectiva técnica de tales definiciones.

**Artículo 2**

Señala los requisitos que deben aportar a la entidad crediticia las jefas de hogar.

Al respecto se reitera que se debe precisar en el proyecto de ley, quiénes se consideran jefas de hogar.

Asimismo, se plantean dudas de constitucionalidad de establecer por ley los requisitos que debe aportar un potencial deudor (particular) ante una entidad crediticia, por eventualmente, violentar la autonomía o la autodeterminación de estas entidades para establecerlos. Asimismo, se podría violentar normas técnicas que para el caso deban aplicarse, según el giro de operaciones de crédito, lo cual podría volver irrazonable la norma.

En relación con el requisito de copias certificadas de la sentencia de divorcio dónde se le apruebe el monto por concepto de pensión alimentaria a favor de ella o de sus hijos menores, contemplada en el inciso 1, se debe de indicar que esta previsión es incorrecta porque: 1. Puede estar desactualizado el monto de la cuota alimentaria por la fecha de la sentencia, 2. No toda cuota alimentaria se establece por sentencia de divorcio, véase que no se contempla ni siquiera la separación judicial. 3. La obligación alimentaria puede estar prevista por resolución judicial de un Juzgado de Pensiones Alimentarias. 4. No toda cuota alimentaria se acuerda judicialmente.

Respecto a la referencia a pensión alimentaria, la misma se debe corregir, pues como se ha explicado no es correcta.

Asimismo, sin perjuicio de lo anterior, en relación con establecer requisitos a entidades crediticias, el requisito de aportar la sentencia de divorcio, se debe modificar para que se establezca como requisito el aportar la certificación del despacho judicial correspondiente en el que se establezca la cuota alimentaria actualizada y establecer algún mecanismo para aquellas cuotas no judicializadas.

En relación con el requisito de aportar la certificación del registro de deudores alimentarios del último año dónde se demuestre que no ha existido atraso en el depósito de dicho deudor alimentario o bien, certificación por la entidad bancaria de un año atrás, dónde se deposita el monto por pensión alimentaria (inciso 6), se debe corregir la referencia a “pensión” y se advierte que los casos no judicializados quedarían excluidos del supuesto.

Sobre la certificación del registro de obligados alimentarios, se recomienda consultar al Poder Judicial, si la información requerida podría ser de accesada de esta forma.

La Ley de Pensiones Alimentarias, establece respecto a este Índice lo siguiente:

> *“Artículo 15**.- Índice de obligados alimentarios**. Para los fines del artículo anterior, el Poder Judicial llevará un índice de obligados por pensión alimentaria provisional o definitiva. Este índice se conformará con las comunicaciones que remitan las*

*autoridades judiciales, excepto si existe convenio en contrario o solicitud expresa de la parte actora".*

Finalmente, en los que casos en que la obligación alimentaria se acordara judicialmente y se realiza vía depósito, es viable que la entidad bancaria emita la certificación; sin embargo, no es el caso para aquellos en donde la obligación se acordara fuera de los estrados judiciales, de ahí que este requisito no cubre dicho supuesto.

**Artículo 3**

Dispone que los créditos (no refiere a cuáles, aspecto que debe corregirse), deberán otorgarse por el plazo que le falte a los hijos menores para que adquieran la mayoría de edad, en aquellos casos en que las mujeres no posean pensión alimentaria a favor, sino sólo para sus hijos. En los demás casos la institución bancaria determinará el plazo del crédito.

Como se indicó, la cuota alimentaria en el caso de los hijos no pertenece a la madre, es un beneficio único para los hijos, para su manutención, por ende, la regulación podría resultar inconstitucional, al transgredir el artículo 51 de la Constitución Política.

También se considera inconstitucional que se determinen por ley, aspectos de plazos de créditos a las entidades bancarias estatales, máxime que no media ningún estudio técnico que lo sustente. Esto violenta la autonomía o autodeterminación de dichas entidades.

Sin perjuicio de lo anterior, se hace la observación, que los hijos e hijas y la madre podrían ser acreedoras de prestación alimentaria simultáneamente, el artículo pareciera que solo prevé que sean unos u otros. Si se insiste en dejarlo debería de ajustarse a esa posibilidad.

**Artículo 4**

Establece que las instituciones bancarias del Sistema Bancario Financiero Nacional, podrán crear líneas de crédito para incentivar a las jefas de hogar para la adquisición de bienes muebles o inmuebles.

Se debe valorar si la norma se refiere al Sistema Financiero o al Bancario, el primero incluye al segundo, y este último solo se refiere a los bancos.

Asimismo, ninguno de los sistemas necesita de la autorización prevista en la ley, pues en principio la tendrían por sus competencias y giro.

**Artículo 5**

Señala que se trasladaría “de la Ley Nº 8364 de Banca para el Desarrollo” (sic) un 1% para todas las instituciones bancarias del Sistema Bancario Nacional, que incentiven líneas crediticias para las mujeres jefas de hogar.

Sin perjuicio de lo que se diga más adelante, debe redactarse la norma no para que con los recursos se incentive, sino para ser destinada a esas líneas de crédito. Asimismo, prever qué ocurriría si esos créditos no se colocan.

Asimismo, no es que se traslada de la ley, sino de los fondos previstos en la Ley Nº 9274, Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, y reforma de otras leyes, del 20 de noviembre de 2014 y sus reformas.

Es criterio de esta asesoría que estos recursos no se podrían utilizar para los créditos planteados por el proyecto de ley, pues como está planteada la propuesta, los créditos para mujeres jefas de hogar no están ligados a proyectos productivos y el Sistema de Banca para el Desarrollo está diseñado para ese objetivo, según se planteó en las “Consideraciones Generales” de este informe.

En esa línea, tampoco las Jefas de Hogar, por el solo hecho de serlo, son beneficiarias del Sistema de Banca para el Desarrollo, mientras no presenten un proyecto productivo.

Por ende, el establecimiento de la excepción, podría constituir una inderogabilidad singular de la normas del Sistema de Banca para el Desarrollo, lo cual resulta inconstitucional, pues el legislador está obligado a cumplir las normas que emitió.

Cabe indicar que la ley citada, en sus artículos 7 y 8, contiene políticas afirmativas a favor de las mujeres, en el tanto estén ligados a proyectos productivos.

En otro orden de ideas, debe especificarse de cuál de los dos fondos previstos en la Ley Nº 9274, se tomarían los recursos, a saber del Fondo de Crédito para el Desarrollo o del Fondo de Financiamiento para el Desarrollo o del Fideicomiso Nacional para el Desarrollo.

La viabilidad y razonabilidad de la norma, también depende de la afectación que el destino propuesto de los fondos tenga en el Sistema de Banca para el Desarrollo, pues si su impacto genera problemas la norma podría ser irrazonable.

## IV.- ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Se recomienda mejorar la redacción del título del proyecto.

En el artículo 5 se deben consignar de forma correcta la citas de la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo y reforma de otras leyes, sea, ley N° 9274 de 20 de noviembre.

## V.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

### Votación

De conformidad con el artículo 119 de la Constitución Política este proyecto requiere para su aprobación de mayoría absoluta de votos presentes.

### Delegación

La iniciativa NO puede ser objeto de delegación en una Comisión Legislativa con Potestad Plena, al encontrarse dentro de los supuestos de excepción del artículo 124 constitucional, como lo la regulación del crédito público.

### Consultas

### Obligatorias:

- Patronato Nacional de la Infancia.
- Bancos del Estado.
- Instituto Nacional de Seguros.
- SUGEF.
- Instituto Nacional de las Mujeres.

### Facultativas:

- Poder Judicial.
- Procuraduría General de la República.
- Contraloría General de la República.
- Ministerio de Economía, Industria y Comercio.
- Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo y a la Asociación Bancaria Costarricense.

## VI.- NORMAS JURIDICAS RELACIONADAS CON EL PROYECTO DE LEY

### Constitución Política

- ✓ Artículo 51, establece la protección a la madre, el niño, el anciano desvalido y para las personas con discapacidad.
- ✓ Artículo 121 incisos 1) en cuanto a las atribución de la Asamblea Legislativa de aprobar leyes, reformarlas y derogarlas

**Leyes**

- ✓ Ley Nº 1644, Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, del 23 de setiembre de 1953 y sus reformas.
- ✓ Ley Nº 4179, Ley de Asociaciones Cooperativas y Creación del Instituto de Fomento Cooperativo, del 22 de agosto de 1968 y sus reformas.
- ✓ Ley Nº 5044, Ley Reguladora de Empresas Financieras no bancarias, del 13 de setiembre de 1972 y sus reformas.
- ✓ Ley Nº 5476, Código de Familia, del 21 de diciembre de 1973 y sus reformas.
- ✓ Ley Nº 7052, Ley del Sistema Financiero para la Vivienda, Ley Nº 7052, del 13 de setiembe de 1986 y sus reformas.
- ✓ Ley Nº 7391, Ley Reguladora de la Actividad de Intermediación Financiera de las Organizaciones Cooperativas, , del 27 de abril de 1994 y sus reformas.
- ✓ Ley Nº 7558, Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, del 03 de noviembre de 1995 y sus reformas.
- ✓ Ley Nº 7654, Ley de Pensiones Alimentarias, del 19 de diciembre de 1996 y sus reformas.
- ✓ Ley Nº 9274, Reforma integral de la Ley Nº 8634, Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, y reforma de otras leyes, del 20 de noviembre de 2014 y sus reformas.

Elaborado por: aps – mng
/*lsch// 9-4-2019
cc. Archivo