



DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU -016-2023

PROYECTO DE LEY

**“LEY QUE PROHÍBE EL COBRO DE INTERESES O COMISIONES,
A QUIEN PAGUE ANTICIPADAMENTE UN PRÉSTAMO
EN ENTIDADES FINANCIERAS”**

EXPEDIENTE N° 23.277

INFORME JURÍDICO

**ELABORADO POR:
GUSTAVO RIVERA SIBAJA
ASESOR PARLAMENTARIO**

**SUPERVISADO POR:
M°MAYELA CHAVES VILLALOBOS
JEFE DE ÁREA**

**REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR**

09 FEBRERO 2023



TABLA DE CONTENIDO

ANÁLISIS TÉCNICO.....	3
A) RESUMEN DEL PROYECTO.....	3
B) ANTECEDENTES.....	4
C) VINCULACIÓN CON OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE.....	4
D) ANÁLISIS DEL ARTICULADO.....	5
E) CONSIDERACIONES FINALES.....	10
F) TÉCNICA LEGISLATIVA.....	10
G) PROCEDIMIENTO.....	11
<i>Votación.....</i>	<i>11</i>
<i>Delegación.....</i>	<i>11</i>
<i>Consultas Preceptivas.....</i>	<i>11</i>
H) FUENTES.....	11
 TABLA DE CONTENIDO.....	 2
I. RESUMEN DEL PROYECTO:.....	3
II. ANTECEDENTES:.....	3
1.- LEYES.....	3
2.- PROYECTOS:.....	4
3.- OTRAS FUENTES:.....	4
III. CONSIDERACIONES SOBRE EL FONDO DEL PROYECTO:.....	4
IV. ASPECTOS DE TECNICA LEGISLATIVA.....	5
V. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.....	5
1.- VOTACIÓN.....	5
2.- DELEGACIÓN A COMISIÓN LEGISLATIVA PLENA.....	5
3.- CONSULTAS.....	5
<i>Obligatorias:.....</i>	<i>5</i>
<i>Facultativas:.....</i>	<i>6</i>



AL-DEST- IJU –016-2023

INFORME JURÍDICO

**“LEY QUE PROHÍBE EL COBRO DE INTERESES O COMISIONES,
A QUIEN PAGUE ANTICIPADAMENTE UN PRÉSTAMO
EN ENTIDADES FINANCIERAS”**

EXPEDIENTE N° 23.277

ANÁLISIS TÉCNICO

a) Resumen del Proyecto

Según la exposición de motivos, la propuesta consiste en agregar dos párrafos al actual artículo 36 bis de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor¹, que fue recientemente añadido para regular la denominada “tasa de usura”², a efecto de que se prohíba a las instituciones financieras el cobro de comisiones por penalización de pago adelantado de créditos, y para que efectuado éste, sea decisión del consumidor modificar el plazo o la cuota del crédito, y que los intereses pagados se computen a la operación así modificada.

Se adicionan dos párrafos en ese sentido, y también se modifica concordantemente las potestades de la Superintendencia General de Entidades Financieras SUGEF para que fiscalice este asunto, imponiéndole la obligación de rendir un informe mensual del estado de crédito bancario y microcréditos en el país.

No obstante lo argumentado, y sin ninguna justificación en la exposición de motivos, se elimina también el párrafo que define la fórmula para el cálculo de microcréditos en relación a esa tasa de usura o límite máximo permitido.

La propuesta consiste en un único artículo que propone la modificación del artículo antes citado en la forma expuesta.

¹ Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor. Ley N° 7472 del 20 de diciembre de 1994.

https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=26481

² Este artículo fue adicionado por la Ley N° 9859 de 16 de junio 2020 que fue denominada: “Ley Reforma Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor”; pero que se conoce también popularmente como “Ley de Usura”, porque vino precisamente a regular lo relativo dicha materia en esa ley.

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=91663

b) Antecedentes³

El actual artículo 36 bis fue adicionado a la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor como se dijo, por reforma legal del año 2020 (Ley N° 9859).

A partir de entonces, este es el primer proyecto que propone la reforma de este artículo en el sentido indicado de prohibir cobro de comisiones con respecto a pagos adelantados, por lo que no hay antecedentes concretos o tan específicos como los de este proyecto.

Con anterioridad se han presentado varias iniciativas tendientes a la protección del consumidor, pero gran parte de ellas orientadas a definir una tasa de usura o unos límites máximos a las tasas de interés, que es un asunto sobre el que ya se ha legislado.

c) Vinculación con Objetivos de Desarrollo Sostenible

El proyecto de ley presenta una vinculación tangencial con las metas y objetivos de la Agenda 2030 en materia de desarrollo sostenible, aunque una afectación positiva, específicamente en el ODS 10.

Lo anterior, por cuanto si bien la viabilidad de la iniciativa debe ser determinada por un análisis jurídico y económico, sus pretensiones impactan el propósito de adoptar medidas para garantizar la inclusión económica de todas las personas sin exclusiones de ningún tipo, al procurar mejores condiciones para el pago de deudas, lo cual eventualmente beneficiaría a las personas más vulnerables.

No obstante, la falta de sustento técnico en la exposición de motivos deja un vacío en la estimación de eventuales beneficiarios, eventuales afectaciones al sector financiero, así como en la ilustración de la situación actual ante el panorama que el proyecto describe como un problema, pero sin contar con datos de ningún tipo.

Lo anterior, hace que no pueda considerarse a la propuesta como multidimensional.

³ Esta sección y la siguiente ha sido elaborada por el asesor parlamentario Tonatiuh Solano Herrera del Área de Investigación y Gestión Documental. Revisado por la Lic. Lilliana Cisneros Quesada, Jefe.

d) Análisis del Articulado

ARTÍCULO 1 - Se reforma el artículo 36 bis de la Ley 7472, Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, de 20 de diciembre de 1994, cuyo texto dirá lo siguiente:

Ley 7472	Proyecto
Artículo 36 bis - Límites en las operaciones financieras, comerciales y los microcréditos La tasa anual máxima de interés que podrán cobrar las personas físicas o jurídicas que otorguen financiamiento a un tercero para operaciones financieras, comerciales y microcréditos deberá ajustarse a los límites establecidos en este artículo. La tasa anual máxima de interés para todo tipo de crédito, salvo para los microcréditos, se calculará sumando el promedio simple, del promedio ponderado de los últimos doce meses de la tasa de interés activa, más doce coma ocho (12,8) puntos porcentuales. Dicho resultado se multiplicará por uno coma cinco (1,5). La tasa anual máxima de interés para microcrédito se calculará sumando el promedio simple, del promedio ponderado de los últimos doce meses de la tasa de interés activa, más trece coma dieciocho (13,18) puntos porcentuales. Dicho resultado se multiplicará por dos coma cero ocho cinco (2,085). La tasa de interés activa que se utilizará para las tasas máximas de todo tipo de crédito y microcrédito será la tasa de interés activa negociada del grupo Otras Sociedades de Depósito calculada por el Banco Central de Costa Rica, en dólares de los Estados Unidos de América o en colones, según se haya pactado en el contrato, negocio o transacción. Para efectos de esta ley, se entiende por microcrédito todo crédito que no supere un monto máximo de uno coma cinco (1,5) veces el salario base del oficinista 1 del Poder Judicial, según la Ley 7337, de 5 de mayo de 1993. Se excluyen de los microcréditos las tarjetas de crédito. Para el caso de contratos, negocios o transacciones pactados en otras monedas se utilizará el promedio simple, del promedio ponderado de los últimos doce meses, de la tasa de interés activa negociada del	Artículo 36 bis - Límites en las operaciones financieras, comerciales y los microcréditos La tasa anual máxima de interés que podrán cobrar las personas físicas o jurídicas que otorguen financiamiento a un tercero para operaciones financieras, comerciales y microcréditos deberá ajustarse a los límites establecidos en este artículo. La tasa anual máxima de interés para todo tipo de crédito, salvo para los microcréditos, se calculará sumando el promedio simple, del promedio ponderado de los últimos doce meses de la tasa de interés activa, más doce coma ocho (12,8) puntos porcentuales. Dicho resultado se multiplicará por uno coma cinco (1,5). La tasa de interés activa que se utilizará para las tasas máximas de todo tipo de crédito y microcrédito será la tasa de interés activa negociada del grupo otras sociedades de depósito calculada por el Banco Central de Costa Rica, en dólares de los Estados Unidos de América o en colones, según se haya pactado en el contrato, negocio o transacción. Para efectos de esta ley, se entiende por microcrédito todo crédito que no supere un monto máximo de uno coma cinco (1,5) veces el salario base del oficinista 1 del Poder Judicial, según la Ley 7337, de 5 de mayo de 1993. Se excluyen de los microcréditos las tarjetas de crédito. Para el caso de contratos, negocios o transacciones pactados en otras monedas se utilizará el promedio simple, del promedio ponderado de los últimos doce meses, de la tasa de interés activa negociada del grupo otras sociedades de depósito, en dólares de los Estados Unidos de América, calculada por el

grupo Otras Sociedades de Depósito, en dólares de los Estados Unidos de América, calculada por el Banco Central de Costa Rica.

Las tasas máximas señaladas serán calculadas y establecidas por el Banco Central de Costa Rica, el cual las deberá publicar, en la primera semana de los meses de enero y julio de cada año, en La Gaceta y en su página web. Estas tasas se aplicarán para todo contrato, negocio o transacción efectuado en el semestre siguiente al de su publicación.

Se prohíbe al oferente del crédito fragmentar el monto de los créditos regulares, en montos iguales o menores a uno coma cinco (1,5) veces el salario base del oficinista 1 del Poder Judicial, según la Ley 7337, de 5 de mayo de 1993, con el fin de cobrar una tasa mayor a la tasa máxima establecida para el crédito regular.

Se prohíbe a toda persona física o jurídica, que otorgue financiamiento a terceros, incorporar a la tasa de interés costos, gastos, multas o comisiones que superen los límites establecidos en la presente ley. No se considerarán parte de la tasa de interés: i) los cargos por la realización evidenciable de una gestión de cobranza administrativa que no podrá ser superior, en ningún caso, al monto equivalente al cinco por ciento (5%) de la parte del abono al principal que se encuentra en mora, no pudiendo superar nunca el monto de doce dólares de los Estados Unidos de América (\$12), considerando que esta multa aplicará a partir del quinto día de atraso y no podrá aplicarse más de una vez al mes. Cualquier otro cargo, costo financiero o comisión, se denomine

Banco Central de Costa Rica.

Las tasas máximas señaladas serán calculadas y establecidas por el Banco Central de Costa Rica, el cual las deberá publicar, en la primera semana de los meses de enero y julio de cada año, en La Gaceta y en su página web. Estas tasas se aplicarán para todo contrato, negocio o transacción efectuado en el semestre siguiente al de su publicación.

Se prohíbe al oferente del crédito fragmentar el monto de los créditos regulares, en montos iguales o menores a uno coma cinco (1,5) veces el salario base del oficinista 1 del Poder Judicial, según la Ley 7337, de 5 de mayo de 1993, con el fin de cobrar una tasa mayor a la tasa máxima establecida para el crédito regular. **También se prohíbe el cobro de comisiones por el pago anticipado de operaciones de crédito cuando el deudor haya pagado al menos dos cuotas del crédito. Dicha medida afecta a todo contrato de crédito que cumpla con dicho pago a partir de la aprobación de esta ley.**

Cuando se haga un pago anticipado parcial de la obligación no se podrá hacer una modificación de la cuota acordada o del plazo de la operación sin el consentimiento expreso del deudor. En caso de que se realice, los intereses ya cancelados tendrán que reconocerse dentro de la obligación modificada y no se podrá asumir bajo ningún concepto que se trata de un nuevo crédito.

Se prohíbe a toda persona física o jurídica, que otorgue financiamiento a terceros, incorporar a la tasa de interés costos, gastos, multas o comisiones que superen los límites establecidos en la presente ley. No se considerarán parte de la tasa de interés: i) los cargos por la realización evidenciable de una gestión de cobranza administrativa que no podrá ser superior, en ningún caso, al monto equivalente al cinco por ciento (5%) de la parte del abono al principal que se encuentra en mora, no pudiendo superar nunca el monto de doce dólares de los Estados Unidos de América (\$12), considerando que esta multa aplicará a partir del quinto día de atraso y no podrá aplicarse más de una vez al mes. Cualquier otro cargo, costo financiero o comisión, se denomine en los contratos tasa de interés o no, se considerarán parte de la tasa de interés de la operación.

en los contratos tasa de interés o no, se considerarán parte de la tasa de interés de la operación. El cobro de una tasa de interés superior a las establecidas por el BCCR, de acuerdo con este artículo, se considerará una ventaja pecuniaria desproporcionada para efectos del artículo 243 de la Ley 4573, Código Penal, de 4 de mayo de 1970. Para bancos y sus grupos o sus conglomerados financieros, en lo referente a tasas de interés moratorias, tanto en colones como en dólares, se aplicará lo establecido en el artículo 70 de la Ley 1644, Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, de 16 de setiembre de 1953. Para el caso de créditos pactados con entidades no bancarias, se aplicará lo establecido en el artículo 498 de la Ley 3284, Código de Comercio, de 30 de abril de 1964. Será responsabilidad de la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef) velar, mensualmente, por que en ningún crédito que exceda el monto correspondiente a un microcrédito se cobre una tasa superior a la tasa anual máxima de interés para todo tipo de crédito. En caso de determinarse un incumplimiento, la Superintendencia deberá denunciar ese hecho al Ministerio Público.	El cobro de una tasa de interés superior a las establecidas por el BCCR, de acuerdo con este artículo, se considerará una ventaja pecuniaria desproporcionada para efectos del artículo 243 de la Ley 4573, Código Penal, de 4 de mayo de 1970. Para bancos y sus grupos o sus conglomerados financieros, en lo referente a tasas de interés moratorias, tanto en colones como en dólares, se aplicará lo establecido en el artículo 70 de la Ley 1644, Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, de 16 de setiembre de 1953. Para el caso de créditos pactados con entidades no bancarias, se aplicará lo establecido en el artículo 498 de la Ley 3284, Código de Comercio, de 30 de abril de 1964. Será responsabilidad de la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef) actuar de oficio o atendiendo denuncia velar, porque en ningún crédito que exceda el monto correspondiente a un microcrédito se cobre una tasa superior a la tasa anual máxima de interés para todo tipo de crédito, cobro de comisión por pago anticipado o desconocimiento de los intereses cancelados simulando una nueva operación. Para ello realizará mensualmente un informe del estado del crédito bancario y del microcrédito en el país. En caso de determinarse un incumplimiento, la Superintendencia deberá denunciar ese hecho al Ministerio Público.
--	--

Dividimos el análisis en los siguientes contenidos:

Párrafo eliminado

Lo primero que se observa es que la propuesta estaría eliminando el párrafo tercero de la ley actual, que define cómo se calcula la fórmula para los microcréditos. Ello es el párrafo que dispone: *“La tasa anual máxima de interés para microcrédito se calculará sumando el promedio simple, del promedio ponderado de los últimos doce meses de la tasa de interés activa, más trece coma dieciocho (13,18) puntos porcentuales. Dicho resultado se multiplicará por dos coma cero ocho cinco (2,085)”*.

Dado que eso no tiene ninguna relación con el resto del contenido del proyecto, y que ni siquiera se menciona en la exposición de motivos, pareciera ser un simple error material.

Sin embargo, advertimos del cambio, pues en caso de ser aprobado en la forma propuesta prácticamente dejaría inoperante lo relativo a la tasa de usura para los microcréditos al eliminar de la norma la fórmula para calcular dicho límite.

Prohibición de cobro de comisiones por pago anticipado

Establece la prohibición de cobro de comisiones por pago anticipado. Sin embargo, aquí debemos hacer alguna observación respecto a la cobertura o al alcance de la medida.

Tanto en el título del proyecto como en la exposición de motivos, el proponente se refiere a los oferentes de crédito pero únicamente como “entidades financieras”.

Sin embargo, al insertar el párrafo en este artículo 36 bis, la disposición aplica igualmente para *“las personas físicas o jurídicas que otorguen financiamiento a un tercero para operaciones financieras, comerciales y microcréditos”* según se define en el párrafo primero del artículo, y que obviamente define la cobertura el alcance para todos sus demás párrafos y disposiciones.

En realidad, si se trata de una medida de defensa del consumidor, no debería limitarse a las instituciones financieras, sino ser extensiva a todos los oferentes de crédito, porque incluso, limitarla solo a las instituciones financieras podría ser discriminatorio.

Sin embargo, hacemos la advertencia porque el título del proyecto y la exposición de motivos parecieran limitar la propuesta, pero sin embargo, el texto del articulado es comprensivo en la forma que lo hemos indicado.

El otro aspecto que genera dudas, e incluso puede tener problemas de inconstitucionalidad es la pretensión de que el cobro de comisiones por pago adelantado quede prohibido con efectos inmediatos a la aprobación de la ley incluso para operaciones en curso o ya pactadas. El párrafo en cuestión utiliza la siguiente redacción: *“... Dicha medida afecta a todo contrato de crédito que cumpla con dicho pago a partir de la aprobación de esta ley”*.

Tal disposición, aunque eventualmente es beneficiosa para el consumidor, podría no serlo para el oferente de crédito, que ya tiene una situación jurídica consolidada en la ley vigente, y cuyo cambio de condiciones estaría otorgando un efecto retroactivo a la ley en contra del precepto constitucional.⁴

⁴ Constitución Política: **“ARTÍCULO 34 – A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, o de sus derechos patrimoniales adquiridos o de situaciones jurídicas consolidadas**

Por lo anterior, para evitar problemas de inconstitucionalidad esta asesoría sugiere se valore modificar la redacción para que la medida propuesta aplique a toda operación pactada a partir de la vigencia de la ley, pero obviamente no con respecto a las operaciones en curso que fueron pactadas bajo la ley vigente.

Finalmente, corresponde señalar que, si bien la práctica de penalizar el pago adelantado es una práctica bancaria común, utilizada incluso en los contratos de préstamo internacional, es potestad del legislador eliminarlas por considerarlas abusivas al consumidor y que desde el fondo el asunto es discrecional y no se observan problemas jurídicos.

Incluso, la limitación de que el pago no se penalizará a partir de dos mensualidades es arbitrario y no tiene ninguna justificación técnica en la exposición de motivos, por lo que puede eliminarse ese requisito o incluso ampliarlo, pues como se observa, no tiene ningún fundamento considerando que no hay motivo para mantenerlo por dos meses o algún plazo en concreto determinado.

Decisión del consumidor en la modificación de la operación

El segundo párrafo que se adiciona establece que haciéndose un pago adelantado no se podrá modificar la cuota o el plazo sin el consentimiento del deudor.

Observamos que la norma está redactada en negativo, como una prohibición, más que como un derecho del deudor de decidir los efectos de su pago adelantado, y que precisamente por estar redactada en negativo, deja por fuera otros supuestos que se utilizan en la práctica que son más perjudiciales al deudor, como la de aplicar el pago extraordinario al concepto de “adelantar cuotas”, el cual eventualmente también debiera prevenirse si el deseo es proteger al deudor.

Esta asesoría respetuosamente sugiere redactar dicha disposición en sentido asertivo exigiendo que cualquier pago extraordinario se compute necesariamente al capital, y estableciendo el derecho del deudor de decidir si desea acortar el plazo (que posiblemente sea lo más conveniente para sus intereses) o modificar la cuota (lo cual puede ser eventualmente poco significativo o relevante en algunos casos).

Estas son solo observaciones de conveniencia y oportunidad, y desde el punto de vista estrictamente jurídico la norma no tiene problema jurídico.

Reconocimiento de los intereses

Transcribimos literalmente la oración final de ese mismo párrafo segundo que se propone adicionar:

“...en caso de que se realice (un pago adelantado), los intereses ya cancelados tendrán que reconocerse dentro de la obligación modificada y no se podrá asumir bajo ningún concepto que se trata de un nuevo crédito...”

Esta disposición es realmente incomprensible. No creemos que sea válido pretender que los intereses tengan que reconocerse a la obligación modificada, pues sería efectivamente dar un efecto retroactivo al pago adelantado, lo cual como ya se dijo es contrario al ordenamiento.

Los intereses pagados se aplican a la operación como fue pactada originalmente. Si posteriormente hay un pago adelantado, la estructuración del pago de intereses se modifica según se acuerde adelantar el plazo o reducir la cuota, pero en ningún caso puede pretenderse que intereses pagados anteriormente vayan a computarse a la obligación modificada posteriormente porque eso es sencillamente antijurídico.

Respetuosamente sugerimos aclarar el sentido de esta disposición, si acaso tuviera otro distinto, y en caso de que no fuera así, eliminarlo porque no parece conforme al ordenamiento jurídico al estar otorgando efectos retroactivos.

Fiscalización y obligación de rendir informe

El último párrafo es de mera concordancia, pues se adicionan a las obligaciones de la SUGEF de fiscalizar el cumplimiento de tasas límite, estas nuevas de no permitir cobro de comisiones por pago anticipado o modificación de la estructura del contrato sin la voluntad del deudor.

La última disposición que obliga a entregar un informe mensual del estado de crédito bancario y de microcréditos conviene consultarla con la misma SUGEF para que se refiera a las posibilidades reales o de utilidad de tal propuesta, pero no se observa ningún problema jurídico y es una cuestión de discrecionalidad política.

e) Consideraciones Finales

Hacemos un recuento de las observaciones señaladas que conviene revisar:

- a) La eliminación del párrafo segundo, sin ninguna justificación.
- b) La cuestión de la aplicación retroactiva de las comisiones de penalización de pago adelantado.
- c) El sentido de la oración final del segundo párrafo adicionado, en cuanto no se entiende la pretensión de aplicar intereses pagados previamente a la obligación posteriormente modificada.

f) Técnica Legislativa

Debe aclararse con toda precisión el supuesto de eliminación del párrafo segundo del artículo 36 bis actual, pues nada en el proyecto ni en la exposición de motivos

apunta a ello, y de constituir un error material debe eliminarse dicha modificación, y si acaso constituye un contenido del proponente, debe justificarse y discutirse independientemente haciendo constar la voluntad expresa del legislador en ese sentido.

g) Procedimiento

Votación

Este proyecto puede ser aprobado con la mayoría absoluta de los presentes que dispone el artículo 119 de la Constitución Política.

Delegación

Este proyecto puede NO ser delegado a conocimiento de una Comisión Legislativa con Potestad Plena, según dispone el artículo 124 párrafo tercero, en concordancia con el artículo 121 inciso 17) ambos de la Constitución Política, por constituir su contenido legislación sobre crédito; en consecuencia, debe ser conocido y votado necesariamente en el Plenario Legislativo.

Consultas Preceptivas

- Banco Central de Costa Rica (SUGEF)
- Banco Nacional
- Banco de Costa Rica

h) Fuentes

- Ley N° 7472 del 20 de diciembre de 1994: Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor.
https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=26481
- Ley N° 9859 de 16 de junio 2020: “Ley Reforma Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=91663

Elaborado por: grs

/*Isch//9-2-2023

c. arch//23277IJU//d/s/sil