

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS ECONÓMICOS

LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR Y

USUARIO DE SERVICIOS Y PRODUCTOS FINANCIEROS

EXPEDIENTE N.º 24136

DICTAMEN NEGATIVO DE MAYORÍA

07 DE ABRIL DE 2026

CUARTA LEGISLATURA

SEGUNDO PERIODO DE SESIONES ORDINARIAS

ÁREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS V

DEPARTAMENTO DE COMISIONES LEGISLATIVAS

DICTAMEN NEGATIVO DE MAYORÍA

Las suscritas diputadas y diputados, integrantes de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos rendimos el presente Dictamen Negativo de Mayoría, del proyecto, LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR Y USUARIO DE SERVICIOS Y PRODUCTOS FINANCIEROS, expediente N.º 24136, iniciativa del diputado José Eduardo Dengo Rosabal, publicado en La Gaceta N.º16, Alcance N.º15, del 29 de enero de 2024, con fundamento en las siguientes consideraciones:

I. Generalidades del proyecto:

Este expediente inició su trámite legislativo el 22 de enero de 2024, cuando fue presentado por el diputado Jose Eduardo Dengo Rosabal. Posteriormente, fue publicado en el Diario Oficial La Gaceta el 29 de enero del 2024, y se le asignó su tramitación a la Comisión Permanente de Asuntos Económicos el 1º de febrero del 2024. En dicho órgano, se encomendó el estudio y análisis del expediente a la subcomisión integrada por las diputaciones Kattia Rivera, Gilberto Campos y Alejandro Pacheco.

II. Objetivo del proyecto de ley:

La propuesta en análisis plantea la creación de la Ley de Protección y Defensa del Consumidor de Productos y Servicios Financieros, con el objetivo de establecer un marco legal integral, transversal y complementario que regule la relación entre los consumidores y los proveedores de productos y servicios financieros, garantizando la protección efectiva de sus derechos.

En su redacción actual, la normativa costarricense en materia financiera presenta importantes asimetrías de información entre las entidades financieras y los consumidores, sumado a una supervisión que históricamente se ha centrado en indicadores de solvencia y gestión de riesgos, dejando en un segundo plano el trato justo, la transparencia y la conducta responsable de negocio. En ese sentido, la iniciativa busca armonizar el ordenamiento nacional con los Principios de Alto Nivel sobre Protección al Consumidor Financiero de la OCDE y el G20, compromiso adquirido por Costa Rica mediante la Ley N.º 9981, para su adhesión a dicha organización.

La ley propuesta crea un régimen basado en principios como el trato justo y equitativo, la proporcionalidad, la transparencia, la protección de datos, la prevención del fraude y la atención ágil de quejas. Asimismo, establece un modelo de supervisión dual: las superintendencias financieras (SUGEF, SUPEN, SUGEVAL, SUGESE) supervisarán a las entidades reguladas, mientras que el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) asumirá la supervisión de los proveedores no regulados, incluyendo un Registro Único obligatorio. También se regulan las conductas injustas, se prohíben cláusulas abusivas, se crean instancias internas y externas de resolución de quejas y reclamaciones, y se tipifican infracciones con sanciones proporcionales.

De esta manera, la iniciativa busca dotar al Estado de herramientas efectivas para reducir las asimetrías de información, promover una conducta de negocio responsable, prevenir el fraude electrónico, y asegurar que los consumidores financieros, incluyendo micro y pequeñas empresas y grupos vulnerables, reciban un

trato justo, equitativo y transparente, en consonancia con los estándares internacionales y las mejores prácticas en protección al consumidor financiero.

III. El Dictamen Negativo de Mayoría se sustenta en las siguientes razones:

Está mayoría considera necesario exponer de manera ordenada las principales consideraciones jurídicas, técnicas y de oportunidad que justifican la oposición al proyecto de ley tramitado bajo el expediente N.º 24136. Dichas razones se derivan tanto del análisis del procedimiento seguido durante su discusión legislativa, como de los criterios técnicos emitidos por diversas instituciones nacionales e internacionales, así como de los efectos económicos y financieros advertidos durante el proceso de consulta en la comisión legislativa. En detalle se indica:

Distintos entes técnicos que fueron consultados emitieron criterio sobre las consecuencias asociadas.

Según consta en el trámite legislativo, el dictamen negativo del expediente N.º 24.136 se sustentó, entre otros insumos, en los criterios técnicos remitidos por las instituciones consultadas. Sin embargo, de la revisión integral de dichas respuestas se desprende que las entidades que manifestaron su posicionamiento negativo se encargaron de no recomendar el proyecto, y las entidades que se inclinaron más a una respuesta positiva, manifestaron sus observaciones y recomendaciones señalando los riesgos relevantes que presenta el proyecto de ley.

Esta divergencia entre el contenido de los criterios técnicos y el sentido del dictamen permite identificar con claridad los elementos que fundamentan la recomendación negativa, particularmente considerando la uniformidad de las advertencias planteadas por los órganos especializados.

A continuación, se presenta un resumen de las posiciones manifestadas por cada una de las instituciones consultadas por la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos en relación con el expediente N.º 24136

Entidad	Oficio	Fecha	Posición	Principales razones
Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones Sector Empresarial Privado (Uccaep)	DE-132-2024	11 de diciembre de 2024	A favor con observaciones	La UCCAEP se manifiesta a favor con observaciones del proyecto, al considerar que, si bien fortalece la protección de los consumidores financieros, su redacción actual introduce riesgos de sobrerregulación y duplicidad normativa. Señala que en sectores como el de seguros ya existen marcos regulatorios sólidos, por lo que la creación de nuevas disposiciones sin una delimitación clara podría generar confusión jurídica e inseguridad en su aplicación. Asimismo, advierte que

Entidad	Oficio	Fecha	Posición	Principales razones
				<p>el proyecto no define con precisión las competencias institucionales, lo que podría permitir intervenciones adicionales en ámbitos ya supervisados por entidades especializadas.</p> <p>En esa misma línea, indica que la iniciativa podría imponer mayores cargas operativas y costos al sector financiero, afectando su competitividad e incluso trasladando esos efectos a los consumidores. Asimismo, cuestionan la creación de un régimen sancionatorio adicional y la ampliación de facultades a los entes supervisores, al considerar que podrían entrar en conflicto con el marco legal vigente. En consecuencia, sostiene que el proyecto requiere ajustes para evitar impactos negativos y garantizar un equilibrio adecuado entre la protección al consumidor y el funcionamiento eficiente del mercado.</p>
Cámara Cost. de Emisores de Títulos Valores	Sin Número de Oficio	16 de abril de 2024	A favor con observaciones	Las cámaras firmantes se manifiestan a favor con observaciones del proyecto, al considerar que es importante fortalecer la protección de los consumidores de servicios financieros. No obstante, señalan que la implementación de la ley debe evitar generar costos adicionales innecesarios para las entidades ya reguladas, las cuales actualmente destinan importantes recursos al cumplimiento de la normativa vigente y a la

Entidad	Oficio	Fecha	Posición	Principales razones
				<p>supervisión de los entes reguladores.</p> <p>Asimismo, expresan preocupación por el manejo y uso de la información que se intercambiaría entre instituciones, advirtiendo que debe garantizarse su utilización exclusiva para los fines de la ley y evitar el acceso indebido a datos sensibles de los consumidores. También plantean la necesidad de proteger la información confidencial y estratégica de los proveedores, de modo que las obligaciones de transparencia no afecten su competitividad.</p> <p>En esa misma línea, proponen ajustes en distintos artículos para evitar exigencias excesivas o poco claras, como la obligación de modificar contratos existentes, la amplitud de ciertas responsabilidades frente al fraude, o la incorporación de disposiciones que no consideran adecuadamente la realidad operativa del sector. Además, insisten en que la regulación debe aplicarse de forma proporcional y adaptada al contexto local, evitando costos desmedidos y cargas innecesarias que no aporten valor.</p>

Entidad	Oficio	Fecha	Posición	Principales razones
Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC)	VM-OF-045-2024 DAC-OF-025-2024	19 de abril de 2024 03 de mayo de 2024	En contra	<p>El Ministerio de Economía, Industria y Comercio, a través de sus distintos oficios, se manifiesta en contra del proyecto al considerar que, si bien reconoce la importancia de fortalecer la protección de los consumidores financieros, la propuesta presenta deficiencias estructurales importantes que impiden garantizar ese objetivo de forma efectiva. En particular, cuestiona el modelo de regulación planteado, señalando que fragmenta la supervisión entre distintas instituciones según el tipo de proveedor, lo que podría generar aplicaciones desiguales de la normativa, inconsistencias en su interpretación y vacíos en la protección del consumidor.</p> <p>Asimismo, advierte que esta división de competencias no sólo reproduce las debilidades actuales del sistema, sino que podría profundizarlas, al mantener un esquema en el que no existe una autoridad especializada con un enfoque exclusivo en la defensa del consumidor financiero. Desde esta perspectiva, el proyecto resulta insuficiente, ya que no incorpora principios, derechos ni obligaciones robustas que permitan al país alinearse con buenas prácticas internacionales, ni resuelve la falta de una institucionalidad sólida en la materia.</p> <p>En consecuencia, el Ministerio sostiene que la iniciativa requiere</p>

Entidad	Oficio	Fecha	Posición	Principales razones
				<p>cambios de fondo, especialmente en su diseño institucional, proponiendo avanzar hacia un modelo con una única entidad especializada que garantice una regulación coherente, uniforme y efectiva, evitando riesgos que podrían incluso perjudicar a los consumidores en lugar de protegerlos.</p>
CONASSIF	PDC-0047-2024 SGF-1289-2024 C02/0-746 SP-448-2024 SGS-0499-2024	30 de abril de 2024	A favor con recomendaciones	<p>El sistema de regulación y supervisión financiera (CONASSIF y las superintendencias) se manifiesta a favor con recomendaciones del proyecto, al considerar que responde a una necesidad real de establecer un marco legal especializado para la protección de los consumidores financieros. Señala que la iniciativa está alineada con los Principios de alto nivel sobre protección al consumidor financiero de la OCDE, especialmente en lo relativo a la independencia de los órganos reguladores y supervisores, y valora positivamente que refuerce medidas preventivas y correctivas sin limitarse a esquemas meramente sancionatorios.</p> <p>En esa misma línea, indica que el proyecto acierta al incorporar mecanismos alternativos de terminación de procedimientos disciplinarios que priorizan la satisfacción de las necesidades del consumidor sobre la simple</p>

Entidad	Oficio	Fecha	Posición	Principales razones
				<p>imposición de multas. Asimismo, destaca que la propuesta no crea nuevas instituciones, sino que aprovecha la institucionalidad y experiencia ya existentes, lo que evita aumentar la carga del Estado o de los supervisados.</p> <p>No obstante, el sistema regulador advierte que el proyecto requiere ajustes en aspectos puntuales para garantizar su correcta aplicación. Entre ellos, señala que la referencia al artículo 140 bis de la Ley Orgánica del Banco Central es errónea, pues no aplica a todo el universo de entidades supervisadas. También observa que no se reforman las leyes sectoriales, lo que podría generar contradicciones normativas, y que no se define con claridad el órgano encargado de la educación financiera ni las consecuencias del incumplimiento en el pago del canon.</p> <p>Asimismo, cuestionan que los plazos establecidos para presentar reclamos, como dos meses ante el proveedor o diez días hábiles ante el órgano competente, son mucho menores a los actuales (por ejemplo, cuatro años en seguros), lo que podría limitar el derecho de defensa de los consumidores. En consecuencia, sostiene que el proyecto requiere estos ajustes</p>

Entidad	Oficio	Fecha	Posición	Principales razones
				<p>para evitar impactos negativos y garantizar un equilibrio adecuado entre la protección al consumidor financiero y la coherencia del marco normativo vigente.</p>
Banco Nacional de Costa Rica	GG-288-24	30 de abril del 2024	En contra	<p>El Banco Nacional se manifiesta en contra del proyecto, al considerar que, si bien la protección de los consumidores financieros es un objetivo legítimo, su redacción actual genera caos normativo y duplicidad innecesaria. Señala que en Costa Rica ya existe un marco legal sólido, como la Ley 7472 de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, que protege adecuadamente a los usuarios de servicios financieros, por lo que crear una nueva ley paralela solo generaría inseguridad jurídica y confusión en su aplicación.</p> <p>Asimismo, advierte que el proyecto utiliza conceptos jurídicos indeterminados, como "cláusulas abusivas" basadas en criterios de "inequitativo" o "desequilibrio", que quedan a merced del intérprete y podrían</p>

Entidad	Oficio	Fecha	Posición	Principales razones
				<p>dar lugar a abusos. También critica que se amplíe la definición de "consumidor" para incluir a micro y pequeñas empresas, desnaturalizando el término, ya que estas no son destinatarias finales sino que actúan con fines empresariales.</p> <p>En esa misma línea, indica que la iniciativa impone obligaciones y sanciones desproporcionadas que podrían resultar ruinosas para el sector financiero, afectando su competitividad y viabilidad. Cuestiona la creación de un régimen sancionatorio adicional y la asignación de nuevas facultades a los entes supervisores, al considerar que invaden ámbitos ya regulados y violentan principios constitucionales como la libertad empresarial, el debido proceso y la autonomía de la voluntad.</p> <p>En consecuencia, el Banco Nacional sostiene que el proyecto, tal como está redactado, no solo es innecesario, sino potencialmente inconstitucional en varios de sus artículos, por lo que manifiesta su oposición total y recomienda desechar la iniciativa.</p>

IV. Informe del Departamento de Servicios Técnicos:

A la fecha del dictamen de este proyecto de ley, no se recibió ningún informe de este departamento.

V. Audiencias recibidas:

No se recibieron audiencias sobre el proyecto de ley.

VI. Consideraciones de la comisión sobre riesgos estructurales del proyecto:

Sin perjuicio de lo anterior, esta mayoría estima pertinente incorporar consideraciones adicionales derivadas del análisis integral del proyecto, las cuales, si bien no siempre se encuentran expresadas de forma literal en los criterios consultados, constituyen inferencias razonables a partir de los riesgos identificados.

En primer lugar, la introducción de principios generales de interpretación de carácter absoluto, como la regla de resolver siempre a favor del consumidor en caso de duda, podría generar efectos adversos sobre la seguridad jurídica y el equilibrio contractual en el ámbito financiero, incentivando la litigiosidad y generando incertidumbre en la aplicación de las normas.

Asimismo, desde una perspectiva económica y de funcionamiento del sistema financiero, la imposición de obligaciones generales poco diferenciadas como ciertas restricciones en materia de cobros, devoluciones en casos de fraude o limitaciones a la libertad contractual podría generar efectos indirectos sobre la intermediación financiera. Entre estos posibles efectos se encuentran el aumento del riesgo operativo, la eventual exclusión de segmentos de mayor riesgo del acceso al crédito y el encarecimiento de productos financieros, aspectos que deben ser valorados con especial cautela.

En esa misma línea, se estima que la ausencia de un enfoque diferenciado en función del tamaño y naturaleza de los proveedores podría derivar en cargas desproporcionadas que afecten la competencia y reduzcan la oferta de servicios financieros, particularmente en segmentos orientados a microempresas y poblaciones vulnerables.

Finalmente, esta comisión considera que el proyecto no incorpora una evaluación de impacto regulatorio integral que permita dimensionar adecuadamente sus efectos económicos, institucionales y sociales, ni establece mecanismos de implementación gradual que mitiguen los riesgos asociados a su entrada en vigencia.

VII. Conclusiones:

Con fundamento en las consideraciones expuestas en el presente Dictamen Negativo de Mayoría, así como en los criterios técnicos, jurídicos y financieros remitidos por las instituciones consultadas y otras entidades especializadas, las diputadas y los diputados suscritos, integrantes de esta comisión, rendimos el presente Dictamen Negativo de Mayoría, respecto del proyecto de ley denominado *Ley de Protección y Defensa del Consumidor de Productos y Servicios Financieros*, iniciativa del señor Jorge Dengo Rosabal, tramitado bajo el expediente N.º 24136, en la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales.

A partir del análisis desarrollado en las secciones precedentes, esta mayoría considera que la iniciativa no reúne las condiciones de oportunidad, conveniencia ni el sustento técnico necesario para ser aprobada en el Plenario Legislativo. Por el contrario, los criterios institucionales y sectoriales coinciden en advertir debilidades estructurales relevantes en su diseño normativo, así como riesgos en su implementación práctica.

En primer término, diversas entidades consultadas, entre ellas la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP), el Banco Nacional de Costa Rica y el propio Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), coinciden en señalar que el proyecto introduce problemas de duplicidad normativa y falta de claridad en la delimitación de competencias institucionales. En esa línea, la propuesta plantea la instauración de un esquema de supervisión dual, a cargo de las superintendencias financieras y del MEIC, que podría generar conflictos de competencia y debilitar la lógica de especialización técnica que ha caracterizado al modelo sectorial costarricense.

Asimismo, se advierte que, si bien las superintendencias financieras cuentan con estructuras consolidadas, experiencia acumulada y normativa propia en materia de supervisión prudencial, existen desafíos en la incorporación de un enfoque integral de protección al consumidor financiero, aspecto que el proyecto tampoco logra resolver de manera adecuada. Por su parte, el MEIC ha señalado limitaciones en el diseño institucional propuesto, particularmente en relación con la fragmentación del modelo regulatorio y la ausencia de una autoridad especializada con enfoque exclusivo en esta materia.

En segundo lugar, múltiples criterios coinciden en que la iniciativa podría generar cargas regulatorias adicionales y costos operativos significativos para los proveedores de servicios financieros. Tanto UCCAEP como la Cámara Costarricense de Emisores de Títulos Valores y el Banco Nacional advierten que la imposición de nuevas obligaciones, sin una adecuada articulación con el marco normativo vigente, podría afectar la competitividad del sector, generar duplicidades regulatorias y trasladar costos a los consumidores finales.

En primer lugar, la incorporación de principios generales de interpretación de carácter absoluto, como la regla de resolver en todos los casos a favor del consumidor ante cualquier duda, si bien responde a la legítima finalidad de reforzar su protección, podría generar efectos no deseados sobre la seguridad jurídica y el equilibrio contractual en el ámbito financiero. En particular, una aplicación rígida de este principio podría propiciar interpretaciones dispares, aumentar la litigiosidad y generar incertidumbre en la aplicación uniforme de las normas, lo cual, en última instancia, podría incidir negativamente en el propio funcionamiento del sistema y en la protección efectiva de las personas usuarias.

Adicionalmente, el sistema de regulación y supervisión financiera (CONASSIF y las superintendencias) ha indicado que el proyecto, si bien responde a una necesidad real y está alineado en términos generales con principios internacionales, requiere ajustes relevantes para garantizar su coherencia normativa y su correcta aplicación. Entre estos aspectos, se señalan inconsistencias legales, ausencia de reformas a leyes sectoriales, indefiniciones institucionales y plazos que podrían resultar restrictivos para el ejercicio de derechos por parte de los consumidores.

En este sentido, si bien el objetivo de fortalecer la protección de las personas consumidoras financieras no es objeto de cuestionamiento, los criterios recabados evidencian preocupaciones sustantivas y generalizadas respecto al contenido y enfoque del proyecto. En particular, se identifican debilidades relevantes en su diseño institucional, en la delimitación de competencias, en la proporcionalidad de las cargas regulatorias y en su adecuada articulación con el marco jurídico vigente, lo cual impide

considerar la iniciativa como una base técnicamente viable para su aprobación en los términos propuestos.

VIII. Recomendación:

Con base en las consideraciones previamente desarrolladas, las diputadas y los diputados firmantes estiman procedente recomendar al Plenario Legislativo el rechazo del proyecto de ley tramitado bajo el expediente N.° 24136, denominado *Ley de Protección y Defensa del Consumidor de Productos y Servicios Financieros*, así como la emisión de un voto negativo en relación con su aprobación. Lo anterior, en virtud de que la iniciativa se aparta del modelo de supervisión sectorial especializado que ha caracterizado al sistema financiero costarricense, carece de respaldo técnico que avale su viabilidad y conveniencia, y plantea riesgos concretos en términos de duplicidad competencial, seguridad jurídica y estabilidad del mercado financiero.

Adicionalmente, se advierte que su eventual aprobación podría incidir de manera negativa en la eficiencia del sistema financiero nacional, debilitando la labor especializada que actualmente realizan las superintendencias financieras en materia de supervisión prudencial, así como generar efectos adversos en la inclusión financiera, particularmente al imponer cargas regulatorias desproporcionadas que podrían expulsar del mercado a proveedores legítimos y reducir la oferta de productos crediticios para microempresas y sectores vulnerables.

En esa misma línea, se considera necesario que cualquier discusión futura relacionada con la protección del consumidor financiero sea abordada desde una perspectiva integral, que permita valorar de forma coordinada las competencias ya existentes en las superintendencias y el MEIC, y que se sustente en criterios técnicos sólidos y verificables, incluyendo análisis de impacto regulatorio, estudios de proporcionalidad y evaluaciones de costo-beneficio que demuestren que las nuevas obligaciones no generarán un encarecimiento generalizado de los productos y servicios financieros en detrimento de los propios consumidores.

Dado en la sala VI, de la Asamblea Legislativa. Área de Comisiones Legislativas V, a los siete días del mes de abril del año dos mil veintiséis.

María Marta Carballo Arce

Gilberto Arnaldo Campos Cruz

Sofía Alejandra Guillén Pérez

Dinorah Cristina Barquero Barquero

Manuel Esteban Morales Díaz

Katherine Moreira Brown

Olga Lidia Morera Arrieta

Alejandro José Pacheco Castro

Montserrat Ruiz Guevara
DIPUTADAS Y DIPUTADOS

Parte expositiva: Jostin Andres Nuñez Carvajal
Parte dispositiva: Nancy Vilchez Obando