



San José, 8 de octubre de 2018

DH-DAEC-CGA-0828-2018

Señor
Leonardo Alberto Salmerón Castillo
Jefe de Área a.i.
Comisión Asuntos Económicos
COMISION-ECONOMICOS@asamblea.go.cr

Estimado señor:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación con la solicitud de criterio realizada a la Defensoría de los Habitantes sobre el proyecto "**LEY DE PROTECCION AL CONSUMIDOR CREDITICIO**". Expediente legislativo N° 20 425.

1. Resumen Ejecutivo:

Aunque la Defensoría de los Habitantes comparte el espíritu del proyecto N°20.425, las inconsistencias y carencias señaladas en el presente criterio, hacen que este Órgano Defensor manifieste su anuencia parcial a la aprobación del proyecto, a la vez que insta a las y los señores legisladores a valorar las observaciones planteadas con la finalidad de que la propuesta de ley sea mejorada. Asimismo, se recomienda valorar atribuir las competencias de protección y defensa de los intereses de las personas usuarias y consumidoras de servicios y productos crediticios a la Superintendencia de Entidades Financieras o a la Comisión para la Defensa Efectiva del Consumidor.

2. Legislación relacionada con la propuesta:

- Ley N° 7472, Ley de la Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor.
- Ley N° 7558, Ley Orgánica del Banco Central.

3. Competencia del mandato DHR:

La función de la Defensoría se encuentra delimitada por la protección de los derechos y los intereses de los habitantes, así como velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho.

Además, de conformidad con los principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos (Principios de París), la Defensoría de los Habitantes de la República está facultada para emitir dictámenes o informes relativos a la protección y promoción de los derechos humanos.

En el caso de los proyectos de ley, según los Principios de París, la Institución cuenta con la potestad para emitir criterios, de manera que se respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos. Finalmente es competencia de esta Institución promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva, así como promover la ratificación de esos instrumentos y garantizar su aplicación.

3. Análisis particular de los artículos del proyecto:

A lo largo del tiempo, tanto en sus Informes Anuales como en criterios emitidos en relación con consultas legislativas sobre proyectos de ley, la Defensoría de los Habitantes ha manifestado su preocupación por la desprotección en que se encuentran las personas usuarias de los servicios financieros. El más reciente pronunciamiento al respecto, se realizó mediante oficio DH-763-2018, relativo al proyecto de ley N° 20 681. Por lo tanto, este Órgano Defensor considera que la iniciativa contenida en el proyecto N° 20 425 es importante, por cuanto pone en la mesa de discusión la necesidad de que se establezcan mecanismos de protección efectiva en esa materia.

Sin embargo, por la forma en que está construida la propuesta, la Defensoría estima que no permite la tutela efectiva que se requiere e, incluso, podría estar engrosando innecesariamente el Estado costarricense al crear una nueva entidad dentro del Ministerio de Economía.

Con la finalidad de contar con mayor criterio en relación con la propuesta, la Defensoría consultó a la Comisión de Defensa Efectiva del Consumidor, a la Superintendencia General de Entidades Financieras y al Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (Conassif) para valorar la posición de estas entidades en cuanto a la pertinencia de la reforma. Al respecto, la Comisión indicó que el proyecto no le había sido consultado, por lo que no podía hacer referencia al mismo. Por su parte, mediante oficio SGF-2943-2018 SUGEF informó a la Defensoría lo siguiente:

(...) en relación con la defensa de los derechos del consumidor financiero, esta Superintendencia ha manifestado su interés en múltiples ocasiones, ya que es un tema que debería ser considerado de vital importancia para el país, por las implicaciones que este tipo de legislación provoca en el ámbito general. Costa Rica tiene una carencia muy seria en esta materia siendo que incluso existen recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del OCDE en relación con el tema.

En esta línea es conveniente resaltar que las recomendaciones apuntan a contar con una organización fuerte e integral, con un ámbito de acción mucho más amplio que el que se pretende tratar en el proyecto de ley propuesto. Al respecto es importante recordar que el tema financiero es sumamente especializado, por ello es necesario contar con funcionarios capacitados para entender la complejidad de los temas que podrían llevarse a conocimiento de dicho órgano.

Es decir, es necesario ampliar el alcance que tendría la oficina que se pretende crear, en ese sentido, la propuesta legal indica que únicamente se protegería el tema crediticio, cuando en realidad el país, y sobre todo los consumidores, requieren una institución que vele por todos los servicios financieros que se brindan hoy en días, incluso aquellos que no son ofrecidos por instituciones supervisadas por esta Superintendencia; la variedad de productos financieros ofrecidos así como el grado de sofisticación que estos tienen amerita que exista una institución con la fortaleza suficiente para evitar que los consumidores sufran algún tipo de abuso por parte de las entidades financieras que les brindan servicios (...).

Asimismo, la SUGEF informó a la Defensoría que en los días próximos a su oficio, se remitiría a la CONASSIF la propuesta de respuesta a la consulta que esa Comisión le realizó sobre el proyecto de ley N° 20 425 en análisis.

Al respecto, la Defensoría de los Habitantes coincide con lo planteado por la SUGEF, no solo en cuanto a los limitados alcances del proyecto de ley en estudio, sino también en la necesidad de que sea una entidad especializada la que se encargue de la protección y defensa de los derechos e intereses de las personas usuarias y consumidoras de servicios y productos financieros. En ese sentido, la Defensoría estima que la propuesta de que sea un órgano adscrito al Ministerio de Economía el que realice esas funciones no es la forma idónea de proveer esa protección y defensa.

Esto por cuanto es precisamente el factor de especialización el que no se estaría garantizando con esa propuesta. O, en su defecto, para garantizar esa especialización, el nuevo ente tendría que contar con personal altamente calificado y con vasta experiencia, lo cual necesariamente implicaría engrosar la planilla del Estado a cargo del Presupuesto Nacional con salarios lo suficientemente atractivos para atraer ese personal, ya sea desde el sector privado o desde las entidades públicas relacionadas. Este escenario es muy improbable ante las limitaciones presupuestarias del Poder Ejecutivo. En consecuencia, se podrían vaticinar dificultades para que la Defensoría del Consumidor Crediticio propuesta cuente con el personal idóneo y con, ello, la efectiva protección y defensa de los derechos e intereses de las personas usuarias y consumidoras de servicios y productos financieros sería difícil de alcanzar.

En consecuencia, la Defensoría de los Habitantes considera que, en atención a esa necesidad de calificación y experiencia, la mejor opción que tiene el país para garantizar la de protección y defensa de los derechos e intereses de las personas usuarias y consumidoras de servicios y productos financieros podría ser atribuirle esas competencias a la Superintendencia de Entidades Financieras (SUGEF), o al menos valorar si la Comisión para la Defensa Efectiva del Consumidor podría llegar a cumplir con la especialización requerida.

Sin perjuicio de lo anterior, la Defensoría considera pertinente hacer algunas observaciones puntuales en relación con el proyecto de ley en análisis:

1. En primer término, se debe indicar que el proyecto establece en el artículo 3 un apartado de definiciones, tales como: "*acoso u hostigamiento para la cobranza*", "*cargos por intereses corrientes*", "*comisiones*", "*consumidor crediticio*", "*contrato de crédito*", "*estado de cuenta*", "*interés corriente*", "*interés moratorio*", "*otros cargos*", "*pago de contado*", "*principal*", "*proveedor de servicios de crédito*", "*saldo de intereses*", "*tasa de interés corriente*", "*tasa de interés real*", dichas definiciones ya se encuentran establecidas en el artículo 2 del Decreto Ejecutivo N° 35867, Reglamento de Tarjetas de Crédito y Débito del 24 de marzo de 2010, dichas definiciones no son nuevas y por el contrario incluirlas dentro de la rigidez de una norma de carácter legal podría ser contraproducente.

2. El artículo 6 de la propuesta establece la creación y forma de financiamiento de la Defensoría del Consumidor Crediticio como un órgano desconcentrado del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores.

Conviene indicar que el marco normativo existente y vigente, establece que con la Ley N° 7472 se protegen y promueven los derechos del consumidor y se crea la Comisión Nacional de Defensa del Consumidor, el cual establece en el artículo 47:

"Artículo 47º.-Creación de la Comisión Nacional del Consumidor. Se crea la Comisión Nacional del Consumidor, como órgano de máxima desconcentración, adscrita al Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

Le corresponde velar por el cumplimiento de las disposiciones de los capítulos V y VI de esta Ley y las demás normas que garanticen la defensa efectiva del consumidor, que no se le hayan atribuido, en forma expresa, a la Comisión para promover la competencia".

Asimismo, la Ley 7472 establece las competencias de carácter general que tiene la Comisión en materia de protección del consumidor y, en particular, resalta el numeral 53 de la norma de cita, la cual le otorga a la Comisión las siguientes potestades:

a) Conocer y sancionar las infracciones administrativas, los incumplimientos de las obligaciones establecidas en el Capítulo V y, en particular, tutelar los derechos de los consumidores, de acuerdo con el artículo () 29 de esta Ley. (*) (Actualmente corresponde al artículo 32)*

b) Sancionar los actos de competencia desleal, mencionados en el artículo 17 de esta Ley cuando, en forma refleja, dañen al consumidor.

c) Ordenar, de acuerdo con la gravedad de los hechos, las siguientes medidas cautelares, según corresponda: el congelamiento o el decomiso de bienes, la suspensión de servicios o el cese temporal de los hechos denunciados que violen lo dispuesto en esta Ley, mientras se dicta resolución en el asunto.

d) Ordenar la suspensión del plan de ventas a plazo o de prestación futura de servicios, cuando se viole lo prescrito en el artículo () 41 de esta Ley. La parte dispositiva de la resolución debe publicarse para que sea del conocimiento general. (*) (Actualmente corresponde al artículo 44)*

e) Ordenar, cuando proceda, la devolución del dinero o del producto. Puede fijar, asimismo, un plazo para reparar o sustituir el bien, según corresponda.

f) Trasladar, al conocimiento de la jurisdicción ordinaria, todas las prácticas que configuren los delitos perjudiciales para el consumidor, establecidos en el artículo () 60 de esta Ley. (*) (Actualmente corresponde al artículo 63)*

Existe dentro de la legislación vigente una instancia que ya promueve y protege los derechos de los consumidores; por lo cual, y ante el contexto de crisis fiscal que atraviesa la República, sería un contrasentido crear una nueva institución especializada que realizaría una fiscalización para los consumidores de créditos, aspecto que como se advierte no es razonable ni prudente dentro de una correcta administración de las finanzas públicas.

Asimismo, se debe indicar que la propia Ley N° 7472 ya incorpora regulaciones para la protección de los consumidores en forma general y el proyecto aplica de forma supletoria la Ley N° 7472 en todo aquello que no se encuentre dispuesto; en tan sentido, podría pensarse en incorporar las competencias y facultades de la Defensoría del Consumidor Crediticio a la Comisión Nacional del Consumidor o, mejor aún, a la SUGEF.

3. El artículo 7 establece los fines de la Defensoría del Consumidor Crediticio, dicha norma contiene una serie de contradicciones de orden legal que deben ser corregidas en caso de que se mantenga la propuesta, lo anterior en el tanto se indica que le corresponde a dicha Defensoría arbitrar los intereses entre consumidores crediticios y acreedores, pero se le otorga como objetivo la de proteger y defender los derechos e intereses de los consumidores; con lo cual no existe imparcialidad en las actuaciones de dicho órgano, a ello conviene indicar que también se le dan competencias de órgano regulador en el tanto se establece que debe supervisar y regular, de conformidad con lo previsto en las leyes relativas al sistema financiero, a las personas dedicadas a

la actividad del otorgamiento de créditos a fin de procurar la protección de los intereses de los consumidores.

4. El artículo 8 establece las atribuciones de la Defensoría del Consumidor Crediticio; no obstante, como se ha indicado supra, lo conveniente en relación al contexto de las finanzas públicas que atraviesa el país, es que dichas atribuciones puedan ser incorporadas dentro de las regulaciones que ya ostentan la Comisión Nacional de Consumidor o la SUGEF, claro está, para ello se deberán realizar los ajustes necesarios que se requieran a fin de que las mismas sean acordes con el mandato legal ya existente.

5. El artículo 9 del proyecto establece la organización del nuevo órgano el artículo 10 regula la figura de la Persona Defensora, el artículo 11 incorpora la figura de la Dirección General y su nombramiento y el artículo 12 establece las funciones de dicha Dirección General; al respecto, y tal como se ha reiterado en el presente documento, no conviene la creación de un nuevo órgano especializado que impactará en las finanzas públicas de la Nación y que según indica el artículo 6 se financiará con un canon que se cobrará a los acreedores por cada crédito otorgado, y que fijará el jerarca del MEIC.

Conviene indicar que dicha financiación presumiblemente será un rubro que se incluirá dentro de los costos administrativos de cada operación crediticia con lo cual es de suponer que no será el acreedor quién pagará dicho canon, sino que el mismo será financiado por los deudores, con lo cual se encarecerán los préstamos y cuyo impacto será perjudicial, por lo que se reitera la negativa de crear el órgano propuesto y la estructura administrativa que se pretender crear dentro del proyecto de Ley N° 20425.

En ese sentido, nuevamente es necesario señalar que sería oportuno valorar si la Comisión del Consumidor o la SUGEF podrían asumir la protección y defensa de los derechos e intereses de las personas usuarias y consumidoras de servicios y productos financieros sin que ello requiera una fuente de ingresos adicional.

6. Algunas de las atribuciones que se plantean en el proyecto para la Defensoría del Consumidor podrían entrañar serios conflictos de interés, pues en lugar de actuar en favor de los intereses de derechos e intereses de las personas usuarias y consumidoras de servicios y productos financieros, podría terminar actuando en función de otros intereses, incluyendo los de la persona titular de la Defensoría del Consumidor Crediticio. Obsérvense los incisos o) y w) que se transcriben a continuación:

o) Orientar y asesorar a los prestamistas sobre las necesidades de los consumidores de créditos

w) Actuar como consultor en materia de productos financieros y elaborar estudios relacionados con dichas materias.

7. Se observa el proyecto de ley otorga a la Defensoría del Consumidor competencias para la fijación de tasas de interés en los artículos 21 y 25. Al respecto, la Defensoría de los Habitantes considera oportuno señalar que en la corriente legislativa también se discute el proyecto de ley N° 20 861, **"ADICIÓN DE LOS ARTICULOS 36 BIS, 53 INCISO G, H Y REFORMA DEL ARTICULO 63 DE LA LEY N° 7472, DE LA PROMOCION DE LA COMPETENCIA Y DEFENSA EFECTIVA DEL CONSUMIDOR, DEL 20 DE DICIEMBRE DE 1994."**

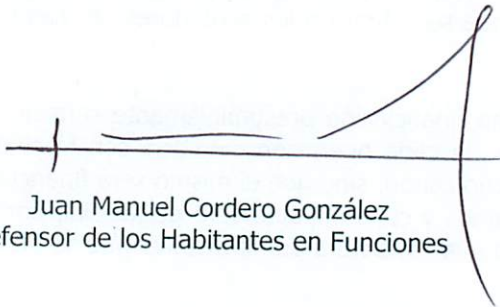
Ese proyecto consta de 4 artículos: la adicción de los artículos 36 bis y los incisos g) y h) del artículo 53 de la Ley N.º 7472, para establecer el nivel máximo de interés en las operaciones de crédito, y para facultar a la Comisión Nacional del Consumidor a homologar contratos (de acuerdo

con el precedente de Sutel en la Ley N.º 8642 y para denunciar en la vía penal a las personas que eventualmente incurran en el delito de usura. El tercer artículo es una reforma al artículo 63 de la Ley N.º 7472, para determinar que la exigencia de intereses desproporcionados, que sobrepasen los establecidos en esta ley será considerada como delito de usura. Por último, el artículo cuatro establece que los contratos que se celebren a partir de la entrada en vigencia de esta ley, así como cualquier renovación contractual, deberán ajustarse a los parámetros de esta normativa. Por ello, las disposiciones del proyecto N.º 20.861 y del N.º 20.425 podrían entrar en contradicción.

En conclusión, aunque la Defensoría de los Habitantes comparte el espíritu del proyecto N.º 20.425, las inconsistencias y carencias señaladas hacen que este Órgano Defensor manifieste su anuencia parcial a la aprobación del proyecto, a la vez que insta a las y los señores legisladores a valorar las observaciones planteadas supra con la finalidad de que la propuesta de ley sea mejorada.

Al agradecer la deferencia consultiva, aprovecho la ocasión para reiterarle las muestras de mi consideración y estima.

Atentamente,


Juan Manuel Cordero González
Defensor de los Habitantes en Funciones

