

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
FACULTAD DE DERECHO
SEDE GUANACASTE

Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho

Los Derechos del Consumidor ante la Ley de Usura N°9859

Maradiaga Zúñiga María Alejandra
B54083

Navarro Carranza María Roxiris
B44897

Costa Rica
Noviembre, 2021

CARTA DE APROBACIÓN DEL ÁREA DE INVESTIGACIÓN



FD Facultad de
Derecho

17 noviembre 2021
FD-2082-2021

Dra. Marcela Moreno Buján
Decana
Facultad de Derecho

Estimada señora:

Para los efectos reglamentarios correspondientes, le informo que el Trabajo Final de Graduación (categoría Tesis), de las estudiantes: María Alejandra Maradiaga Zúñiga, carné B54083 y María Roxis Navarro Carranza, carné B44897 denominado: "Los derechos del consumidor ante la Ley de Usura N°9859" fue aprobado por el Comité Asesor, para que sea sometido a su defensa final. Asimismo, el suscrito ha revisado los requisitos de forma y orientación exigidos por esta Área y lo apruebo en el mismo sentido.

Igualmente, le presento a los (as) miembros (as) del Tribunal Examinador de la presente Tesis, quienes firmaron acuso de la tesis (firma y fecha) de conformidad con el Art. 38 de RTFG que indica: "EL O LA ESTUDIANTE DEBERÁ ENTREGAR A CADA UNO DE LOS (AS) MIEMBROS (AS) DEL TRIBUNAL UN BORRADOR FINAL DE SU TESIS, CON NO MENOS DE 8 DÍAS HÁBILES DE ANTICIPACIÓN A LA FECHA DE PRESENTACIÓN PÚBLICA".

Tribunal Examinador

<i>Informante</i>	 MSc. Guillermo Arce Arias
<i>Presidente</i>	 MSc. Iveth Orozco García
<i>Secretario</i>	Lic. Diego Miranda Guadamuz
<i>Miembro</i>	 MSc. Rodrigo Campos Esquivel
<i>Miembro</i>	 MSc. Marlene Mendoza Ruiz

Por último, le informo que la defensa de la tesis es el 04 de diciembre 2021, a las 9:30 a.m. de manera virtual.

Atentamente,



Ricardo Salas Porras
Director, Área Investigación

LCV
Cc: arch



Recepción

Tel.: 2511-4032
recepcion.fd@ucr.ac.cr

Consultorios Jurídicos

Tel.: 2511-1521
accionsocial.fd@ucr.ac.cr

Casa de Justicia

Tel.: 2511-1558
administrativacasajusticia.fd@ucr.ac.cr

www.derecho.ucr.ac.cr

CARTA DE APROBACIÓN DEL DIRECTOR

Universidad de Costa Rica, Sede Guanacaste, 11 de setiembre 2021

**Señor
Dr. Ricardo Salas Piedra
Director de Áreas de Investigación
Facultad de Derecho
Universidad de Costa Rica**

Estimado señor Salas:

En mi calidad de Director del Proyecto de Graduación de las estudiantes María Alejandra Maradiaga Zúñiga, carnet B54083 y María Roxiris Navarro Carranza, carnet B44897 que he procedido a leer el texto final de la investigación denominada "Los Derechos del Consumidor ante la Ley de Usura N°9859" en la que reúne los requisitos de forma y fondo contemplados en el Reglamento de Trabajos Finales de Graduación.

El tema desarrollado en esta investigación es un análisis de la Reforma de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor N°9859, presentándose de forma estructurada el tema financiero regulado, el no regulado y por último los derechos del consumidor ante la situación actual del país, visualizando la problemática social del costarricense entorno a los créditos ante las facilidades que brinda el comercio y los posibles efectos que cause esta ley..

En consideración de lo anterior, expresé mi aprobación y recomiendo que se realice la defensa correspondiente de este proyecto.

Cordialmente.



Msc. Guillermo Arce Arias

CARTAS DE LOS LECTORES

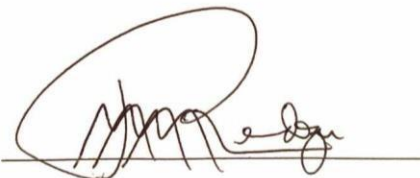
Universidad de Costa Rica, Sede Guanacaste, 12 de noviembre 2021

**Señor
Dr. Ricardo Salas Piedra
Director de Áreas de Investigación
Facultad de Derecho
Universidad de Costa Rica**

Estimado señor Salas:

Quien suscribe, Msc. Marlene Mendoza Ruiz, en mi condición de lectora, me permito informarle que, he revisado el trabajo final de graduación propuesto por las estudiantes María Alejandra Maradiaga Zúñiga, carnet B54083 y María Roxiris Navarro Carranza, carnet B44897, el cual se titula "*Los Derechos del Consumidor ante la Ley de Usura N°9859*". El mismo cumple con todos los requisitos de forma y de fondo, que al efecto ha determinado el Área de Investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica.

Por lo tanto, extiendo mi aprobación para su correspondiente discusión ante el Tribunal Examinador que se designe.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Marlene Mendoza Ruiz', is written over a horizontal line. The signature is stylized and somewhat cursive.

Msc. Marlene Mendoza Ruiz

Universidad de Costa Rica, Sede Guanacaste, 12 de setiembre 2021

Señor
Dr. Ricardo Salas Piedra
Director de Áreas de Investigación
Facultad de Derecho
Universidad de Costa Rica

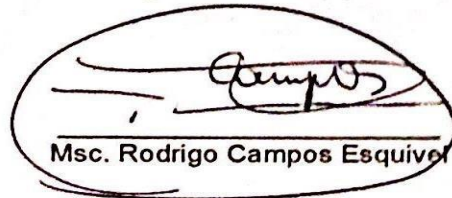
Estimado señor Salas:

Sirva la presente para informales, que, en mi condición de lector, he revisado el trabajo final de graduación propuesto por las estudiantes *María Alejandra Maradiaga Zúñiga*, carnet B54083 y *María Roxiris Navarro Carranza*, carnet B44897. El cual se titula "Los Derechos del Consumidor ante la Ley de Usura N°9859"

El trabajo descrito, cumple con todos los requisitos de forma y de fondo, que al efecto ha determinado el Área de Investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica.

Por lo tanto, extiendo mi aprobación para su correspondiente discusión ante el Tribunal Examinador que se designe.

Cordialmente



Msc. Rodrigo Campos Esquivel

CARTA DE REVISIÓN FILOLÓGICA

San José, 14 de noviembre de 2021

Señores(as):

Universidad de Costa Rica

Estimados señores(as):

Yo, María Fernanda Sanabria Coto, cédula de identidad 114290780, bachiller en Filología española graduada en la Universidad de Costa Rica, perteneciente a la Asociación Costarricense de Filólogos (ACFIL), carné 225 y al Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes de Costa Rica (COLYPRO), código 75402, hago constar que he revisado el documento titulado:

Los Derechos del Consumidor ante la Ley de Usura N°9859

Dicho documento fue elaborado por María Alejandra Maradiaga Zúñiga, carné B54083 y María Roxiris Navarro Carranza, carné B44897, con el fin de optar al grado de Licenciatura en Derecho. He revisado y corregido aspectos tales como construcción de párrafos, vicios del lenguaje trasladados a lo escrito, ortografía, puntuación y otros relacionados con el campo filológico.

Atentamente,

Fernanda S. Coto.



María Fernanda Sanabria Coto
Asociación Costarricense de Filólogos. Carné nro. 225
Colypro. Código 75402
fernanda.sanabria@filologos.cr
Teléfono: +506 6022 9569

MARIA
FERNANDA
SANABRIA
COTO (FIRMA)

Firmado digitalmente
por MARIA FERNANDA
SANABRIA COTO (FIRMA)
Motivo: Carta de revisión
filológica
Ubicación: Costa Rica
Fecha: 2021.11.14
17:20:07 -06'00'

DEDICATORIAS

A mis padres, sin el apoyo de ellos no lo hubiera logrado y a todas las personas que contribuyeron con el desarrollo de esta investigación.

Alejandra Maradiaga

Este trabajo va dedicado a todas aquellas personas que están pasando por dificultades económicas, y que se encuentran en condiciones de esclavitud financiera. Espero que, con la investigación realizada, les ayude a mejorar sus finanzas y les dé valor para seguir en la lucha por la protección de los consumidores.

Roxiris Navarro

AGRADECIMIENTOS

Ante todo, a Dios, por haberme dado la oportunidad de terminar esta etapa educativa, así como la oportunidad de mi alma máster UCR, de haberme puesto en el camino excelentes profesores de los que tuve buenos ejemplos y conocimiento, entre ellos, el Dr. Guillermo Arce Arias, quien desde un inicio siempre nos apoyó con la investigación; igualmente nuestros lectores, sobra decir la gran gratitud y aprecio que les tengo.

Eternamente agradecida con mi mamá y papá, quienes estuvieron siempre a mi lado dándome el cariño y apoyo en todo; sobran las palabras para explicar lo que siento por ellos.

A mi novio, motivador que estuvo presente en los días no tan buenos sacándome una sonrisa con sus chistes y que aún lo sigue haciendo.

No puede faltar el agradecimiento a todos mis compañeros a lo largo del proceso educativo, en especial a mi compañera Roxiris Navarro Carranza, mi fiel compinche en los trabajos universitarios y mi fiel motivadora; gracias U, por haberme cruzado con ella; gracias profes, gracias a mi familia e infinitas gracias.

Por último, aunque no se den cuenta, a todos mis animalitos que estuvieron al lado mío haciéndome compañía.

Alejandra Maradiaga

En primer lugar, agradezco a Dios por darme la oportunidad de vivir el privilegio de poder estudiar.

En segundo lugar, mi gratitud total a mi alma máter, la Universidad de Costa Rica, por darme la gran oportunidad de recorrer este proceso de aprendizaje y crecimiento profesional. Estoy realmente agradecida por hacer mi sueño realidad y por brindar apoyo en muchas formas a sus estudiantes y a la sociedad; espero poder algún día retribuir un poco de lo mucho que me ha dado.

A Mauricio, quien ha estado a mi lado en este proceso de formación profesional; ha sido mi pilar y me ha brindado su apoyo incondicional; ha vivido a mi lado los momentos más hermosos y caóticos de la universidad; quien me ha acompañado y aconsejado en todas sus etapas y no hubiera sido posible sin toda la ayuda que me ha brindado.

A mi familia, quienes me han brindado su apoyo para culminar con mis estudios.

Agradezco infinitamente a mi director de tesis, Dr. Guillermo Eduardo Arce Arias. Quien siempre creyó en nuestro proyecto, nos ha guiado con paciencia para culminar con éxito este proceso. Sin él no hubiera sido posible.

A mis lectores, Rodrigo Campos y Marlene Mendoza, por sus aportes a este proyecto.

Finalmente, a mi compañera de tesis Alejandra, quien me apoyó en el desarrollo de este trabajo con esmero y dedicación.

Roxiris Navarro

TABLA DE CONTENIDOS

CARTA DE APROBACIÓN DEL ÁREA DE INVESTIGACIÓN	iii
CARTA DE APROBACIÓN DEL DIRECTOR	iv
CARTAS DE LOS LECTORES	v
CARTA DE REVISIÓN FILOLÓGICA.....	vii
DEDICATORIAS.....	ii
AGRADECIMIENTOS.....	iii
TABLA DE CONTENIDOS	v
LISTA DE FIGURAS	ix
TABLA DE ABREVIATURAS.....	x
RESUMEN.....	xi
INTRODUCCIÓN.....	1
Capítulo I. La historia y jerarquía normativa del derecho financiero en el ordenamiento jurídico costarricense.....	6
1.1. Reseña histórica del derecho financiero	6
1.2. Concepto y nociones básicas de derecho financiero.....	10
1.3. Normativa costarricense del derecho financiero.....	13
1.3.1. Ley de la administración financiera de la República y presupuestos públicos (Ley 8131 del 4 de setiembre de 2001).....	14
1.3.2. Ley para el equilibrio financiero del sector público (Ley 6955 del 10 de octubre de 1984).....	15
1.3.3. Ley de regulación de empresas financieras no bancarias (Ley 5044 del 22 de julio de 1972) y su reglamento (19530-h del 6 de marzo de 1990)	15
1.3.4. Ley orgánica del Banco Central de Costa Rica (Ley 7558 del 3 de noviembre de 1995).....	17

1.3.5. Ley orgánica del sistema bancario nacional (Ley 1644 del 26 de setiembre de 1953)	19
1.3.6. Código de normas y procedimientos tributarios (Ley 4755 del 3 de mayo de 1971)	20
1.3.6.1. Ley de impuesto sobre el valor agregado (Ley 6826 del 10 de noviembre de 1982) y su reglamento (41779 del 11 de junio del 2019).....	21
1.3.6.2. Ley impuesto sobre la renta y sus reformas (Ley 7092 del 21 de abril de 1988).....	23
1.3.7. Ley de modernización del sistema financiero (Ley 7107 del 4 de noviembre de 1988)	24
1.3.8. Reforma a la ley reguladora del mercado de valores (Ley 7732 de 17 de diciembre de 1997).....	25
1.3.9. Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas (Ley 9635 que empezó a regir el 1 de julio del 2019).....	26
1.3.10. Reforma ley orgánica del Banco Central de Costa Rica, ley orgánica del sistema reguladora del mercado de valores (Ley 9768 del 16 de octubre del 2019) ..	27
1.3.11. Ley conocida como ley de usura (Ley 9859 de 20 de junio de 2020)	27
1.4. Instrumentos internacionales que protegen el derecho financiero adscritos a el ordenamiento jurídico costarricense	28
14.1. Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales firmado el 11 de diciembre de 1968	29
1.4.2. Convenio sobre el régimen arancelario y aduanero centroamericano firmado 14 de diciembre de 1984	29
1.4.3. Convenio para eliminar la doble imposición (CDI) con el gobierno de España firmado el 4 de marzo 2004	30
1.4.4. Convenio de asistencia mutua y cooperación técnica entre las administraciones 8880, ratificado el 15 de diciembre 2010.....	31

1.4.5. Acuerdos para el intercambio de información tributaria (TII) 9664, ratificado el 28 de marzo de 2009	31
1.5. Desarrollo del sistema financiero nacional	33
1.5.1. Banco Central de Costa Rica.....	33
1.5.3. Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF)	35
1.5.3. Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF).....	36
Capítulo II. Historia del derecho del consumidor y su legislación.....	38
2.1. Historia del derecho del consumidor	38
2.2. Concepto del derecho del consumidor	45
2.3. Definición del consumidor financiero	48
2.4. Derechos del consumidor financiero	50
2.5. Derecho del consumidor como derecho humano.....	55
2.6. Normativa costarricense	62
2.6.1. Constitución Política	64
2.6.2. Ley de promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor (Ley 7472) y su reglamento (37899-MEIC).....	66
2.6.3. Código Penal	74
2.6.4. Reglamento de tarjetas de crédito y débito (35867-MEIC)	75
Capítulo III. Análisis del sector informal	79
3.1. Generalidades del sector financiero informal	79
3.2. Endeudamiento en Costa Rica por consumo de crédito	84
3.3. Efectos del sector financiero informal al margen de la Ley 9859 (ley de usura)	90
Capítulo IV. Consecuencias crediticias de la Ley 9859 en la realidad nacional de la actualidad.....	94
4.1. Finalidad de la ley de usura	94
4.2. Exclusión social al acceso de crédito regulado.....	96

4.3. Imposibilidad tecnológica del CIC	101
4.4. Cálculo de interés complejo.....	103
4.5. Irretroactividad de la ley	108
Conclusiones.....	110
Bibliografía.....	114
Anexos	125
Anexo 1. Gráficos de las respuestas de la encuesta	125
Anexo 2. Entrevista aplicada	126

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Tipos de crédito.....	86
Figura 2. Niveles de endeudamiento por segmento.....	87
Figura 3. Entidad de preferencia para realizar créditos.	104
Figura 4. Satisfacción con la tasa de interés cobrada en los préstamos	105

TABLA DE ABREVIATURAS

AGB: Auditoría General de Bancos

AGEF: Auditoría General de Entidades Financieras

BCCR: Banco Central de Costa Rica

CIC: Centro de Información Crediticia

CNC: Comisión Nacional de Consumidores

CONASSIF: Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero

COPROCOM: Comisión para Promover la Competencia

DAC: Dirección de Apoyo del Consumidor

INEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

LPCDEC: Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor

MEIC: Ministerio de Economía, Industria y Comercio

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OFC: Oficina Financiera del Consumidor

OMC: Organización Mundial de Comercio

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

SFC: Sistema Financiero Costarricense

SUGEF: Superintendencia General de Entidades Financieras

SUGESE: Superintendencia General de Seguros

SUGEVAL: Superintendencia General de Valores

SUPEN: Superintendencia de Pensiones

UNCTAD: Junta de Comercio de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

RESUMEN

Justificación

Existen muchos cuerpos normativos en el ordenamiento jurídico costarricense que no han podido lograr una tutela efectiva cuando se está en presencia de derechos del consumidor crediticio; recientemente, se perciben problemáticas como alto endeudamiento de la sociedad, poca regulación por parte del ente gubernamental hacia el sector informal, cobro desmedido de intereses en los créditos y, además, la promulgación de nuevas leyes que no vienen a regular la problemática y, por el contrario, causan confusión, al no tener la claridad de la aplicación de estas. Tal es el caso de la Ley 9859, que ha resultado insuficiente para la aplicación de la normativa y, al estudiarla, se evidencia que la protección del consumidor crediticio se ha visto en menoscabo; un ejemplo de ello es la falta de claridad en los términos y la aplicación de la ley.

En el cuerpo legal, se habla de tasa efectiva, pero no se explica qué se entiende por este concepto y cómo se aplica; si bien es cierto, se regula el tema de los microcréditos, no se aclara cómo debe actuar la persona que eventualmente podría verse perjudicada en el cobro desmedido de intereses ni el proceder de la SUGEF, que es el ente encargado de supervisar que no se violente la ley. Además, no se toma en cuenta la problemática de los sectores más vulnerables que acuden a créditos informales y que pueden sacar los créditos que consideren conveniente, sin mencionar el vacío que existe en cómo y cuándo se va a desarrollar el sistema de promulgación de los índices crediticios formales.

Ante esta problemática, es importante realizar el análisis de los derechos del consumidor frente a la Ley 9859, para analizar si la ley cumple o no con la finalidad con la que se crea. Además, estudiar si existe un quebrantamiento en los derechos de los consumidores crediticios.

Hipótesis

Necesariamente debe existir una reforma al artículo 44 bis de la Ley 9859, para garantizar la posibilidad de que el sector informal se incluya en los registros de índices crediticios, al igual que lo realiza el sector formal, que debe cumplir con aspectos de transparencia y publicidad de sus créditos en la SUGEF.

Al margen de integrar el sector informal a la base de datos crediticios, es recomendable crear un sistema consolidado que supervise todos los entes financieros del país, para fiscalizar aspectos como quiénes otorgan créditos, cuáles son las tasas de interés que se cobran, la idoneidad y legalidad de las empresas crediticias, con el fin de que el Estado costarricense tenga mayor control, no lesione los derechos de los consumidores crediticios y evitar, de esta manera, que se otorguen préstamos de una forma irresponsable para evitar sobre endeudamiento.

Objetivo general

Analizar jurídicamente la Ley 9859 frente a los derechos que amparan a los costarricenses como consumidores de créditos.

Marco metodológico

El análisis del trabajo versa sobre los derechos del consumidor crediticio frente a la Ley 9859; para lograrlo, se ejecuta de la siguiente manera: búsqueda de fuentes bibliográficas (físicas y digitales), con el fin de dar a conocer la historia del derecho del consumidor, además, dichas fuentes ayudan a recabar información sobre la historia y forma de operación de la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), el Ministerio de Economía Industria y Comercio (MEIC), así como el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero en Costa Rica (CONASSIF). Debido a que estos entes involucran información respecto a cómo se regula la banca estatal, los entes financieros y los créditos, así como aspectos que conciernen al consumidor.

Seguidamente, se estudia la Ley Orgánica del Banco Central, Ley de la Promoción y Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor (Ley 7472), así como la reforma de esta misma Ley (Ley 9859), esto para abarcar el estudio de los derechos del consumidor crediticio y las repercusiones que de ellas se dan. Se estudian también las fuentes de derecho internacional que regulan la materia del consumidor crediticio, para comprobar si Costa Rica vincula la normativa internacional a su legislación en la protección del consumidor.

Como parte importante del desarrollo del trabajo, se lleva a cabo la aplicación de entrevistas semiestructuradas a sujetos expertos en derecho comercial, financiero y del consumidor, con ello se busca ampliar aspectos técnicos, críticas, opiniones y observaciones que dé el

entrevistado en relación con la Ley 9859. Información necesaria para realizar un análisis completo de la finalidad de la ley, al margen de derecho del consumidor crediticio.

Por medio de las técnicas que se aplican en el presente análisis, se recopila la información que se adecua en lineamiento con el objeto de estudio, para luego sistematizarla. Una vez lograda la selección de los temas de interés, se procede a dividir los subtemas que se abordan en cada capítulo. Seguidamente, se revisa de manera conjunta el desarrollo de cada capítulo completo para proceder a la revisión del comité asesor y avanzar paulatinamente conforme a las recomendaciones y revisiones del comité.

Con esta metodología, se desea realizar la investigación para brindar un conocimiento a la sociedad sobre la ley y los efectos que estas tienen en los consumidores de crédito; al ser este un tema muy nuevo, es necesario estudiarlo, ya que se ha generado mucha incertidumbre sobre las consecuencias y regulación crediticia que se derivan de Ley 9859. Esto implica también una limitación al desarrollo del tema, debido a que el abordaje de este es escaso en cuanto a encontrar juristas nacionales que se refieran al tema; pero no significa que no se pueda abordar desde lo jurídico, ya que existe una variedad normativa que se puede complementar con el ordenamiento costarricense, para lograr una mayor protección del consumidor de créditos.

Principales conclusiones

1. Los derechos económicos y financieros están protegidos mediante instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, las reglas de Basilea y la Guía internacional de buenas prácticas financieras.
2. Costa Rica tiene diferentes normativas del derecho financiero que dan fundamento al marco legal del sistema bancario nacional, así como de las instituciones encargadas de velar por el cumplimiento de los fines de la Hacienda; esto también interfiere con la regulación de las tasas techo que se da con la reforma 9859 relacionada con las funciones del BCRR.
3. En relación con el consumidor financiero, es una figura que diariamente está en uso realizando transacciones financieras o de consumo, y esto también ha sido parte de la

creciente demanda de dichos servicios; a pesar de ello, la regulación se encuentra dispersa y no hay un concepto propiamente que indique a este tipo de consumidor.

4. El sector informal se caracteriza por ser un trámite expedito, sin requisitos formales, sin fiadores o alguna garantía real, es de acceso libre y cualquier persona puede acceder a este negocio.
5. Al igual que otros países, la regulación de la tasa máxima de los créditos, microcrédito y de las tarjetas de crédito ha incidido a que los consumidores financieros acudan al sistema informal como única alternativa a su situación financiera.
6. Esta ley, al no ser retroactiva, no soluciona el problema que vienen arrastrando las familias costarricenses respecto a los créditos ya consolidados, de los cuales les cobran altos intereses, comisiones y otros montos que duplican el monto inicial, ya que no existe ninguna obligatoriedad de estos entes para ajustar las tasas.
7. Los resultados de los estudios de la OFC y de este trabajo investigativo indican que las personas con un ingreso o solvencia promedio tienden a comprometer más sus ingresos, en mayor magnitud que aquellas personas que perciben un salario mensual inferior.
8. Como medio alternativo de solucionar problemas del consumidor financiero, es indispensable que existan programas dirigidos a buenas prácticas financieras que prevengan los malos hábitos, demostrados en este estudio, que tiene la ciudadanía costarricense.

FICHA BIBLIOGRÁFICA

Maradiaga Zúñiga, María Alejandra, Navarro Carranca María Roxiris. “Los derechos del consumidor ante la Ley de Usura (Ley 9859). Tesis de Licenciatura en Derecho, Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica, 2021.XI y 133.

Director: Dr. Guillermo Eduardo Arce Arias.

Palabras claves: consumidor financiero, derechos del consumidor, exclusión social, usura, consumidor como derecho humano.

INTRODUCCIÓN

Resaltando la célebre frase del expresidente John Fitzgerald Kennedy en el discurso de 1962: “Todos somos consumidores”, es un lema que hasta la actualidad persiste, ya que todas las personas han sido consumidor directo o indirecto tanto de bienes como servicios. Sin embargo, no siempre ha sido reconocido como tal, sino gracias a las luchas que se han desarrollado en décadas anteriores y que todavía continúan.

El concepto del consumidor ha tenido un cambio desde su percepción, antiguamente se caracterizaba por definir al consumidor como un simple acto de transacción en el que no se contemplaban sus derechos; esta concepción ha avanzado y evolucionado con los años, en la actualidad se debe asumir el consumo como un derecho humano, porque no solo protege dicha transacción comercial, sino también elementos adherentes a la persona como derecho a la dignidad, igualdad, libertad, a salud, información y medio ambiente.

Desde ese momento, las Naciones Unidas emitieron directrices para que los estados miembros adoptaran los mandatos, con el fin de que se dieran los cambios internos en su normativa, fue así como Costa Rica, con la Resolución 39/248 del 16 de abril de 1985, emitida por esta organización internacional, reforma el artículo 46 de la Constitución Política agregando al último párrafo lo siguiente: “Los consumidores y usuarios tienen derecho a la protección de su salud, ambiente, seguridad e intereses económicos; a recibir información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a un trato equitativo. El Estado apoyará los organismos que ellos constituyan para la defensa de sus derechos. La ley regulará esas materias”, revistiendo este interés colectivo como derecho fundamental.

Es así como estos instrumentos internacionales dan soporte a la creación de la normativa costarricense implementada en varios cuerpos legales, protegiendo al consumidor y sus derechos, reflejados en la Constitución Política, el Código del Comercio, el Código Civil y Código Penal. Además, también existen leyes que amparan el derecho del consumidor, como la Ley de la Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, entre otras. Esta última es el motivo del trabajo de investigación: analizar jurídicamente la reforma que se da con la Ley 9859 conocida popularmente como ley de usura, en la que regula la tasa

máxima de interés en los créditos. Esta ley ha sido controversial porque ha venido a cuestionar si esta normativa protege los derechos del consumidor financiero en concordancia con los fines que fue creada.

Justificación

Existen muchos cuerpos normativos en el ordenamiento jurídico costarricense que no han podido lograr una tutela efectiva cuando se está en presencia de derechos del consumidor crediticio; recientemente, se perciben problemáticas como alto endeudamiento de la sociedad, poca regulación por parte del ente gubernamental hacia el sector informal, cobro desmedido de intereses en los créditos y, además, la promulgación de nuevas leyes que no vienen a regular la problemática, por el contrario, causan confusión, al no tener la claridad de la aplicación de esta. Tal es el caso de la Ley 9859, que ha resultado insuficiente para la aplicación de la normativa y, al estudiar la ley, se evidencia que la protección del consumidor crediticio se ha visto en menoscabo; un ejemplo de ello es la falta de claridad en los términos y la aplicación de la ley.

En el cuerpo legal se habla de tasa efectiva, pero no se explica qué se entiende por este concepto y cómo se aplica; si bien es cierto, se regula el tema de los microcréditos, pero no se aclara cómo debe actuar la persona que eventualmente podría verse perjudicada en el cobro desmedido de intereses ni el proceder de la SUGEF, que es el ente encargado de supervisar que no se viole la ley. Además, no se toma en cuenta la problemática de los sectores más vulnerables que acuden a créditos informales y que pueden sacar los créditos que consideren conveniente; sin mencionar el vacío que existe en cómo y cuándo se va a desarrollar el sistema de promulgación de los índices crediticios formales.

Ante esta problemática, es importante analizar los derechos del consumidor frente a la Ley 9859, para conocer si esta cumple o no, con la finalidad con la que se crea; además, estudiar si existe un quebrantamiento en los derechos de los consumidores.

Objetivo general

Analizar jurídicamente la Ley 9859 frente a los derechos que amparan a los costarricenses como consumidores de créditos.

Objetivos específicos

1. Estudiar la Ley 9859 y sus alcances en el sector financiero.
2. Identificar los derechos como consumidores crediticios que poseen las personas ciudadanas.
3. Indagar los efectos que tiene el sector financiero informal al margen de la Ley 9859.
4. Mencionar las consecuencias crediticias de la Ley 9859 en la realidad nacional de la actualidad.

Hipótesis

Necesariamente debe existir una reforma al artículo 44 bis de la Ley 9859, para garantizar la posibilidad de que el sector informal se incluya en los registros de índices crediticios, al igual que lo realiza el sector formal, que debe cumplir con aspectos de transparencia y publicidad de sus créditos en la SUGEF.

Al margen de integrar el sector informal a la base de datos crediticios, es recomendable crear un sistema consolidado que supervise todos los entes financieros del país, para fiscalizar aspectos como quiénes otorgan créditos, cuáles son las tasas de interés que se cobran, la idoneidad y legalidad de las empresas crediticias, con el fin de que el Estado costarricense tenga mayor control para que no lesionen los derechos de los consumidores crediticios y evitar, de esta manera, que se otorguen préstamos de una forma irresponsable para evitar sobre endeudamiento.

Marco metodológico

El análisis del trabajo versa sobre los derechos del consumidor crediticio frente la Ley 9859, para lograrlo, se ejecuta de la siguiente manera: búsqueda de fuentes bibliográficas (físicas y digitales), con el fin de dar a conocer la historia del derecho del consumidor, además, dichas fuentes ayudan a recabar información de la historia y forma de operación de la

Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), el Ministerio de Economía Industria y Comercio (MEIC), así como el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero en Costa Rica (CONASSIF). Debido a que estos entes involucran información respecto a cómo se regula la banca estatal, los entes financieros y los créditos, así como aspectos que conciernen al consumidor.

Seguidamente, se estudia la Ley Orgánica del Banco Central, Ley de la Promoción y Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor (Ley 7472), así como la reforma de esta misma ley (Ley 9859), esto para abarcar el estudio de los derechos del consumidor crediticio y las repercusiones que de ellas se dan.

Como parte importante del desarrollo del trabajo, se lleva a cabo la aplicación de entrevistas semiestructuradas a sujetos expertos en derecho comercial, financiero y del consumidor, con ello se busca ampliar aspectos técnicos, críticas, opiniones y observaciones que dé el entrevistado en relación con la Ley 9859; información necesaria para realizar un análisis completo de la finalidad de la ley al margen de derecho del consumidor crediticio.

Por medio de las técnicas que se aplican en el presente análisis, se recopila la información que se adecue en lineamiento con el objeto de estudio, para luego sistematizarla; una vez lograda la selección de los temas de interés, se procede a dividir los subtemas que se abordan en cada capítulo. Seguidamente, se revisa de manera conjunta el desarrollo de cada capítulo completo para proceder a la revisión del comité asesor y avanzar paulatinamente conforme a las recomendaciones y revisiones del comité.

Con esta metodología, se desea realizar la investigación para brindar un conocimiento a la sociedad sobre la ley y los efectos que estas tienen en los consumidores de crédito; al ser este un tema muy nuevo, es necesario estudiarlo, ya que se ha generado mucha incertidumbre sobre las consecuencias y regulación crediticia que se derivan de Ley 9859. Esto implica también una limitación al desarrollo del tema, debido a que el abordaje de este es escaso en cuanto a encontrar juristas nacionales que se refieran al tema, pero no significa que no se pueda abordar desde lo jurídico, ya que existe una variedad normativa que se puede complementar con el ordenamiento costarricense, para lograr una mayor protección del consumidor de créditos.

Estructura de la tesis por capítulos

Capítulo I. La historia y jerarquía normativa del derecho financiero en el ordenamiento jurídico costarricense. En este capítulo, se desarrolla la historia del derecho financiero iniciando en las primeras civilizaciones como un derecho tributario propiamente, ya que, hasta en el siglo XX, surge como tal el derecho financiero; así mismo, se estudia la creación de la banca nacional y sus entes fiscalizadores. También se analizan los convenios internacionales, de los cuales Costa Rica forma parte de esta materia.

Capítulo II. Historia del derecho del consumidor y su legislación. Mediante este capítulo, se describe en términos generales al consumidor y de forma específica al consumidor financiero, se analiza la normativa existente en el país relacionada al derecho del consumidor y también como un derecho humano de tercera generación.

Capítulo III. Análisis del sector informal. En este apartado, se indican las generalidades y la estructura del sector financiero informal y sus efectos en la sociedad costarricense, además, se analiza la Ley 9859 y la repercusión que se da a este sector. Para el estudio del impacto en la sociedad, se realiza una encuesta y se analizan estudios ya realizados de la OFC, así como del MEIC e INEC que ha dado soporte a las repercusiones que se generan a raíz de esta ley.

Capítulo IV. Mencionar consecuencias crediticias de la Ley 9859 en la realidad nacional de la actualidad. El desarrollo de este capítulo contiene el estudio y la finalidad de la Ley 9859, aunado a esto, se analizan las consecuencias que han impactado a la sociedad costarricense mediante la promulgación de esta ley, con la participación de la experta Jennifer Isabel Arroyo Chacón, quien ayuda a esclarecer el tema de legalidad y secuelas de la presente ley.

Capítulo I. La historia y jerarquía normativa del derecho financiero en el ordenamiento jurídico costarricense

1.1. Reseña histórica del derecho financiero

El derecho financiero, como las demás ramas del derecho, no nace esporádicamente, surge con relación a la época, la sociedad y, principalmente, la economía. Por esto la necesidad de no ignorar el contexto histórico que ha conducido a esta rama del derecho hacia la actualidad de la sociedad costarricense.

Las ciudades antiguas de mayor influencia en relación con los tributos fueron Grecia, Egipto y Roma. En sí no tenían una doctrina clara ni mucho menos un concepto de lo que hoy se conoce como derecho financiero, no obstante, el tema de los tributos que forma parte de esta rama jurídica ya se daba en dichas ciudades. Al iniciar las primeras cargas en el siglo VI a.C., surgió la figura del tributo de manera indirecta al consumo y muchas veces los mismos pobladores lo iban consintiendo como una forma de dominación. Más allá, en la época romana, la situación cambió, ya que los enemigos vencidos en las guerras debían dar la tributación y no el ciudadano. Fue así como los tributos poco a poco fueron obteniendo un carácter de propiedad, riqueza e incluso de poder, ante la vista de las personas subordinadas por un poderío absoluto.

Durante el Imperio Romano, por ejemplo, el pago de tributos implicaba sumisión y humillación, ya que estos eran pagados por los derrotados a los vencedores de contiendas bélicas, o bien debían ser cancelados por aquellos territorios conquistados a quienes los habían colonizado. Esta práctica siguió hasta la época feudal, donde la cancelación de tributos sucedía cada vez que los terrenos propiedad de los señores feudales eran usados o transitados por los vasallos.¹

¹ Melissa Marín Salas, “Alcances de la acción siete del “Plan de acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés)” de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico en el concepto actual de establecimiento permanente en Costa Rica” (Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, Facultad de derecho 2015),11.

Es importante mencionar que estas primeras cargas económicas no se basaban en parámetros jurídicos y mucho menos de justicia, es más, se caracterizaban especialmente por una relación de poder, así como lo indica Condocet Rezende:

La relación tributaria era concebida como una relación de absoluta dependencia, que incluso llegaba a ser confundida con una relación de vasallaje o subordinación. Así, en sus orígenes, el establecimiento y el cobro de tributo era realizado de forma arbitraria y antojadiza sin responder a criterios de justicia, solidaridad o seguridad. Esa concepción del tributo se prolongó a lo largo del tiempo, e incluso hasta inicios del siglo pasado la relación tributaria era vista apenas como una relación de poder. Se entendía que el poder tributario encontraba su fundamento única y exclusivamente en la Soberanía Estatal –en el poder de imperio del Estado- y en la necesidad de recaudar recursos.²

En la Edad Media, el poder representado por los reyes y los señores feudales causó que los tributos se dividieran para estas dos figuras, a raíz de esto, se eliminaron los impuestos territoriales; sin embargo, aunque se dieron algunos pequeños cambios con los tributos, no fue suficiente para diferenciar los bienes del Estado y del soberano, por lo que el tributo en ese tiempo se basaba en las necesidades de quien gozaba del poder y la facultad de exigirlo a su pueblo gobernado.

Posteriormente, con la llegada de la Edad Moderna, desapareció el poder que tenían los señores feudales, lo que produjo que el poder pasara totalmente a la monarquía, provocando cambios en la organización de los Estados. Esto dio paso para que los gobiernos se consolidaran, sobrellevando diversas rivalidades entre ellos mismos; situación que resistió un gran peso para la consolidación de los ejércitos, los cuales el Estado debía intervenir para hacer frente a los gastos que generaba.

Durante el siglo XVIII, nacen dos elementos que actualmente se reflejan en la organización del Estado, que son la división de poderes y la soberanía popular, conllevando que dicha

² Carlos Peralta, “Tributación y derecho fundamentales los principios constitucionales como límite al poder tributario. Reflexiones a partir de los ordenamientos jurídicos de Brasil y Costa Rica”, *Revista de Ciencia Jurídica* N°138 (89-134) (setiembre- diciembre 2015), 92.

voluntad general se reflejara por medio de un órgano que dictara los derechos y garantías, mediante un poder especializado que hoy se conoce como Asamblea Legislativa, y por medio de una norma suprema de carácter vinculatorio, para restringir el poder del jerarca por medio de una Constitución Política.

Con la Revolución industrial se hacen latentes diferentes regímenes políticos y se fortalecen las políticas financieras de los distintos Estados. Con el Régimen napoleónico en Gran Bretaña, da origen el primer impuesto de renta, donde los gobiernos retomaron un rol activo hacia la obtención de ingresos.

Si bien la presencia del elemento jurídico fue vigorosa en la organización romana y en la monarquía visigótica, el régimen constitucional plasmado a partir de la Revolución Francesa le da a los Estados de Derecho una fisonomía diferente a la que tuvieron en otras épocas pues, en primer lugar, la ley es el producto de la voluntad general, inspirada por la razón, en segundo lugar, el sometimiento al derecho no afectó sólo a los súbditos sino también al Rey e incluso al propio Estado, en tercer lugar, la ley disciplinó casi enteramente los movimientos de la Administración, convirtiendo a estos en una actividad reglada, bajo el signo primordial de garantizar los derechos del individuo frente al Poder Público.³

Lo anterior indica que realmente, a pesar de que no existía una teoría clara del derecho financiero, era evidente que desde la antigüedad las ciudades buscaban de alguna manera obtener recursos para solventar gastos. Naturalmente, estas cargas económicas se basaron por mucho tiempo en intercambio de especies y fue así como pasó a ser un aspecto económico para el crecimiento de la sociedad. No obstante, antes no tenía elementos de justicia o proporcionalidad, sino que era cuestión antojadiza de quién tenía el poder; por esa razón, las personas interpretaron los impuestos como una carga atribuida sin ninguna justificación.

Hoy, el derecho tributario forma parte del derecho financiero, por eso el contexto histórico se remonta al inicio de ello, por parte de los Estados que se organizaron políticamente para

³ Luis Fernando Ortiz Alfaro y Elías Abel Ramírez, “Eficacia de los Principios en el Derecho Tributario Salvadoreño”. (Licenciatura en Ciencias Políticas, Universidad de El Salvador, 2010), 6.

solventar los gastos que incurrieran en la nación. Sin embargo, el derecho financiero nace a partir del siglo XX, como lo explica José Del C Raya:

Los tributos, el patrimonio del Estado o en otras épocas de la corona o del gobernante y los presupuestos de los gobiernos han existido casi “desde siempre” sin embargo el derecho financiero es una disciplina hija del siglo XX.

Lo anterior se explica por el hecho de que no obstante existir desde la antigüedad los tributos y las demás instituciones en torno a las cuales gira el derecho financiero, sin embargo, las mismas ha sido objeto de estudio sistemático y con rigor científico-jurídico solo a partir de los comienzos del presente siglo.⁴

Algunos de los primeros juristas influyentes en esta materia fueron los alemanes Otto Mayer y Myrbach-Rheinfeld, este último con la publicación de su libro “Tratado de Derecho Financiero” publicado en el año 1906; sucesivamente, Enno Becker promulga la primera Ordenanza Tributaria Alemana en el año 1919. Estas obras influenciaron a los demás países para que regularan el tema de las finanzas.

Seguidamente, Italia, por parte de Achille Donato Gianinni, Gian Antonio Micheli y Antonio Berliri, fueron fundamentales para la creación de una cátedra de estudio financiero en la Universidad de Bolonia. Con Alemania e Italia como pioneros en las primeras regulaciones del derecho financiero, España decide enviar a sus juristas a las universidades de dichos países para que les ayudarán con el estudio especializado en esta área jurídica. Uno de los juristas destacados y de mayor aporte fue Fernando Sainz de Bujanda, “sus notas de derecho, financiero, Hacienda y Derecho y Sistema de Derecho Financiero son sólo algunos ejemplos de su ingenio y de la magnitud de su valiosa aportación a la conformación del derecho financiero contemporáneo”⁵.

En Latinoamérica, los pensamientos más conocidos que aportaron al derecho financiero han sido las obras de Dino Jarach, Geraldo Ataliba, Sergio Francisco de la Garza, entre otros. Sus aportes han sido muy destacables y de provecho para formalizar lo que hoy se conoce en esta

⁴ José Del C Raya. “La evolución histórica del derecho financiero”, *Scribd*, última actualización 11 octubre, 2011, [La Evolución Histórica Del Derecho Financiero | Estado \(política\) | Economía \(scribd.com\)](#).

⁵ Ibid.

materia jurídica; además, influenció para que los gobiernos se organizaran con mayor control y que no actuaran de manera arbitraria y contraria al Estado de derecho.

1.2. Concepto y nociones básicas de derecho financiero

Todo Estado tiene objetivos y metas por cumplir en la sociedad, por lo que necesita estar organizado con diferentes entidades, sean públicas o privadas, para satisfacer las demandas sociales y el estudio de esta materia se encarga de la actividad financiera de las entidades públicas o estatales, por lo que se ha catalogado parte del derecho público. Como lo explica Giuliani Fonrouge, “el derecho financiero tiene como finalidad estudiar el aspecto jurídico de la actividad financiera del Estado en sus diversas manifestaciones, y tanto por su naturaleza y contenido, como por su objeto, constituye una disciplina integrante del derecho público”⁶.

Mientras que Alexander Sablich se refiere a esta ciencia jurídica del Estado como el: “conjunto de normas jurídicas, emanado de un Estado de Derecho ... participa diversos niveles de organismos de la administración pública, desde el propio gobierno nacional pasando por los gobiernos regionales, gobiernos municipales y las diversas entidades descentralizadas del Estado; en síntesis, todos están inmersos dentro del quehacer financiero”⁷.

Respecto a lo anterior, se entiende que esta rama se encarga de organizar los ingresos y los gastos públicos determinados bajo los presupuestos que hacen los gobiernos. Por otro lado, es una rama del derecho en sí, ya que señala las pautas legales, por medio de normas que regulan dichos ingresos y gastos: “podemos señalar que el Derecho Financiero es parte de la Ciencia del Derecho que se ocupa del estudio de la actividad financiera de los entes públicos. . . en la medida en que se muestra constituida por un haz de relaciones que una cierta sociedad establece como necesarias y cuya normación se inspira en un cierto criterio de justicia”⁸.

⁶María de la Luz Mijangos Borja, *Conceptos generales del derecho financiero*,2, <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/24859/conceptos-generales-del-derecho-financiero.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

⁷ Charles Alexander Sablich Huamani, *Derecho Financiero, una visión actual del Perú*, (Sablich Consultores E.I.R.L. Abogados) 18, [DERECHO FINANCIERO, UNA VISIÓN ACTUAL EN EL PERÚ \(gestiopolis.com\)](http://gestiopolis.com)

⁸ Ibid., 21

De modo que el derecho financiero gira en torno a dos elementos vitales en los que se compone del gasto y el ingreso económico de los entes públicos. El primero consiste en la planificación o el plan que se aprueba por medio de ley año tras año, llamado en muchas ocasiones el presupuesto del Estado, que permite solventar los gastos y las obligaciones que tenga. Por ingreso público se entienden todos los ingresos que provienen de los bienes que le pertenecen al Estado, es decir, patrimoniales, tales como las fuentes de las operaciones de la deuda pública, monopolios fiscales y el más importante que no se puede olvidar: los tributos, lo cual se dedica específicamente al estudio el derecho tributario, rama que forma parte del derecho financiero.

Debemos entender por derecho tributario, aquella parte del derecho financiero que tiene por objeto todo lo concerniente a las normas que disciplinan la relación jurídica principal y las accesorias provenientes de los tributos, vale decir, de este tipo de recurso derivados, entre los que se ofrecen al Estado para lograr los medios pecuniarios necesarios para el desarrollo de sus actividades.⁹

Como lo hace notar la definición de parte del autor Giannini:

El Derecho financiero forma parte... del Derecho público interno, y más concretamente del Derecho constitucional, en cuanto corresponde al poder legislativo no solo fijar las normas para el desarrollo de la actividad financiera, sino también autorizar anualmente al poder ejecutivo, mediante la aprobación del Presupuesto, para que recaude los ingresos y realice los gastos; dentro de límites preestablecidos.¹⁰

A pesar de que el derecho financiero es una rama autónoma, se relaciona con otras ramas jurídicas como el derecho administrativo y el derecho constitucional; esto ocurre porque el Estado debe estar organizado y restringiendo su poder por medio de normas fundamentales y a nivel administrativo, con leyes y reglamentos.

⁹ Centro de Información jurídica en Línea (CIJUL), *Conceptos sobre derecho financiero*, (San José, Costa Rica: Convenio Colegio de Abogados- Universidad de Costa Rica), 5, <https://cijulenlinea.ucr.ac.cr/portal/descargar.php?q=MTQ4OQ==>

¹⁰ Eddy De la Guerra Zúñiga. "Origen y contenido mínimo del Derecho constitucional financiero", *Revista de Derecho* No. 28 (2017): 7, <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/594/552>

Myrbach-Rheinfeld hace mención sobre la relación que hay entre el derecho financiero y otras ramas del derecho:

“ por aquellas partes del Derecho público positivo que tienen por objeto la ordenación de la Hacienda de las colectividades públicas (es decir, del Estado y de los cuerpos administrativos autónomos que existen en su interior)”; afirmó, además, que abarca normas de Derecho constitucional y normas de Derecho administrativo; dentro de las primeras, evidentemente se refiere a normas de carácter fundamental y, en las segundas, a leyes ordinarias y reglamentos, de ahí que existan dos concepciones del Derecho financiero.¹¹

Actualmente, es imposible imaginar un Estado que no tenga resguardados los derechos y las garantías de las personas consagrados en la Constitución Política, no obstante, el tema de finanzas públicas también adquiere interés en que el ejercicio del poder del Estado esté limitado por medio de normas de mayor jerarquía; esto resguarda y garantiza que las personas ciudadanas no sean afectadas por el ejercicio abusivo de poder del Estado de forma arbitraria o descontrolada.

Otro punto importante es el que señala Grizioti, afirmando que existen: “tres disciplinas que estudian la actividad financiera del Estado desde diferentes puntos de vista: la Ciencia de la Hacienda (económica), la Política y el Derecho financieros.”¹², lo primero destacado por el “todo” es el sistema financiero, que organiza al Estado para la obtención de los ingresos con el fin de financiar las actividades que derivan del ejercicio del gobierno. Mientras la política financiera se caracteriza, esencialmente, por establecer las pautas que la Hacienda debe tomar respecto a sus fines y los medios para lograrlo. Por su parte, el derecho financiero contempla las normas jurídicas para una mejor comprensión y limitación de los entes públicos.

¹¹ Ibid., 10

¹² Sablich Huamani, 20.

No obstante, es de mucha importancia el aspecto del sistema financiero que involucra al derecho bancario y al derecho bursátil, que inciden con el derecho actual financiero de Costa Rica, como lo explica Alicia Rendón López:

El Derecho Financiero regula la actividad hacendaria del Estado en sus tres momentos: 1) establecimiento y obtención, 2) administración y 3) erogación de sus ingresos y recursos. Así como también las relaciones jurídicas que en el ejercicio de tal actividad se establecen entre los diversos órganos del Estado o entre dichos órganos y los particulares, ya sean deudores o acreedores de éste.¹³

Mencionado lo anterior, se puede decir que el rol que tiene esta rama jurídica de derecho es fundamental para el buen funcionamiento económico del país; hay que recalcar el papel del Estado, de recaudar, administrar sus finanzas y la distribución de sus ingresos en una forma equitativa para un mayor bienestar en la población general.

1.3. Normativa costarricense del derecho financiero

El derecho financiero como rama independiente y autónoma se encuentra amparada por la legislación nacional, partiendo de diversas normativas. La primera de ellas es la norma suprema de la Constitución Política de 1949, en el artículo 121 incisos 11 y 13, le atribuye al órgano legislativo aprobar los presupuestos y gastos del fondo público; esto obedece claramente a una restricción del poder del Estado, a la realización de actos contrarios a lo establecido de los programas anuales de gastos e ingresos de los entes públicos, sin dejar de lado el artículo 7 del mismo cuerpo legislativo de la integración de convenios internacionales en materia financiera.

Seguidamente, otros cuerpos normativos donde se encuentra tutelado el derecho financiero y que, principalmente, son los que le dan el carácter de independencia de esta rama del derecho, son:

¹³ Alicia Rendón López, *Derecho Bancario y Bursátil* (México: Universidad Autónoma de México, 2014), 28, https://www.derecho.unam.mx/ofertaeducativa/licenciatura/sua/Guias/Guias_1471/Septimo%20Semestre/Derecho_Bancario_Bursatil_7_Semestre.pdf

1.3.1. Ley de la administración financiera de la República y presupuestos públicos (Ley 8131 del 4 de setiembre de 2001)

Se promulga el 4 de setiembre de 2001, derogando la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria 6821, la cual había establecido el control presupuestario que debían tomar las instituciones del sector público. Esta regulación fue importante para el reconocimiento que el plan del presupuesto debía estar en revisión por parte de una comisión especializada, que hoy se expone en la Ley 8131 vigente en los artículos 21 y 25, la cual tiene como función principal orientar las decisiones que tome el presidente en materia presupuestaria. Dicha junta se encuentra conformada por la figura del gobernador del país, es decir, el presidente, el Ministerio de Hacienda y el ministro de Planificación Nacional y Política Económica conservándose en la actualidad esta figura creada en la Ley 6821.

La competencia de esta normativa está al alcance de la Administración Central, los poderes Legislativo, Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones, de igual forma lo hace con la Administración Descentralizada, las municipalidades, universidades estatales y la Caja Costarricense de Seguro Social, quedando excluidos los bancos públicos y el Instituto Nacional de Seguros, a excepción de la aprobación de sus presupuestos; los principales objetivos de la aplicación idónea del presupuesto del Estado se contemplan en el artículo 3:

- a) Propiciar que la obtención y aplicación de los recursos públicos se realicen según los principios de economía, eficiencia y eficacia.
- b) Desarrollar sistemas que faciliten información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público nacional, como apoyo a los procesos de toma de decisiones y evaluación de la gestión.
- c) Definir el marco de responsabilidad de los participantes en los sistemas aquí regulados.¹⁴

¹⁴ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuesto Público 8131; 04 de setiembre, 2001”, art 3, consultado el 4 de mayo , 2021, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=47258&nValor3=73503&strTipM=TC

Esta normativa regula el presupuesto estatal, situación que debe ser supervisada y controlada por diferentes mecanismos, como se observa en los artículos 17, 18, 27, contemplando a la vez los presupuestos y principios que rigen la materia presupuestaria. Todavía cabe señalar que la legislación regula también las contrataciones, las plazas vacantes del sector público, que al fin y al cabo son mecanismos que implican gastos y, por ende, de su control.

1.3.2. Ley para el equilibrio financiero del sector público (Ley 6955 del 10 de octubre de 1984)

El propósito principal de esta ley fue fortalecer la Hacienda Pública en disponer un régimen jurídico más eficiente respecto al control del Presupuesto Nacional, teniendo en cuenta los ingresos y egresos, que ambos conforman el sistema financiero nacional.

Para el ordenamiento del presupuesto anual, se creó una comisión especial mixta en la Asamblea Legislativa llamada “Comisión de Reordenamiento Hacendario”, conformada por 13 miembros, así indicado en el artículo 1. De igual modo, el numeral 2 plantea las funciones que ejerce dicha comisión; algunas de ellas consisten en la revisión periódica de las funciones y programas del órgano del Poder Ejecutivo. Su labor también es fiscalizar el presupuesto para programas de Administración Pública, incluso de las descentralizadas, con el afán de verificar y evaluar los resultados de los programas por parte de la Contraloría General de la República. Contempla, a la vez, las pautas que debe tener el proyecto del presupuesto, reflejado en el artículo 4, en el cual versa que, al igual que las personas civiles, el Estado ocupa la preparación y uso correcto de los gastos que deriva y de los ingresos que obtiene, los cuales deben ser rendidos mediante informes para su evaluación a los entes encargados de llevar el control.

1.3.3. Ley de regulación de empresas financieras no bancarias (Ley 5044 del 22 de julio de 1972) y su reglamento (19530-h del 6 de marzo de 1990)

Fue promulgada el 22 de julio de 1972 nombrada Ley de Regulación de Sociedades Financieras de Inversión y de Crédito Especial, que más adelante con la Ley 7107 modificó su nombre, pasando a ser conocida como Ley de Regulación de Empresas Financieras no Bancarias, cuyo fin es regular las actividades financieras de las personas jurídicas al margen

de un control a cargo de la SUGEF y del Banco Central de Costa Rica. En el primer artículo hace referencia a este control y define el sujeto pasivo de la norma:

Se considera empresa financiera no bancaria, la persona jurídica distinta de los bancos u otras entidades públicas o privadas reguladas por ley especial, que realicen intermediación financiera en los términos definidos en la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica. Para poder operar como tales, las empresas financieras no bancarias deben constituirse como sociedades anónimas, estar autorizadas por la Superintendencia General de Entidades Financieras y cumplir con las condiciones establecidas en esta ley y en la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica.¹⁵

Esta vigilancia se ejerce específicamente en sociedades anónimas que brindan este servicio al público, mismas que están obligadas a: “usar en su denominación, en su nombre comercial o en la descripción de sus negocios, la palabra "financiera" u otros términos que identifiquen claramente la naturaleza de sus actividades como de esa índole”¹⁶. Además, debe cumplir una serie de requisitos sujetos a la aprobación de la SUGEF, entidad encargada de la inscripción correspondiente, así mencionado en el artículo 6.

Las funciones que tienen estas empresas financieras se desglosan en el artículo 12; algunas de ellas son: otorgar crédito o dar préstamos con garantías reales de hipoteca o de prenda a personas jurídicas o físicas; de igual manera, se le facultad realizar operaciones de fidecomiso, incluso se le permite aceptar toda clase de títulos de valores que circulen en el comercio. Sin embargo, así como se establecen sus funciones, también contiene las restricciones que tienen las empresas financieras no bancarias amparadas por esta ley y en el reglamento, por ejemplo, se le prohíbe realizar operaciones que están reservadas exclusivamente para los bancos estatales, así como comprar productos, bienes o mercancía que no sea indispensable para el funcionamiento de la empresa.

¹⁵ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Ley de Regulación de Empresas Financieras no Bancarias 5044; 22 de julio, 1972” art 1, consultado el 4 de mayo , 2021, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=38328&nValor3=40407&strTipM=TC

¹⁶ Ibid., art 3.

En resumen, se trata de empresas que, aunque no tienen la función de un banco, tienen un rol importante en el sistema financiero, porque permiten a las personas acceder de una forma expedita a los servicios que prestan, por ende, su control es indispensable para que dichas empresas actúen en un marco de legalidad, que a la vez implica la información que se le brinde a las personas, como se detalla en el artículo 11 de esta ley.

Las sociedades financieras están obligadas a informar a sus clientes sobre el costo financiero de los servicios que prestan, con indicación del monto total que deban pagar por concepto de intereses y otras cargas, en el término de la respectiva operación. Las cláusulas o condiciones del crédito deberán ajustarse a la información suministrada al cliente, la cual deberá constar en el contrato respectivo.¹⁷

Demuestra que, para efectos de los préstamos financieros, al igual que todas las entidades financieras, debe informar a los clientes de los contratos que se celebran de manera clara y veraz, con el fin de que ellos puedan comprender la obligación que contraen, por lo tanto, no puede hacer omiso a lo que la ley contempla, ya que, de lo contrario, se vería expuesta al apercibimiento por la SUGEF o incluso a procesos administrativos o judiciales.

Actualmente, son cinco empresas las que se regulan por medio de esta ley y reglamento: “Financiera Cafsa S.A, Financiera Comeca S.A. Financiera Credilat S.A, Financiera Desyfin S.A, Financiera Gente S.A”¹⁸.

1.3.4. Ley orgánica del Banco Central de Costa Rica (Ley 7558 del 3 de noviembre de 1995)

Esta norma envuelve toda la organización y funcionamiento del Banco Central de Costa Rica como parte del sistema bancario nacional, dotándolo como una institución autónoma en tomar decisiones propias, al igual que el patrimonio que constituye. Las funciones que tiene este ente económico se encuentran estipuladas en el artículo 3 de la presente ley, algunas son: el mantenimiento del valor externo y de la conservación de la moneda nacional, la definición

¹⁷ Ibid., art 11.

¹⁸ Superintendencia General de Entidades Financieras. “Lista de entidades supervisadas por la Sugef”, *Superintendencia General de Entidades Financieras*, última actualización 27 septiembre, 2021, https://www.sugef.fi.cr/entidades_supervisadas/lista_entidades_supervisadas_por_SUGEF.aspx

y el manejo de la política monetaria y cambiaria, la emisión de billetes y monedas, aplicación de las políticas generales de crédito y la vigilancia del sistema financiero, entre otras funciones principales.

El aumento de la actividad económica del país conllevó a la creación del Banco Central que, en un principio, era un simple departamento emisor del Banco Nacional de Costa Rica, ya que en el año 1948 se nacionaliza la banca privada causando: “la necesidad de dotar al nuevo Sistema Bancario Nacional de una integración orgánica adecuada y una orientación eficiente por parte del Estado, se hizo más urgente la necesidad de establecer el Banco Central como órgano independiente y rector de la política económica, monetaria y crediticia del país.”¹⁹ Siendo que la Ley Constitutiva del Banco Central de Costa Rica (Ley 1130) fue el primer instrumento jurídico que reconoce a dicha entidad como órgano central de la economía del país, ofreciendo las funciones y característica de esta entidad. Posteriormente, en 1953 surge la Ley 1552 que después fue sustituida por la Ley 7558 del 3 de noviembre de 1995, cuyo propósito hoy es mantener una estabilidad económica del país, es decir, tener una tasa de inflación sostenible.

Con esta ley nace lo que hoy se conoce como la SUGEF, esta vez, se crea el ente fiscalizador mejorando la anterior y dotándola de autonomía administrativa, con lo cual le permite ampliar la capacidad de accionar.

Con esta nueva regulación de manera preventiva, se promueve la transparencia y el fortalecimiento del sistema económico, sometiendo a su control a toda aquella empresa que se desarrolle en actividades de intermediación financiera y que cuente con la aprobación del Banco Central para realizar actividades del mercado cambiario. Resaltando que se declaró esta legislación de interés público.

¹⁹ Banco Central de Costa Rica, “Reseña Histórica “, *Banco Central de Costa Rica*, consultado el 5 de mayo, 2021, <https://www.bccr.fi.cr/sobre-bccr/rese%C3%B1a-hist%C3%B3rica>

1.3.5. Ley orgánica del sistema bancario nacional (Ley 1644 del 26 de setiembre de 1953)

La finalidad de esta ley creada en el año 1953 se basó en regular todos los aspectos relacionados a la banca y su quehacer del sistema financiero nacional, conformado por los siguientes bancos, como lo indica el artículo primero de dicha normativa:

1. Banco Central de Costa Rica
2. Banco Nacional de Costa Rica
3. Banco de Costa Rica
4. Bancos comerciales privados administrados por medio de esta ley.

Estos bancos son instituciones autónomas del derecho público, que disponen de personería jurídica propia, así amparado en los artículos 188, 189 inciso 1 de la Constitución Política, 3 de la Ley General de la Administración Pública y artículo 2 de la presente ley.

Las instituciones autónomas no gozan de una garantía de autonomía constitucional irrestricta, toda vez que la ley a parte de definir su competencia, puede someterlas a directrices derivadas de políticas de desarrollo que esta misma encomiende al Poder Ejecutivo Central, siempre que, desde luego, no se invada con ello la esfera de la autonomía administrativa propiamente dicha. . . También ha señalado la Sala que *“se estaría entendiendo mal el alcance de la autonomía administrativa si se creyese que ella equivale a la ausencia de toda posibilidad de control externo, como si las entidades descentralizadas fuesen islas regidas por un autogobierno soberano; un Estado dentro de otro.”* (ver sentencia 1998-835).²⁰

Esa independencia que gozan estas entidades se encuentra sujeta a la ley y la colaboración que debe tener con el Poder Ejecutivo. También se refleja la restricción que tienen los entes

²⁰ Sala Constitucional, “Consulta legislativa: res. 18505; 24 de Setiembre 2019 11:45 horas” (Nexus P.J, 2021), considerado, párr.6.

en responder por las gestiones que lleven a cabo ante el ente supervisor de la SUGEF, como lo indica el artículo 16:

Además de la fiscalización a que estarán sometidos los bancos del Estado, de conformidad con las disposiciones especiales de la Constitución, dichos bancos y los privados quedarán sujetos a la vigilancia y fiscalización permanente del Superintendente General de Entidades Financieras (*), en la forma y condiciones prescritas por la presente ley y por la Ley Orgánica del Banco Central y de acuerdo con las disposiciones pertinentes de los respectivos reglamentos.²¹

Previo a la promulgación de esta ley, existía la normativa 1552 publicada el 23 de abril de 1952, al igual que la actual, ya contemplaba la supervisión de esta entidad, no obstante, en ese período la institución formaba parte del Banco Central de Costa Rica como un departamento más, llamado Auditoría General de Bancos (AGB), se modificó el nombre y su estatus en 1988, con la entrada en vigor de la Ley 7107. Es así como los bancos, a pesar de tomar sus propias decisiones, se encuentran limitados y controlados por dicha institución, que hoy tiene un papel activo en el sistema financiero nacional.

1.3.6. Código de normas y procedimientos tributarios (Ley 4755 del 3 de mayo de 1971)

La Ley 4755 refuerza lo que se ha mencionado en los artículos 18 y 50 de la Constitución Política, que incorpora y detalla la contribución de los costarricense a los gastos públicos y la obligación del Estado de repartir adecuadamente la riqueza.

Una de las formas para dar cabalidad con la norma suprema es por medio de los tributos, que cumplen una doble función, en el sentido que permiten recolectar dinero mediante el cual pueda solventar las cargas públicas, por ejemplo, en la educación, servicios de salud, seguridad, entre otros. Mientras otra función es que el Estado está obligado a servir a los ciudadanos, una forma de hacerlo es mediante la recolección de tributos.

²¹ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional N° 1644; 26 de setiembre, 1953” art 16, consultado el 5 de mayo, 2021, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=9925

Actualmente, la Ley 4755 define en el artículo 4 los tipos de tributos que hay y su fin: “Son tributos las prestaciones en dinero (impuestos, tasas y contribuciones especiales), que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, exige con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines.”²². La obligación surge efecto por medio de la ley, que establece el hecho generador del tributo, es decir, la acción que genera la obligación a la persona jurídica o bien hacia las entidades que constituyan una unidad económica, en la que surge la relación entre el sujeto activo, quien es el acreedor del tributo y, por otro lado, el sujeto pasivo, la persona obligada a dar el impuesto, como lo contempla el artículo 17 de esta normativa.

Actualmente, Costa Rica tiene más de 95 impuestos, todos regulados por medio de leyes, siendo algunos de lo más comunes y de gran conocimiento por la sociedad el impuesto sobre la renta, creado mediante Ley 7092; impuesto sobre las ventas, Ley 6826; impuesto a la exportación de banano, creado mediante Ley 5515; Derechos de Registro Público 4564, Derecho de Entrada a Parques, Ley 7317; impuesto solidario para el Fortalecimiento de Programas de Vivienda, Ley 8683; Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas 9635, entre otros. La gran cantidad de impuestos ha sido en los últimos años muy debatida por los diferentes sectores de la sociedad, sin embargo, aunque la disconformidad social sea presente, lo cierto que muchas veces es el medio para equilibrar las finanzas de un país.

1.3.6.1. Ley de impuesto sobre el valor agregado (Ley 6826 del 10 de noviembre de 1982) y su reglamento (41779 del 11 de junio del 2019)

La ley establece cuáles bienes y servicios son afectados por medio de este impuesto, de igual forma, contempla el hecho generador en el artículo 3, donde se concretiza la obligación cuando existe venta de mercancías, importaciones internacionales de bienes y prestación de servicios, las cuales son algunas acciones que convalida este tributo. Asimismo, establece la obligación de los contribuyentes de presentar declaraciones y registro contables, siempre y

²² Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Código de Normas y Procedimientos Tributarios N° 4755; 03 de mayo, 1953” art 4, consultado el 5 de mayo, 2021, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=6530

cuando se encuentre inscrito en el sistema del Ministerio de Hacienda, esto con el fin de no invadir dicha obligación.

Posteriormente, surge la Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas, divulgada el 4 de diciembre del 2018 en el periódico La Gaceta, brindando esta legislación en su primer capítulo sobre este tipo de impuesto, que tiene como objetivo establecer un impuesto sobre el valor agregado en la venta de bienes y en la prestación de servicios, independientemente del medio por el que sean prestados, realizados en el territorio de la República. Según el legislador, se busca realizar una mejora en la captación de recursos para los fondos del Estado, aumentando de esta manera la cantidad de artículos y servicios que anteriormente no estaban gravados con un impuesto.

Por medio del reglamento de la Ley del impuesto sobre el valor agregado (Ley 41779), que rige a partir del 1 de julio del 2019, se aclara cuáles son los fines de la creación de la ley y algunos términos precisos de entender para su aplicación. Este reglamento menciona que se incorpora un capítulo para regular lo relacionado a la materia de créditos fiscales; se crea, además, un mecanismo para establecer el porcentaje de impuestos por pagar en caso de realización de operaciones crediticias.

Así mismo, esta nueva ley adhiere una nueva regulación para el cobro de servicios transfronterizos que no tengan domicilio en el país y se adiciona un artículo más, como lo dicta el artículo 45. Se adiciona un nuevo artículo 85 bis a la Ley 4755, Código de Normas y Procedimientos Tributarios, de 3 de mayo de 1971 ²³.

²³ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N° 9635; 04 de mayo, 2018” art 45, consultado el 3 de mayo, 2021, https://www.hacienda.go.cr/docs/5c07dd2965e11_ALCA202_04_12_2018.pdf

A continuación, el texto del artículo 85 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios:

Artículo 85 bis- No aceptación de medios alternativos de pago. Constituye infracción administrativa negarse a aceptar, como medio de pago alternativo, las tarjetas de crédito o débito u otros mecanismos de pago, electrónicos o no, garantizados por una institución financiera, según lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley N.º 9416, Ley para Mejorar la Lucha contra el Fraude Fiscal, de 14 de diciembre de 2016. Esta infracción se sancionará con una multa equivalente a un salario base, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 92.²⁴

1.3.6.2. Ley impuesto sobre la renta y sus reformas (Ley 7092 del 21 de abril de 1988)

Esta ley nace en 1988, sin embargo, se realiza una reforma recientemente bajo la Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas (Ley 9635). Esta reforma nace por la necesidad de renovar la forma como se cobraban los impuestos en el país, y de la iniciativa del Gobierno por aumentar la recaudación de tributos.

Sin embargo, se ha mencionado por expertos en el sector que no veían la reforma como una solución a largo plazo, debido a varios factores; el primero se debe a décadas de mala gestión en el manejo de las finanzas, es decir, el país gasta más de lo que le ingresa; el segundo factor se debe a la falta de control para las personas tributarias, existe un alto número de personas evasoras del sistema tributario, además de aquellas que realizan fraude al fisco para no pagar los impuestos que se le atribuyen.

Todos esos factores hacen que se tenga que renovar la ley que dejaba por fuera a muchos contribuyentes e incorpora así una nueva regulación sobre el tratamiento tributario de las rentas, ganancias y pérdidas del capital, introduciendo un nuevo gravamen del 15 %. Bajo esta nueva regulación, las rentas pasivas de capital se clasifican en rentas del capital inmobiliario, rentas del capital mobiliario y ganancias, y pérdidas de capital.

Se agrega que toda actividad lucrativa debe pagar tributos, esto permite que se amplíe el número de contribuyentes al fisco; tanto personas físicas como jurídicas, cualquier persona que genere lucro y que no esté exenta en la ley. Se le atribuye la tarea a la SUGEF y la

²⁴ Código de Normas y Procedimientos Tributarios, art 85 bis.

Dirección General de Tributación del Ministerio de Hacienda, para que presente ante la Comisión de Hacendarios y a la Comisión Especial Mixta de Pacto Fiscal, una metodología adecuada para determinar el monto de las utilidades de estos bancos y entidades financieras no domiciliadas.

Con la aprobación de la ley, requirió publicar un reglamento donde se explican términos de la ley y aclaraciones necesarias para su aplicación, es vigente a partir del 1 de julio del 2019, por lo que eso implicó que las figuras legales tuvieran que apresurarse para modificar contratos y ponerse al día con la nueva regulación.

1.3.7. Ley de modernización del sistema financiero (Ley 7107 del 4 de noviembre de 1988)

En un inicio era lo que se denominaba Auditoría General de Bancos (AGB), quienes se encargaban de fiscalizar y vigilaban todo el sector bancario del país. Pero, al solo fiscalizar los bancos, no existía, en sí, un ente que supervisara la banca privada y al sector financiero nacional. Con la finalidad de tener un mayor control, se promulga la Ley de modernización del sistema financiero, donde transformó a la AGB, en Auditoría General de Entidades Financieras (AGEF), mediante su artículo 124 de ese mismo cuerpo normativo dice:

Artículo 124.- Créase la Auditoría General de Entidades Financieras, como un órgano de desconcentración máximo adscrito al Banco Central de Costa Rica. Será la encargada de fiscalizar el funcionamiento de todos los bancos, incluidos el Banco Central de Costa Rica, las sociedades financieras de carácter no bancario y las demás entidades públicas o privadas, independientemente de su naturaleza jurídica, que operen habitualmente, en forma directa o indirecta, en actividades de intermediación entre la oferta y la demanda de recursos financieros, o en la prestación de otros servicios bancarios. No se considerará intermediarios financieros a las empresas que capten recursos financieros y que estén reguladas por otras leyes especiales, ni a aquellas empresas que capten recursos del público para financiar necesidades propias del capital de trabajo o de sus propio proyectos de inversión, y que estén reguladas por una bolsa de comercio autorizada, siempre y cuando las inversiones en valores que contengan como reserva de liquidez estén dentro de los límites que al respecto

establezca el Banco Central de Costa Rica, y siempre que su razón de endeudamiento no exceda de cuatro a uno.²⁵

Como lo indica el artículo, se consolida como un órgano desconcentrado adscrito al Banco Central y es así como se le asignó la tarea de fiscalizar todos los bancos nacionales, privados, todos los entes o empresas relacionadas con la intermediación de temas financieros sea directa o indirectamente, con este cuerpo legal que logra reformar la Ley orgánica del Banco de Costa Rica. Además, se impulsa la vigilancia y regulación de los principales sectores financieros como nunca se había regulado. La descentralización funcionó para que este órgano pudiera tener más dominio de sus acciones y sancionatorio.

1.3.8. Reforma a la ley reguladora del mercado de valores (Ley 7732 de 17 de diciembre de 1997)

Como parte de la modernización del aparato financiero costarricense, se impulsa esta reforma; su fin principal es regular los mercados de valores, así como a los intervinientes en contratos de mercados de valores, por ello se crea la Comisión Nacional como órgano descentralizado adscrito al Banco Central y buscará que se fortalezca el mercado de capital para activar la economía del país. Debe velar, entonces, por realizar las medidas necesarias para los inversionistas de valores que estén sujetos a la ley. Otra de las tareas para la que fue creada, que debe cumplir, es velar por que se dé el acceso a la información pertinente a las compañías interesadas en las transacciones comerciales.

²⁵ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Ley de Modernización del Sistema Financiero de la República N° 7107; 04 de noviembre, 1988” art 124, consultado el 28 de abril, 2021, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=36461&nValor3=38442&strTipM=TC

1.3.9. Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas (Ley 9635 que empezó a regir el 1 de julio del 2019)

Debido al endeudamiento del país y a la mala gestión económica por parte de los gobernantes, la solución por la que han optado los jerarcas, con la promulgación de esta ley, es realizar reformas a la ley de impuestos sobre la renta, además, crea el impuesto del valor agregado y un recorte salarial a los empleados públicos. La razón principal que se le atribuye a esta reforma es que el déficit fiscal es tan grave que el país ya no puede enfrentar los gastos. Para lograrlo, ha optado por realizar una reforma tributaria y ha realizado un recorte a los beneficios que tenían los empleados públicos.

Las reformas a la ley de impuestos a la renta incorporan un nuevo valor, gravando de esta manera un 13 % a todos los productos y servicios, y un 4 % para servicios médicos; para los medicamentos otorgaron un 2 % y un 1 % para la canasta básica. Se implementa un impuesto a las utilidades por medio de una renta dual, la cual consiste en gravar las rentas de las actividades lucrativas y una tarifa progresiva, así como las rentas de capital de una forma uniforme. Se realiza un cambio en el período fiscal, ahora corresponde de enero a diciembre.

Además, se regula el puesto de renta y ganancias de capitales. La tarifa aplicable a la renta imponible en esta materia será del 15 %. Para las rentas de capital inmobiliario, se podrá deducir únicamente el 15 % de la renta bruta, siendo la base imponible un 85 %.

Y quizás uno de los temas polémicos fueron los cambios que se emplearon en la contratación del sector público, se hacen varios cambios en temas de dedicación exclusiva y prohibición; mediante el artículo 28, se expone lo siguiente:

El pago adicional por dedicación exclusiva se otorgará, exclusivamente, mediante contrato entre la Administración concedente y el funcionario que acepte las condiciones para recibir la indemnización económica, conforme a la presente ley. El plazo de este contrato no podrá ser menor de un año, ni mayor de cinco. Una vez suscrito el contrato, el pago por dedicación exclusiva no constituirá un beneficio

permanente ni un derecho adquirido; por lo que, al finalizar la vigencia de este, la Administración no tendrá la obligación de renovarlo.²⁶

1.3.10. Reforma ley orgánica del Banco Central de Costa Rica, ley orgánica del sistema reguladora del mercado de valores (Ley 9768 del 16 de octubre del 2019)

Esta reforma concierne a varias normativas; una de las modificaciones es la aclaración sobre las funciones del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF), estableciéndola y dotándola con la capacidad de dictar las normas generales que sean necesarias para el establecimiento de sanas prácticas bancarias de gobierno corporativo, incluidas las de idoneidad de miembros del órgano de dirección y puestos claves de la organización, así como de gestión de riesgos y registro de las transacciones, entre otros aspectos, todo en salvaguarda del interés de la colectividad.

Por otra parte, será esta institución la encargada de la regulación de la banca para el desarrollo. De igual forma, tiene la misión de dictar un reglamento para que la Superintendencia tenga mayor poder y esta pueda juzgar la situación económica y financiera de las entidades fiscalizadas, con el fin de velar por la estabilidad y eficiencia del sistema financiero.

1.3.11. Ley conocida como ley de usura (Ley 9859 de 20 de junio de 2020)

Esta ley se creó con la idea de ayudar a la sociedad, por el alto endeudamiento que tenían los ciudadanos y los altos pagos de interés que debían asumir debido a sus préstamos en dólares, colones y tarjetas de crédito al momento de los cortes. Esta ley reformó varios artículos de la Ley de protección de la competencia y defensa efectiva del consumidor (LPCDEC), adicionando los artículos 36 bis, 36 quater, 44 ter y de los incisos g y h del artículo 53; incluyendo cambios en los artículos 44 bis y 63 de esta misma ley. Básicamente, se establece el límite a las operaciones financieras, comerciales y los microcréditos.

Regulan, por medio del artículo 36 ter, la accesibilidad a la información de créditos y la transparencia, para ello designaron la responsabilidad al Banco Central de Costa Rica junto

²⁶ Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Pública N° 9635, art 28.

con el Ministerio de Economía Industria y Comercio, para que desarrolle un índice de comparabilidad donde se ofrece la información de los bancos y, de esta forma, la persona pueda obtener la mejor oferta.

Esta ley está vigente desde el 20 de junio del 2020. Y está a la espera de la publicación de un reglamento por parte del MEIC.

Estas leyes son algunas de las que inciden en la materia del derecho financiero que involucra el tema de los tributos, presupuesto del Estado, la organización de las entidades estatales que responden que el derecho financiero, a lo largo del tiempo, se ha ido poco a poco adaptando a las exigencias del mercado y las finanzas nacionales; incluso se han creado instituciones con el fin de supervisar y regular de manera satisfactoria el correcto funcionamiento del Sistema Financiero Costarricense. Estas normas no son ajenas ni contrarias a lo que se busca en el mercado, por ende, al momento de su interpretación y aplicación, se deben ver reflejados los intereses de los entes públicos y de la colectividad.

1.4. Instrumentos internacionales que protegen el derecho financiero adscritos a el ordenamiento jurídico costarricense

No siempre la economía ha sido un tema pacífico, en muchas ocasiones los problemas económicos han surgido producto de guerras, recesiones económicas, desvaloración de la moneda, desorganización del sistema financiero, incluso inciden en el tema de salud como pandemias; los cuales generan secuelas importantes en muchos países, por lo que se ha hecho necesario implementar estándares internacionales, no solo para garantizar el crecimiento económico local, sino también fuera de las fronteras, bajo parámetros y recomendaciones internacionales; dentro de los cuales han sobresalido los siguientes:

14.1. Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales firmado el 11 de diciembre de 1968

En el artículo 1 menciona que: “Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”²⁷.

Este inciso concede autonomía a los Estados para que dicten su normativa en tema económico, asegurando que su población acceda a la economía de manera que pueda crecer económicamente en su ámbito personal al margen de los derechos humanos.

1.4.2. Convenio sobre el régimen arancelario y aduanero centroamericano firmado 14 de diciembre de 1984

Los convenios han sido muy importantes para la parte comercial del país; en aras de unificar un régimen aduanero que fortalece la reactivación y reestructuración del proceso de integración económica centroamericana, Costa Rica firmó este convenio con el objetivo de orientar y fortalecer los sectores productivos, atender las necesidades fiscales y las formas de pago; así mismo, estimular la racionalización de costos de producción para beneficiar al consumidor y armonizar la política comercial entre los países parte. Mediante el presente cuerpo legal, se pacta la creación de los siguientes órganos:

1. El Consejo arancelario
2. Los comités
3. La secretaría

Todos estos órganos se crean para llevar la administración del régimen a cabalidad, así como servir de intermediario en futuros conflictos que pueden surgir entre los Estados parte.

La clasificación de las mercancías es muy importante para el fisco, ya que de ello depende el cobro que se realice de cada objeto importado; claramente, esto repercute en el costo que debe asumir el consumidor. En la buena teoría, se espera que, con este convenio, se cobren

²⁷ Asamblea General de las Naciones Unidas, “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 16 de diciembre, 1966”, art.1, consultado 20 de mayo, 2021, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=11190&nValor3=12008&strTipM=TC

tasas igualitarias y bajo la misma moneda entre los países integrados y que se realicen excepciones de cobro de impuestos a ciertos productos.

Para realizar esta clasificación, es necesaria la implementación de un sistema llamado el SAC, este sistema ayudó a la armonización de la importación de productos.

Sin duda alguna, el tema arancelario y aduanero es de suma importancia para la captación de recursos al fisco, por medio del cobro de impuestos a las importaciones y exportaciones, el gobierno obtiene una fuente de recursos para con ello redistribuirlo entre sus gastos o inversiones estatales. Es de esta manera que se financia en la mayoría.

1.4.3. Convenio para eliminar la doble imposición (CDI) con el gobierno de España firmado el 4 de marzo 2004

Este tipo de convenios son instrumentos jurídicos que contienen una serie de disposiciones para evitar la doble imposición jurídica internacional que puede surgir como producto de operaciones transfronterizas, teniendo como fin evitar el doble impuesto y mitigar sus efectos, así como eliminar barreras para el comercio, la inversión extranjera y prevenir la elusión y evasión fiscales.” En adición a las normas que determinan cuál Estado ostenta la potestad de gravar, todos estos convenios contienen una cláusula que regula el intercambio de información en materia tributaria.”²⁸

Costa Rica ha firmado convenios para eliminar la doble imposición con varios países, entre ellos Alemania, México y España; con este último se ratificó recientemente el 1 de enero del 2011. Los países que forman parte se comprometen a intercambiar información bancaria respecto de las potestades que la ley les otorga, esto con fines de investigación tributaria y más allá se realizan mediante intervención judicial.

²⁸ Ministerio de Hacienda Costa Rica, “Convenios para evitar la doble imposición”, *Ministerio de Hacienda*, consultado 30 de abril, 2020, <https://www.hacienda.go.cr/contenido/13855-convenios-para-evitar-la-doble-imposicion>

Se da el reconocimiento del Banco Central de Costa Rica (BCCR) como ente idóneo para realizar transacciones internacionales en el país. Y otras sujeciones a las que el país se compromete en dicho convenio.

1.4.4. Convenio de asistencia mutua y cooperación técnica entre las administraciones 8880, ratificado el 15 de diciembre 2010

Este convenio lo realizan los países de Costa Rica, Nicaragua, Salvador, Honduras y Guatemala. Los países firman convencidos de que la integración centroamericana es de ayuda al desarrollo económico y social; para ello, el intercambio y la asistencia entre los países resulta indispensable para la lucha contra problemáticas como la evasión, fraude fiscal, contrabando y elusión fiscal.

La información para combatir estos problemas es necesaria, ya que es compartida y trascendental. El trabajo en conjunto entre la administración aduanera y sobre los trámites aduaneros a nivel regional permitirá realizar acciones preventivas que eviten la comisión de delitos. Para la transferencia de información, se pacta en el convenio, mediante el artículo 9, lo siguiente:

Artículo 9: Confidencialidad de la información. Toda información proveída por una Administración requerida a una Administración requirente es de carácter confidencial. La información será usada sólo para el cumplimiento de las funciones y facultades propias de la Administración requirente. Cada Administración adoptará y mantendrá procedimientos para garantizar la confidencialidad de la información.²⁹

1.4.5. Acuerdos para el intercambio de información tributaria (TII) 9664, ratificado el 28 de marzo de 2009

La finalidad de estos acuerdos se fundamenta en la cooperación internacional en materia tributaria, basándose en el intercambio de información de los países que forman parte del acuerdo; no obstante, no tiene un carácter vinculante. Lo cierto es que el informe trata de

²⁹ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Convenio de Asistencia Mutua y Cooperación Técnica entre las Administraciones Tributarias y Aduaneras de Centroamérica; 15 de diciembre, 2010 “, art. 9 , consultado 30 de abril, 2021 , http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=69297&nValor3=83169&strTipM=TC

salvaguardar la integridad de los distintos regímenes tributarios, en lo cual los Estados que forman parte asumen el compromiso y el proceso de diálogo para compartir información tributaria. Este informe fue creado por el Grupo de Trabajo del Foro Global de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre Intercambio Efectivo de Información, formado por los integrantes de los países miembros de la OCDE.

En la actualidad, posee 17 convenios bilaterales de este tipo entre los países de Argentina, Estados Unidos, Francia, Italia, Australia, México, Ecuador, entre otros; los cuales reafirman el compromiso de fomentar e implementar los estándares emitidos en dicho informe. Mientras que los acuerdos multilaterales son dos conformados por la Convención de asistencia mutua con Centroamérica 8880, Convención sobre asistencia administrativa mutua en materia fiscal 9118 y Jurisdicciones participantes en la Convención sobre asistencia administrativa mutua en materia fiscal.

El objetivo principal de estos acuerdos es establecer claramente las reglas de intercambio de información de carácter tributario entre los países firmantes, información que puede incluir datos generales o de identificación de personas, contribuyentes, representantes o accionistas, así como información respecto de transacciones de toda índole, o cualquier información que permita la correcta imposición y recaudación de los tributos. Este intercambio de información en ocasiones puede también involucrar la participación en auditorías fiscales simultáneas, asistencia en el cobro de tributos, así como la notificación o traslado de documentos.³⁰

Es sumamente importante esta cooperación entre los países, porque comparte la experiencia, y los medios para obtener los ingresos implementando los tributos, en lo cual colabora para el crecimiento y la estabilidad económica de un país.

También existen unos acuerdos relacionados con el sistema financiero internacional, llamados los Acuerdos de Basilea, ubicada en Suiza en la localidad de Basilea, que, a pesar

³⁰ Alonso Erak, “¿Sabe con cuales países ya Costa Rica tiene intercambios de información tributaria?”, *El mundo.cr*, 1 de marzo 2020, consultado el día 30 de abril del 2021, <https://www.elmundo.cr/opinion/sabe-con-cuales-paises-ya-costa-rica-tiene-intercambios-de-informacion-tributaria/>

de que no tienen un carácter vinculante en la normativa costarricense, son recomendaciones hechas por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (CSBB).

Su primer Acuerdo surge en 1975 llamado “Acuerdo de Basilea I”; luego surgen dos acuerdos (Acuerdo II y Acuerdo III) con la finalidad de restaurar la confianza y el equilibrio de los sistemas financieros a nivel internacional.

1.5. Desarrollo del sistema financiero nacional

La intermediación financiera se ha considerado de interés general y ha estado sometida al control y vigilancia de órganos públicos. Por la importancia que reviste para la comunidad, a la cual provee de medios de pago distintos de los creados por el Estado por la vía de emisión de dinero, y el importante volumen de ahorro del público que manejan los bancos, se justifica la rigurosa intervención estatal en el ejercicio de esa actividad, a través de órganos como la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) y el CONASSIF. “La referida intervención estatal en la actividad financiera se manifiesta con el establecimiento de regulaciones en cuanto a la constitución, la apertura y el funcionamiento de los bancos”.³¹ Todo inicia con la creación del BCCR y se expande a dichos órganos que hoy día tienen como objetivo fiscalizar y organizar de manera colegiada a la SUGEF.

1.5.1. Banco Central de Costa Rica

La expansión cafetalera en Costa Rica tiene un papel muy importante en la creación de la banca nacional, a partir de la producción de este grano, muchas familias dedicadas a esta labor ven la necesidad de aumentar la producción del café, es así como acuden a créditos que otorgaban casas comerciales inglesas. Cabe mencionar que algunos productores no podían cumplir con los pagos crediticios ocasionando que perdieran sus propiedades y la quiebra de algunos productores.

Es hasta mediados de 1851 que el doctor Castro Madriz presentó ante la Asamblea Legislativa una proposición para fundar un banco, cuyo nombre sería Banco Nacional de

³¹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Acción de inconstitucionalidad: voto 6692-94; 15 de noviembre, 1994 14:42 horas” (Nexus P.J ,2021), considerando, párr.3.

Costa Rica³². Sin embargo, Castro no logró fundar el banco, ni en esta ocasión ni en dos intentos posteriores, debido a circunstancias políticas que no apoyaron la idea del mandatario. Más tarde se crean entidades como el Banco Internacional de Costa Rica, Banco Anglo y Banco Nacional de Costa Rica. Siendo el primero un banco muy importante para los costarricenses y el desarrollo del país; este otorgó políticas de incentivo de crédito a los agrícolas y trabajo en conjunto con el Estado.

Pero no es hasta la época de 1914 cuando nace un ente financiero, hoy día conocido como el BCCR y en aquel entonces se le conocía como Banco Internacional. Este banco fue creado con el propósito de ayudar al financiamiento del Gobierno en temas fiscales, también se le asignan funciones importantes como el tipo de cambio en el mercado local.

Dicho banco sufre una serie de reformas que le ayudan a tener mayor control y es en 1936 que la junta directiva otorga funciones de cambiar el nombre por banco nacional de costa rica, dictando de esta manera las funciones que debía realizar, algunas de ella son ; ordenar la banca privada, establecer un régimen de fijación bancaria, crear auditoría de los bancos conocida como superintendencia general de entidades financieras, así como la creación de la ley monetaria³³.

Es así como, mediante la Ley 7558 en 1995, se moderniza el concepto y las funciones propias del Banco Central. Mediante su artículo 1, menciona lo siguiente: “El Banco Central de Costa Rica es una institución autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que forma parte del Sistema Bancario Nacional”. Dentro de las funciones esenciales dictadas en el artículo 2, se encuentra el mantenimiento del valor externo y la conversión de la moneda nacional. Así como la custodia y administración de las reservas monetarias. También regula todo lo que tiene que ver con la política monetaria y cambiaria, emisiones de billetes, coordina y vigila el sistema financiero. Y fue creado con el objeto de promover

³² Arturo Azofeifa Céspedes, “Historia de la banca comercial en Costa Rica: Una breve descripción de sus orígenes hasta la actualidad “, *Revista Nacional de Administración*, vol. 10, no. 1, (junio 2019):7, <https://revistas.uned.ac.cr/index.php/rna/article/view/2466>

³³ *Ibid.*, 7.

el desarrollo de la economía de la sociedad costarricense, vela por la estabilidad económica del país y establece un sistema de intermediación financiera, estable y competitiva.

El BCCR da soporte al sistema financiero del país, por medio de este ente, el Gobierno vela para que se cumplan las políticas monetarias que beneficien y mantengan la economía estable, previendo el desarrollo del país y la volatilidad del mercado comercial, así como la inflación y el valor del colón frente a otras monedas, sin dejar de lado la regulación de las tasas de interés en el comercio.

Esto es de suma importancia, ya que una gran parte de las personas adquieren créditos en el transcurso de su vida. Por ello juega un papel muy importante para el país, su buen manejo y la implementación de políticas adecuadas son claves para que el país vaya por buen camino y así brindar mayor beneficio a los ciudadanos.

1.5.3. Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF)

Por mucho tiempo, la SUGEF perteneció a un departamento del Banco Central y, gracias a las reformas que se emiten, se da independencia a esta entidad; por medio de la Ley 7558 del año 1995, se le otorga carácter de interés público, dotándola de más poder e independencia administrativa. Es así como se plantea su creación, con el objetivo de que la SUGEF tenga la capacidad para funcionar bajo un marco de legalidad con un personal capacitado y tener a su alcance tecnología que le permita abordar su función de forma eficiente, siendo algunas de ellas de:

1. Velar por la estabilidad, la solidez y el funcionamiento eficiente del sistema financiero nacional.
2. Fiscalizar las operaciones y actividades de las entidades bajo su control.
3. Dictar las normas generales que sean necesarias para el establecimiento de prácticas bancarias sanas.
4. Establecer categorías de intermediarios financieros en función del tipo, tamaño y grado de riesgo.

5. Fiscalizar las operaciones de los entes autorizados por el Banco Central de Costa Rica a participar en el mercado cambiario.
6. Dictar las normas generales y directrices que estime necesarias para promover la estabilidad, solvencia y transparencia de las operaciones de las entidades fiscalizadas.
7. Presentar informes de sus actividades de supervisión y fiscalización al Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero.
8. Cumplir con cualesquiera otras funciones y atributos que le correspondan, de acuerdo con las leyes, reglamentos y demás disposiciones atinentes.³⁴

Entonces, la responsabilidad de la SUGEF es velar y fiscalizar que las personas que se inscriben en el sistema cumplan a cabalidad con todos los requisitos para que puedan trabajar legalmente, por lo que genera una carga bastante fuerte para la SUGEF, verificar si dichos capitales de algunas empresas proceden de fraudes o de legitimación de capitales, y si fuese necesario, darle potestad a la entidad para proceder con la normativa legal para sancionar a los sujetos infractores.

1.5.3. Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF)

El Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero es un órgano colegiado de dirección superior, cuyo fin es dotar de uniformidad e integración a las actividades de regulación y supervisión del Sistema Financiero Costarricense. La labor directiva del CONASSIF se ejerce sobre la Superintendencia General de Entidades Financieras, la Superintendencia General de Valores (SUGEVAL), la Superintendencia General de Seguros (SUGESE) y la Superintendencia de Pensiones (SUPEN)³⁵.

Se crea mediante artículo 169 de la Ley 7732, Ley reguladora del mercado de valores del 17 de diciembre de 1997. En su propia génesis legislativa, se concibió al CONASSIF como un

³⁴ Azofeifa Céspedes, 7.

³⁵ Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero. “Estructura del CONASSIF”, *Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero*, consultado 10 marzo, 2021, https://www.sugef.fi.cr/contactenos/quejas_denuncias/consultas_formales.aspx

órgano colegiado de dirección superior, cuyo fin sería dotar de uniformidad e integración a las actividades de regulación y supervisión del Sistema Financiero Costarricense. De esta forma, se unificaron en un solo cuerpo colegiado las competencias que antes tenían cada uno de los Consejos Directivos de los Órganos Supervisores³⁶.

Es importante conocer algunas de sus funciones del CONASSIF que se detallarán a continuación:

1. Nombrar y remover al Superintendente General de Entidades Financieras, al Superintendente General de Valores, al Superintendente General de Seguros y al Superintendente de Pensiones; asimismo, a los respectivos intendentes y auditor interno del CONASSIF.
2. Aprobar las normas atinentes a la autorización, regulación, supervisión, fiscalización y vigilancia que, conforme a la ley, deben ejecutar la Superintendencia General de Entidades Financieras, la Superintendencia General de Valores, la Superintendencia General de Seguros y la Superintendencia de Pensiones. No podrán fijarse requisitos que restrinjan indebidamente el acceso de los agentes económicos al mercado financiero, limiten la libre competencia ni incluyan condiciones discriminatorias.
3. Resolver los conflictos de competencia que se presenten entre las Superintendencias.
4. Aprobar las normas generales de organización de las Superintendencias y la auditoría interna.

El CONASSIF está integrado de la siguiente forma: cinco miembros, que no pueden ser funcionarios públicos, por designación normativa; estos son nombrados durante cinco años por la Junta Directiva del Banco Central, por mayoría, con al menos cinco votos, con posibilidad de ser reelegidos una sola vez. Además, el Consejo está conformado por el ministro de Hacienda o, en su ausencia, un viceministro de esa cartera, y por el presidente o el gerente del BCCR.

³⁶ Ibid.

El tema del derecho financiero en las primeras civilizaciones era muy distinto al actual, ya que se practicaba por medio de los tributos que se imponía de manera impositiva y sin justificaciones, solo por el simple hecho de recaudar fondos para quien tenía el poder absoluto que recaía en una o varias personas. No es hasta el siglo XX que se establecen las bases del derecho financiero, integrando otras ramas como derecho tributario, derecho constitucional u otras que complementa el derecho financiero.

Actualmente, Costa Rica posee una diversidad de normativa que incide con esta materia y rige desde norma constitucional hasta normas sustantivas que dan soporte al funcionamiento del sistema bancario nacional; incluso temas como tributos y evasión fiscal han sido planeados en convenios internacionales para garantizar una economía sana y estable que brinde protección a sus habitantes.

Para lograr que los fondos económicos del país se ajusten a derecho, se han creado diferentes entes, quienes tienen como función supervisar, administrar y fiscalizar los fondos públicos, con el ideal de tener un sistema financiero robusto para el país y brindar créditos que no pongan en riesgo los intereses de los consumidores. Con ello la relación del tema que el BCCR brinde tasas de interés, de manera tal que no afecte el cobro abusivo de los créditos, debido a que la tasa estipulada en la Ley 9859 es variable y es regida por el BCCR, siendo esto de acatamientos para las empresas financieras, de ajustar las tasas y va de la mano con el labor que tiene la SUGEF de controlar y supervisar los lineamientos dictados en la ley.

Capítulo II. Historia del derecho del consumidor y su legislación

2.1. Historia del derecho del consumidor

Al estudiar la historia del consumidor, se observa que existe una coincidencia en la literatura de la historia de este, la mayoría concuerda en que la protección se inicia en los años 60 debido a los aportes del expresidente Kennedy de los Estados Unidos y con la promulgación de la Carta Europea. Sin embargo, para Rojo Gallego, el inicio de las protecciones de los derechos se da desde los tiempos romanos y menciona lo siguiente:

En la etapa preclásica del Derecho Romano hallamos alusiones concernientes a las problemáticas que suscita la compraventa. En esta época se aprecia la preocupación de proteger a la parte compradora, aquella que se encuentra en una posición inferior en relación con su posible comerciante. En el año 44 a.C., Marco Tulio Cicerón en su obra *De Officiis* se cuestiona si pecaría contra la justicia la compraventa con vicios ocultos. Se pregunta si sería una necesidad del vendedor declarar las faltas de la cosa vendida. Controversia que Cicerón resuelve al afirmar que el Derecho Civil, respecto a los bienes raíces, estipula que el vendedor tiene que declarar todos los vicios de aquello que vende, porque según la Ley de las XII Tablas es de obligado cumplimiento lo que se promete, a lo que hay que añadirle la doctrina de los jurisconsultos, por la cual el vendedor es responsable de las faltas que, conociéndolas, no las declare en el momento de la venta. Además, esto se apoya en una sentencia de Marco Catón, por la cual se decía que el vendedor estaba obligado a resarcir el daño causado, pues para la buena fe es necesario “que el vendedor declare á el que compra las faltas de lo que vende.”³⁷

Se observa, entonces, que, desde la época del derecho romano, se daban los primeros pasos para la defensa del consumidor frente a los vendedores y de tratar de controlar los posibles abusos que se originaran del negocio jurídico. Al estudiar cómo se reglamentaba en tiempo antiguos la figura de la compraventa, se puede reconocer mucho del derecho antiguo tanto el derecho romano como la época de Justiniano.

Como nos menciona Marina Rojo en la época, “siguiendo al Derecho Romano mandado compilar por Justiniano, se incluye la protección de la seguridad y la salud; se prohíbe la venta y la compra de sustancias cuyo consumo pudiera causar la muerte, salvo que se emplearan con una finalidad medicinal”³⁸. Esta protección se ve reflejado en el derecho actual, podemos decir que, aunque antes no se veía con

³⁷Marina Rojo Gallego Burín, “Los fundamentos históricos del derecho del consumo”, *Revista Ius et Praxis*, no. 1, (2012):39, <https://granada.academia.edu/MarinaRojoGallegoBur%C3%ADn>

³⁸ Gallego Burín, 47.

claridad la figura como tal, si se habían regulado los problemas derivados del negocio jurídico cabe mencionar que han sido reconocidos desde tiempos Romanos.

En palabras de Araujo Morales, las normas dirigidas a proteger a los consumidores tienen el extraño privilegio de ser la rama más antigua y, a la vez, más moderna de lo que hoy se conoce como el área de Derecho de la Competencia. Con el fraccionamiento del Imperio Romano y la consecuente reducción de la actividad comercial, la protección al consumidor prácticamente desaparece en la Edad Media. No será sino hasta principios del Siglo XVII que encontremos referencias aisladas a la máxima *caveat emptor*, “que el comprador esté alerta”, en el Derecho Común Inglés. En los siglos siguientes, encontraremos en los reportes judiciales algunos casos de fraude y venta de medicinas y alimentos en mal estado.³⁹

Con la llegada de la Revolución industrial y la masificación de productos, las personas inician una lucha por los derechos de los consumidores. Todo inicia porque, en ocasiones, adquirirían productos defectuosos o vendían medicamento con efectos adversos para la salud; lastimosamente, los productos no tenían etiqueta como en la actualidad, por lo que los consumidores adquirirían productos sin saber bien de su contenido, ni conocían los efectos.

El derecho del consumidor es protegido a lo largo del tiempo, su importancia en la sociedad y en las economías activas obliga al ente estatal a brindar la protección real a los consumidores de bienes y de servicios. No siempre esto fue así, se puede decir que ha sido una lucha constante para que los derechos de los consumidores sean reconocidos, anteriormente se decía que el mercado se consideraba libre, por lo tanto, no tenían por qué intervenir el Gobierno en políticas en pro del consumidor, por lo que en las relaciones

³⁹ Cristian Araujo Morales, "El surgimiento de la protección al consumidor", *Revista jurídica Cajamarca*, (2000):s-p, <https://www.derechocambiosocial.com/RJC/REVISTA1/ARAUJO.htm>

contractuales imperaba el individualismo y las reglas de libertad contractual. Como menciona López Montoya:

La problemática jurídica de la protección del consumidor se centra en la noción de la libertad contractual, que data del Código de Napoleón, porque en este ámbito el Estado interviene en el juego de la contratación no con el objeto de resguardar un interés público, sino privado. Los derechos del consumidor empiezan a desarrollarse en el mundo jurídico en los años sesenta, a partir del reconocimiento del estatus de consumidor y de las especiales aristas que empezaban a perfilarse en la relación de consumo y que hacen posible diferenciarlas de las tradicionales relaciones jurídicas civiles o comerciales⁴⁰.

El problema con esta perspectiva fue que se veía al consumidor en igualdad de condiciones que los comerciantes, y es así como bajo esa premisa se causaba menoscabo al consumidor. Es importante tomar en cuenta que las leyes eran creadas por burgueses y para burgueses, excluyendo de esa manera a la clase baja y media, una de las afectadas por las políticas planteadas y favoreciendo de esta manera a esa clase social.

Por otra parte, la ideología política imperante era el capitalismo y posteriormente el neoliberalismo, donde viene a expandir las formas del consumo de la sociedad, por lo que las formas de industria y creación de productos tenían una vida útil más corta, para incrementar el consumo; de esta manera, se inician los primeros pasos para la protección de los derechos del consumidor.

En los Estados Unidos de Norteamérica inicia desde la creación de la Comisión Federal de Comercio (Federal Trade Comision) en 1949 se empezó a proteger al consumidor, esta protección era más bien incidental como consecuencia de regular la actividad comercial e impedir la aplicación de prácticas comerciales desleales. No obstante, la idea de identificar al consumidor como un grupo social diferenciado y brindarle protección especial empezó a ganar fuerzas. Esta actividad de control y

⁴⁰Elsy López Montoya, "La defensa del consumidor desde una perspectiva internacional", *Revista Amicus Curiae. Segunda Época*, vol. 2, no. 4, (2009): 1, http://www.derecho.duad.unam.mx/amicus-curiae/descargas/junio09/DERECHOS_CONSUM_PERSPECT_INTNAL.pdf

protección tuvo como corolario la actitud del Presidente Kennedy quien decisivamente reconoció a los consumidores entidad como grupo económico y asumió la defensa de sus derechos propiciando la primera ley de defensa del consumidor en el mundo.⁴¹

Históricamente, Estados Unidos ha influenciado a países latinoamericanos y del Cono Sur, promoviendo políticas gubernamentales, económicas y sociales por medio de convenciones y tratados que generan vínculos y que obligan a los países integrados a dirigir sus políticas en pro del cumplimiento de lo establecido. Es así como se da esa influencia de la protección de los consumidores como un derecho. Se crea por medio de diversos organismos políticos en convenciones y tratados internacionales que vienen a dar soporte al consumidor en cuanto hacer valer sus derechos.

Tanto los Estado Unidos como los países europeos influenciaron a las políticas latinas, en el fortalecimiento de la normativa de los derechos de los consumidores. Uno de los primeros movimientos fue en 1973, la Asamblea Consultiva del Consejo de Europea emitió la resolución 543/73, con la que aprobó el texto definitivo de la Carta Europea de Protección de los Consumidores. Esta Carta reconoció los siguientes cuatro derechos fundamentales de los consumidores:

1. El derecho a la protección y a la asistencia de los consumidores, que se debe manifestar, según la directiva de las manifestaciones del consejo europeo, en un fácil acceso a la justicia y buena administración de la misma. Además, los consumidores debían ser protegidos de todo daño, económico o material provocado por algún consumo
2. El derecho a la reparación del daño que soporte el consumidor por la circulación de productos defectuosos, o por la difusión de mensajes engañosos o erróneos.

⁴¹ López Montoya, 3.

3. El derecho a la información y a la educación que la Carta prevé no sólo para la obtención, por parte del consumidor, de informaciones correctas sobre la calidad de los productos, sino también para verificar la identidad de los proveedores.
4. El derecho de los consumidores a organizarse en asociaciones y a ser representados en diversos organismos, para expresar opiniones sobre decisiones políticas y económicas⁴²

Fue gracias a los emitidos de estas cartas que se da la iniciativa en diferentes países para adoptar estas directrices en pro de los derechos de los consumidores. Un ejemplo de ello fue el programa preliminar y directivas de la comunidad europea, quienes impulsaron también temas como los derechos a la salud y la seguridad; gracias a estas iniciativas, los productos que estaban de venta libre en el mercado no representaban un riesgo para la salud de los consumidores; se impulsaron también políticas para proteger a los consumidores en negociaciones unilaterales y se pudiera exigir la reparación de daños.

Siguiendo los pasos de Europa, años después, la ONU (Organización de las Naciones Unidas) por medio de Asamblea en la resolución 39/248, aprobó una serie de beneficio al consumidor, dotándolos como derechos universales, debido a la vincularidad que tienen los Estados parte.

Los siguientes seis puntos se aprobaron en dicha convención:

1. La protección de los consumidores frente a los riesgos de su salud y seguridad.
2. La protección y promoción de los intereses económicos de los consumidores.
3. Brindar el acceso a la información para realizar elecciones adecuadas.
4. Educar a las personas consumidoras.
5. La posibilidad de compensación efectiva al consumidor.

⁴² José Ovalle Favela, *Derechos del consumidor* (Cámara de Diputados, LVIII Legislatura - Universidad Nacional Autónoma De México: 2000), 5, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/56/tc.pdf>

6. La libertad de reunión y de organizarse en grupos.

Tanto en la carta europea de derechos de los consumidores como en las directrices emitidas por la ONU, se encuentran similitudes en los derechos que tutelan, más allá de la influencia que una recibió de la otra, es importante recalcar que el fin de proteger al consumidor se logra exitosamente.

En el ordenamiento jurídico costarricense no es la excepción, ya que todas estas corrientes influyeron en las políticas costarricenses, como se ve reflejado en la Constitución Política, en el artículo 46:

Son prohibidos los monopolios de carácter particular, y cualquier acto, aunque fuere originado en una ley, que amenace o restrinja la libertad de comercio, agricultura e industria. Además menciona en su último párrafo, que los consumidores y usuarios tienen derecho a la protección de su salud, ambiente, seguridad e intereses económicos; a recibir información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a un trato equitativo. El Estado apoyará los organismos que ellos constituyan para la defensa de sus derechos. La ley regulará esas materias.⁴³

En este artículo, se denota que el espíritu del legislador buscaba que se protegiera el derecho a la libre elección, al poner límites a los monopolios particulares, no así a los estatales; se trata de velar por que los consumidores puedan, de manera libre, elegir cuál servicio o producto adquirir en libre albedrío.

Por otra parte, en la legislación costarricense, también se promovió la LPCDEC (Ley 7472), en su artículo 1 menciona el fin con el que fue creada:

⁴³ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Constitución Política de la República de Costa Rica; 07 de noviembre, 1949”, art 46, consultado el 4 de mayo , 2021, https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871

El objetivo de la presente Ley es proteger, efectivamente, los derechos y los intereses legítimos del consumidor, la tutela y la promoción del proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención, la prohibición de monopolios, las prácticas monopolísticas y otras restricciones al funcionamiento eficiente del mercado y la eliminación de las regulaciones innecesarias para las actividades económicas⁴⁴.

2.2. Concepto del derecho del consumidor

Antes el concepto del derecho al consumidor no existía como tal, se veía el comercio como una transferencia donde prevalecían las leyes del libre mercado, y la persona consumidora era parte del negocio jurídico. Con la industrialización, se iniciaron las luchas para el reconocimiento del consumo como un derecho y, por tanto, que los gobiernos tutelaran los derechos; no obstante, aún en estos tiempos se sigue en la lucha por los derechos del consumidor.

Todos los seres humanos realizan actividades de consumo para su diario vivir. Cabe destacar que no existen las mismas condiciones de consumo para todos, esto claramente dependerá de la capacidad de pago y el nivel de solvencia con que cuente la persona, así como del objeto que consuma. Recientemente, la forma de consumismo ha cambiado en los últimos años y, es posible decir que se ha modernizado, tan solo a un clic de la computadora se puede adquirir algo de cualquier parte del mundo. Esto ha ayudado a las ventas, pero también ha provocado que la protección al consumidor tenga que evolucionar en función de las nuevas necesidades de los consumidores, actualización que va muy lento, no conforme la sociedad lo requiere.

Entenderemos por consumo al “uso, adquisición o disfrute de bienes o servicios finales para la satisfacción directa de una necesidad humana (tanto de personas naturales o jurídicas), a diferencia de la producción, que usa también bienes o servicios para la obtención de nuevos bienes o servicios...”. Esto incluye bienes no

⁴⁴ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Ley de Promoción de la Competencia Efectiva del Consumidor: No.7472;20 de diciembre, 1994”,art 1, consultado el 4 de mayo , 2021, https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=26481

duraderos (alimentos, medicinas, otros), bienes duraderos o de inversión (vivienda, autos, otros) y servicios prestados por personas (peluquería, ventas, otros) ⁴⁵.

Como se ha mencionado, las formas de consumo han cambiado para dar paso a nuevas concepciones de lo que se debe entender por derechos del consumidor. En palabras de Tambussi, menciona el siguiente concepto: “el derecho del consumidor es un conglomerado de valores preferentes que entiende al consumidor como persona en el mercado y, por lo tanto, eje de todo el sistema jurídico y económico, el sujeto principal de protección, a través de la fijación de estándares básicos”⁴⁶.

No es posible hablar de consumismo y de derechos del consumidor sin otorgarle la importancia necesaria a la persona consumidora como individuo, como parte del sistema financiero y comercial de la economía. Absolutamente todas las personas son consumidores, no es solo una transacción de un bien y un servicio, la economía es cada vez más dinámica. Como lo menciona Liliana Manzano:

En los últimos años ha emergido con fuerza la necesidad de atender los problemas y demandas de las personas naturales o jurídicas que participan en calidad de consumidores y usuarios de bienes y servicios finales, que proveen organismos, empresas públicas o privadas y en general, el comercio legal.

Es lo que se ha llamado el despertar de los derechos de los consumidores y que ha empezado a formar parte de movimientos sociales, organizaciones políticas, medios de comunicación y, en general de la ciudadanía que, naturalmente, también constituye el universo de consumidores.⁴⁷

⁴⁵ Liliana Manzano Chávez, “Defensa del consumidor; de los casos de argentina, Brasil, Chile y Uruguay”, *Friedrich Ebert Stiftung Chile* (2008): 02, consultado 16 de abril, 2021, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/05458.pdf>

⁴⁶ Carlos Eduardo Tambussi, “Los derechos de los usuarios y consumidores son derechos humanos”, *LEX-Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política*, vol. 12, no. 13,(2014):101, <http://revistas.uap.edu.pe/ojs/index.php/LEX/article/view/38/0>

⁴⁷ Manzano Chávez, 02.

Aunado a estos cambios de consumismo fruto de las sociedades modernas, se da la incógnita si el derecho del consumidor debería establecerse como rama independiente, en especial por ser categórico como un discurso jurídico especializado que, a pesar de ser un fenómeno conocido a nivel mundial, lo cierto es que se trata de un derecho reciente, que trasciende a otras ramas jurídicas del derecho. Motivo que no puede ser calificado como una rama independiente porque supera su naturaleza, como lo explica Rivero Sánchez: “que el consumidor se caracteriza por ser de naturaleza supracategorial, esto es, que trascienden las características propias de una rama concreta del ordenamiento: el derecho del consumidor se nutren de categorías provenientes de las distintas ramas jurídicas, a la vez que construye las propias.”⁴⁸

Siguiendo la línea de ideas expuestas por el autor, es difícil limitar el derecho del consumidor a una sola rama, porque los problemas que afecten al consumidor deben ser ajustados a una solución que se adecúe a cada caso particular, por eso mismo se dice que es un derecho tópico basándose en la solución del problema a base de lo que lo origina, sea en normas escritas y no escritas, de todo lo que se compone el ordenamiento jurídico, así comprendido en el bloque de legalidad del artículo 29 de la LPCDEC.

Dicho lo anterior, denota la complejidad del derecho del consumidor, el cual no puede ser resumido en una sola normativa ni tampoco que todas las soluciones se encuentren en un cuerpo legislativo como el civil o comercial que brinda una solución específica en determinadas circunstancias, tales como empresa-empresa o bien la parte civil entre las relaciones privadas entre personas; bien pueden integrarse dichas normas para encontrar la solución al problema, esto no significa que en ellas exista la solución para cada caso como lo reitera Rivero Sánchez:

En efecto, desde la constitución hasta los decretos, de las sentencias a contratos, de las normas escritas a las no escritas, todo el ordenamiento jurídico tiene que ver con el derecho del consumidor. Precisamente por ello, por cortar transversalmente todo el ordenamiento jurídico, es que el derecho del consumidor no puede ser limitado o

⁴⁸ Juan Marcos Rivero Sánchez, *Derechos del consumidor*, (Medellín, Colombia: Biblioteca jurídica Diké, 1997), 34.

encasillado en un sistema determinado, sea este el derecho civil, constitucional, penal, administrativo, etc.⁴⁹

Por otra parte, este derecho no se conforma de una lista exhaustiva, sino de un derecho que cada vez crece más ante los cambios y los movimientos de mercado actual, también el concepto como tal va evolucionando debido a su practicidad.

Lamentablemente, por la rigurosidad y formalidad de las leyes, es difícil modificar o quitar leyes que estén en desuso o que no se apliquen a la necesidad de la sociedad en el tiempo que lo requiere. El país se encuentra ante la presencia de un cambio continuo de formas de consumo cada vez más globalizado; cada vez es más fácil para adquirir servicios y productos, pero con una regulación obsoleta, la que no está acorde con las nuevas realidades. Y que abre un mundo desconocido en temas de derechos del consumidor global que, en definitiva, Costa Rica necesita reforzar.

2.3. Definición del consumidor financiero

Como se ha mencionado, existe una amplia gama de diferentes tipos de consumidores, uno de ellos es el consumidor financiero, si este se compara con el concepto de consumidor, se puede inferir que es toda persona física o jurídica que realiza actos de consumo en el ámbito financiero para una satisfacción personal o empresarial. Un abordaje más claro del concepto lo expresa Zapata citada por Andrea Mac Donald en el siguiente párrafo. Se considera que el consumidor financiero es:

1. Un sujeto que requiere de los servicios bancarios para su vida cotidiana
2. Aquel cuya actividad genera ingresos y gastos a las instituciones vigiladas (financiera).
3. El principal activo de las instituciones financieras. (comercial)
4. Un individuo entre otros muchos, que suscribe contratos de adhesión con las entidades vigiladas (Jurídica)⁵⁰.

⁴⁹ Rivero Sánchez, 33.

⁵⁰ Andrea Fabiana Mac Donald , “El consumidor financiero en la perspectiva de la reforma financiera” , *Portal del Consumidor Protectora*, Consultado 23 de mayo , 2021, <http://www.protectora.org.ar/economia-y-finanzas/el-consumidor-financiero-y-su-proteccion-en-la-actualidad/6393/>

Al estudiar la legislación costarricense en busca de un concepto del consumidor financiero, se encuentra que, en toda su normativa, no existe un concepto claro, a pesar de que sí hay normativa que regula de manera general, no se acota su conceptualización. Por otra parte, la Organización Mundial del Comercio (OMC) brinda el siguiente concepto de servicio financiero;

El sector comprende todos los servicios de seguros y relacionados con los seguros (por ejemplo, seguros de vida y seguros distintos de los de vida, reaseguros, servicios de corretaje y de agencias de seguros, así como servicios de actuarios, evaluación de riesgos e indemnización de siniestros). También abarca todos los servicios bancarios y demás servicios financieros (por ejemplo, la aceptación de depósitos; los préstamos de todo tipo; los servicios de arrendamiento financieros; los servicios de pago y transferencia monetaria; la compraventa de valores; la suscripción de valores; el corretaje de cambios; la administración de activos, incluida la administración de fondos de pensiones; los servicios de depósito y custodia y servicios fiduciarios; los servicios de pago y compensación respecto de activos financieros e instrumentos negociables; el suministro y transferencia de información financiera, y procesamiento de datos financieros y soporte lógico con ellos relacionado, por proveedores de otros servicios financieros; y servicios de asesoramiento e intermediación y otros servicios financieros auxiliares, con inclusión de informes y análisis de crédito, estudios y asesoramiento sobre inversiones y carteras de valores, y asesoramiento sobre adquisiciones y sobre reestructuración y estrategia de las empresas)⁵¹.

Es posible entender que el concepto de consumidor financiero es el que hace uso de los servicios financieros, dichos servicios, como se menciona anteriormente, no solo se refieren a consumo de préstamos crediticios, sino que su concepción cobija muchas más actividades, de ahí la importancia, porque permite el desarrollo de la vida misma, siendo utilizado todos los días, en la cotidianidad, en eso radica la necesidad de una regulación de manera sencilla.

⁵¹ Asamblea General de las Naciones Unidas, “Resolución A/70/186; 4 de febrero 2016”, consultado 05 de junio 2021, https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d186_es.pdf

2.4. Derechos del consumidor financiero

Con respecto a los derechos humanos, las Naciones Unidas han publicado algunas directrices en temas de derechos de los consumidores y han fomentado a los países miembros adoptar las siguientes medidas en temas de consumidor y servicios financieros que se detallan a continuación:

1. Políticas para la regulación y la aplicación efectiva de las normas en el ámbito de la protección del consumidor de servicios financieros.
2. Órganos de supervisión con la autoridad y los recursos necesarios para llevar a cabo su misión.
3. Controles y mecanismos de seguros adecuados para proteger los activos de los consumidores, incluidos los depósitos.
4. Mejores estrategias de educación financiera que promuevan la adquisición de conocimientos financieros básicos.
5. Un trato justo y una divulgación adecuada de la información, velando por que las instituciones financieras también se hagan responsables y rindan cuentas de los actos de sus agentes autorizados. Los proveedores de servicios financieros deben disponer de políticas por escrito sobre conflictos de intereses, para ayudar a detectarlos cuando aparecen. Cuando se plantee la posibilidad de un conflicto de intereses entre el proveedor y un tercero, se debe comunicar esta información al consumidor, a fin de evitar posibles perjuicios a los consumidores a raíz de esa situación.
6. La actuación responsable de los proveedores de servicios financieros y sus agentes autorizados, en particular en lo que respecta a la concesión responsable de préstamos y la venta de productos que se ajusten a las necesidades y los medios del consumidor.
7. Controles apropiados para proteger los datos financieros del consumidor contra el fraude y el abuso, entre otros.

8. Un marco normativo que promueva la eficiencia en función de los costos y la transparencia de las remesas, a fin de que los consumidores dispongan de información clara sobre el precio y el envío de los fondos que se han de transferir, los tipos de cambio, los cargos y otros costos ligados a las transferencias de dinero, así como la reparación correspondiente si esas operaciones no se completan.
9. Los Estados Miembros deben adoptar medidas para reforzar e integrar las políticas de los consumidores relativas a la inclusión financiera, la educación financiera y la protección de los consumidores en cuanto al acceso y la utilización de servicios financieros.⁵²

Además de las Naciones Unidas, el Banco Mundial también ha publicado una directriz de buenas prácticas para la defensa del consumidor financiero, en este documento, recomienda aspectos importantes que se debe tomar en cuenta. Para un sistema financiero eficiente y bien regulado, debería proveer a los consumidores cinco elementos claves:

1. Transparencia, proveyendo información completa, fácil, adecuada y comparable (y entendible) acerca de los precios, términos y condiciones (y los riesgos inherentes) de los productos y servicios financieros.
2. Elección, asegurando prácticas justas, no coercitivas y razonables en la venta y publicidad de productos financieros y servicios y cobros de pagos.
3. Reparación, proveyendo mecanismos económicos y expeditos para abordar quejas y resolver disputas.
4. Privacidad, asegurando la protección con respecto al acceso de terceras partes a información financiera personal.

⁵² Naciones Unidas, “Directriz para la protección del consumidor” (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo UNTAD, New York y Ginebra, 2016)”, consultado 05 de junio, 2021, https://unctad.org/es/system/files/official-document/ditccplpmisc2016d1_es.pdf

5. Confianza, asegurando que los negocios financieros actúen profesionalmente y cumplan con lo que han prometido.

Además de estas recomendaciones, se insta a que se fomente dos pilares fundamentales: la educación y la regulación financiera; ambos claves para un sistema sólido. El primer pilar se refiere a que la educación financiera es clave para ayudar a los consumidores de créditos a entender y conocer todos los riesgos y beneficios, así como las obligaciones que contraen y los derechos que disponen de hacer uso de un servicio financiero. Esta educación debe estar al alcance de todos los estatus de la sociedad desde los analfabetos hasta los empresarios y personas estudiadas que deseen ampliar el conocimiento del mundo de las finanzas.

El segundo pilar que se menciona es la regulación financiera, y esto está relacionado con todas las leyes, la normativa, los entes reguladores y los que fiscalizan en materia de finanzas, todos trabajando para facilitar la información y trato con los consumidores. Ambos pilares deben ir de la mano, ya que, por medio de la educación y la información, todos aquellos consumidores financieros podrán tomar decisiones razonables con base en sus posibilidades económicas.

Muchas veces, debido a la mala educación financiera, las personas más pobres son las más propensas a endeudarse y no poder realizar los pagos a cabalidad. Es, sin duda, el sector más afectado tras las crisis económicas, cada eventual cambio de sus vidas diarias representa un riesgo para estas familias; no solo perciben menos dinero al mes, es la inhibición de derechos como la educación, la salud y la integridad personal que se ve afectada. Una mala decisión puede ser catastrófica para miles de familias costarricenses que viven con lo mínimo. Por lo que es necesaria la educación hoy más que nunca, para evitar que familias caigan en fraudes o actividades malintencionadas de estafadores.

Además de los organismos internacionales, el ordenamiento costarricense protege de manera general los derechos de los consumidores, mediante el artículo 32 y 88 del Reglamento a la Ley de promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor 7472.

Artículo 88.-Derechos del consumidor. Sin perjuicio de lo establecido en tratados, convenciones internacionales de las que Costa Rica sea parte, legislación interna

ordinaria, reglamentos, principios generales de derecho, usos y costumbres complementarios; son derechos fundamentales e irrenunciables del consumidor, los siguientes:

- a) La protección contra los riesgos que puedan afectar su salud, su seguridad y el medio ambiente.
- b) La protección de sus legítimos intereses económicos y sociales.
- c) El acceso a una información, veraz y oportuna, sobre los diferentes bienes y servicios, con especificación correcta de cantidad, características, composición, calidad y precio.
- d) La educación y la divulgación sobre el consumo adecuado de bienes o servicios, que aseguren la libertad de escogencia y la igualdad en la contratación.
- e) La protección administrativa y judicial contra la publicidad engañosa o abusiva, las prácticas y las cláusulas abusivas, así como los métodos comerciales desleales o que restrinjan la libre elección.
- f) Los mecanismos efectivos de acceso para la tutela administrativa y judicial de sus derechos e intereses legítimos, que conduzcan a prevenir adecuadamente, sancionar y reparar con prontitud la lesión de estos, según corresponda.
- g) Recibir el apoyo del Estado para formar grupos y organizaciones de consumidores y la oportunidad de que sus opiniones sean escuchadas en los procesos de decisión que les afecten⁵³.

Como parte de los lineamientos que tienen que seguir nuestro país al formar parte de las instituciones internacionales, la Oficina del Consumidor Financiero (OCF)

⁵³ Ley de Promoción de la Competencia Efectiva del Consumidor, art 88.

menciona cinco principios llamados buenas prácticas que han implementado como nuestra legislación los cuales se detallan a continuación:

Marco regulatorio: El país debe contar con un marco regulatorio que garantice el respeto de los derechos de estos consumidores.

Libertad de elección: El consumidor financiero debe tener la posibilidad de elegir los productos que se adecuen a sus necesidades para ello contar con la información y herramientas para comparar productos y servicios financieros, así como del desempeño de las entidades financieras es importante.

Información y asesoría: El consumidor debe ser informado de manera cierta, clara, suficiente y oportuna sobre los costos y demás servicios que se le ofrecen de manera tal que pueda tomar sus decisiones. Además, las entidades financieras deben responder a todas las dudas e inquietudes de sus clientes durante y después de contratar un producto financiero.

Educación financiera: La educación financiera debe contribuir al que el consumidor cuente con el conocimiento y las habilidades para entender de forma básica el sistema financiero: las entidades que lo conforman, los riesgos, y las ventajas de los productos financieros que se le ofrecen, principios de finanzas personales y familiares, régimen de protección al consumidor y términos contractuales de las entidades financieras.

Mecanismos de solución de controversias: El sistema financiero en general y las entidades financieras en particular, deben contar con mecanismos eficientes para atender las consultas, peticiones, soluciones y quejas o reclamos que tengan el cliente. Además, la forma de acceder a estos mecanismos debe ser informada claramente a los consumidores.⁵⁴

⁵⁴ Oficina del Consumidor Financiero, *Consumidores financieros requieren protección especial de sus derechos*. (San José, Costa Rica: Oficina del Consumidor Financiero, 2015), 1, <https://ocf.fi.cr/wp-content/uploads/2014/11/Consumidores-financieros-requieren-proteccion-especial-de-sus-derechos.pdf>

Es bueno que el país cuente con estos lineamientos internacionales en pro de los consumidores financieros, pero es aún más importante que se plasmen en la realidad. Se sabe que no es fácil lograr la claridad de las leyes, muchas veces son confusas y difíciles de interpretar, pero en ocasiones como estas se dictan lineamientos legales que quedan en el papel y cuesta mucho hacerlos realidad. Un ejemplo de ello es la información y asesoría por parte de institutos gubernamentales, se sabe que muchas veces la consulta y la asesoría no es oportuna y que no cuentan con el personal necesario para abarcar asesoría a las personas. Cabe destacar que sí hacen un gran esfuerzo por ayudar al sector empresarial de manera generalizada, pero hace falta más charlas y educación a los ciudadanos.

2.5. Derecho del consumidor como derecho humano

El derecho del consumidor ha evolucionado, ya que las relaciones comerciales han sido parte de un constante cambio en las relaciones sociales y mercantiles del ser humano; por eso los Estados han regulado el vínculo entre el mercado, que es aquel que brinda la demanda de bienes y servicios, y el consumidor, quien es el destinatario final del comercio.

Esta situación se ha calificado como un acto de confianza por parte del consumidor, dado que desconoce aspectos relacionados con la calidad, producción y la materia prima que da origen al producto o servicio que adquiere. Por esta razón, se ha calificado al consumidor como la parte vulnerable o débil de la relación de consumo, debido a esto se han promulgado diversas normativas tanto nacionales como internacionales para proteger los derechos e intereses que amparan a la persona consumidora.

El derecho de consumidor surge a raíz de los movimientos sociales que se dan entre la década de los sesenta y setenta, no solamente en busca de este derecho, sino también de otros como el derecho a un ambiente sano, a la identidad nacional y cultural, a la paz, a la cooperación internacional y regional. Estos son algunos derechos que actualmente se conocen como “nuevos derechos” o “derecho de la sociedad global”, los cuales se conocen como los Derechos Humanos de tercera generación. Precisamente, para hablar de los derechos de la tercera generación, es necesario partir de la primera y segunda generación que hoy se encuentra amparada por la normativa internacional de los derechos humanos.

La Declaración Universal del año 1948 nace a raíz de las desigualdades y violaciones que existían sobre los derechos individuales cometidas por el Estado y las diversas guerras que provocaron mucho caos en las distintas sociedades. Esto dio paso para la creación de esta declaración internacional de carácter vinculante para los estados que forman parte de ella, que contempló en un principio los derechos civiles como derecho a la vida, a la libertad, a la propiedad y derecho a la seguridad. Del mismo modo, algunos de los derechos políticos son: el derecho a la asociación, derecho al voto y a la huelga; que nacieron para brindar a los ciudadanos una política estable y la protección de su integridad por su condición humana, llamándose este grupo como derechos de primera generación.

Posteriormente, en el siglo XX, con la declaración citada, se integraron los derechos civiles y políticos, también se dieron los primeros indicios sobre los derechos económicos, sociales y culturales, conocidos como los “derechos de segunda generación”. Sin embargo, no fue suficiente para abarcar los servicios de necesidades básicas por parte de los Estados miembros. Fue hasta el año 1966, que la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) aprueba el primer Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) apareciendo los derechos de salud, trabajo, educación, vivienda digna, entre otros. “De esta forma, las legislaciones van reconociendo los derechos llamados de segunda generación, que a diferencia de los de la primera, que exigen solo una actitud pasiva por parte del estado, exigen la realización de acciones positivas, tanto por parte del estado como de los individuos”⁵⁵.

En 1986, con la Declaración del derecho al desarrollo, da inicio lo que hoy se conoce como “derechos de tercera generación”, o bien, como derechos solidarios; brindando en ese momento mayor importancia a temas que afectan no solamente a un sector específico de la población, sino que se trata de un tema que resguarda los intereses de la colectividad, es decir, integra a todas las personas. Por ejemplo, el derecho a un ambiente sano, protección del patrimonio, derecho a la paz y, por supuesto, el derecho de la persona consumidora. Fue a

⁵⁵ José Luis Alonso Iglesias, “Los Derechos Humanos de Tercera Generación y los movimientos sociales”, *Red de Revistas Científicas de América Latina y Caribe, España y Portugal*, no. 002, (2003): 57, <https://www.redalyc.org/pdf/678/67800202.pdf>

partir de ese hecho que se le atribuye al derecho del consumidor un enfoque distinto un poco más humano, en el que se debe respetar la dignidad humana.

En palabras de Carlos Eduardo Tambussi citado por Eduardo Torres Buteler, da a conocer la importancia que hay entre el derecho humano y el consumidor:

Así, comenzaron a receptarse por primera vez una serie de derechos que no les pertenecen sólo a los individuos en particular sino también a un sector de la sociedad, e incluso, a la sociedad toda.

En cuanto a los derechos de los consumidores, estos deben de ser considerados como auténticos derechos humanos toda vez que involucran innumerables aspectos que hacen directamente a la dignidad de la persona: la vida, la salud, la libertad, la igualdad, etc.⁵⁶

A pesar de que la normativa no señala la protección del consumidor explícitamente, lo cierto es que este instrumento se compone de un catálogo de derechos mínimos. Si la interpretación favorece a la persona, no se debe restringir, ya que esto forma parte de los principios que componen los derechos humanos, como el principio “pro homine”.

Además, los derechos humanos se relacionan con otros derechos, como en este caso el derecho del consumo, en el que no se puede valorar como un tema independiente; por ejemplo, al de la libertad, a la salud, seguridad, dignidad, propiedad, entre otros.

Más allá del ámbito del DIDH, en la doctrina constitucional, la justificación de la existencia de este principio y, en general, de pautas particulares para la interpretación de normas de derechos humanos, se basa en el hecho de que el subsistema de derechos humanos establece normas que son un mínimo y no un techo de protección, así como un techo y no un piso para su restricción. Por tanto, la creciente necesidad de dar plena

⁵⁶ Eduardo Torres Buteler, “La protección del consumidor a la luz de los tratados internacionales de derechos humanos”, *Revista De La Facultad De Derecho Y Ciencias Sociales De La Universidad Católica De Córdoba*, vol.2 , no 2, (2013): 126, <http://revistas.bibdigital.uccor.edu.ar/index.php/RFD/article/view/1190/1276>

vigencia o de maximizar u optimizar las normas sobre derechos humanos ha visto surgir, entre otros, el principio pro persona.⁵⁷

De acuerdo con lo anterior, se trata de no limitar el derecho interno, siempre y cuando favorezca a la persona, ya que, si se lesionan los derechos mínimos, existiría una violación de la norma nacional y los instrumentos internacionales, como la Convención de Viena en su artículo 27, artículos 29 y 30 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que contiene lo siguiente:

Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

- a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;
- b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados.⁵⁸

Enfatizando la importancia que tienen los instrumentos internacionales en Costa Rica como fuente de mayor jerarquía de las leyes nacionales, se menciona en el artículo 7 de la Constitución Política: “Los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos, debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tendrán desde su promulgación o desde el día que ellos designen, autoridad superior a las leyes.”⁵⁹. Por eso el derecho del consumidor no solamente es un derecho que se basa en una protección para el sujeto que emerge en el mercado, sino como una condición necesaria para la subsistencia del ser humano que no se puede aislar con otros derechos inherente de las personas, que conlleva

⁵⁷ Constanza Núñez, *Una aproximación conceptual al principio pro persona desde la interpretación y argumentación jurídica* (Universidad Carlos III de Madrid Jurídica, 2017),7.

⁵⁸Organización de los Estados Americanos, “Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José; 22 de noviembre, 1969)”²⁹,https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

⁵⁹Constitución Política, art 7.

a que los estados tengan normativa interna que cumpla y se acerque a la finalidad de los instrumentos internacionales.

La norma de carácter internacional no se refiere directamente al derecho del consumidor, sino que lo hace de manera indirecta. No obstante, el artículo 21 inciso 3 de la Convención Americana de Derechos Humanos conocida también como Pacto de San José contempla que: “Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley”⁶⁰, pues señala la prohibición de la usura como una forma de explotación del ser humano y contraria a derecho, porque representa abusos con respecto a los altos intereses en créditos que se integran mediante las cláusulas de los contratos. Normalmente, son contratos que giran en el mercado con la característica de contratos predisponentes, por eso es vital que los gobiernos locales tomen medidas necesarias para supervisar y regular aspectos relacionados con los intereses de los créditos ante las modalidades del mercado.

Por consiguiente, los estados deben reconocer, garantizar y respetar una protección, ya sea por instrumentos normativos o instituciones que velen por los intereses de la colectividad, a razón que: “los valores y derechos protegidos en la relación de consumo son irrenunciables, ya que pertenecen a la persona humana al margen de su consentimiento y le son atribuidos de forma ineludible. El Estado reconoce, respeta y garantiza el respeto a los mismos a partir de su poder normativo de orden público”⁶¹.

Como parte de esa política internacional por hacer valer los derechos, se dicta la resolución 39/248 del 16 de abril de 1985 de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas. Surgen después que el Consejo Económico y Social, le solicita al secretario general, producto de las resoluciones de 1981/62 del 23 de julio de 1981 y 1984/ 63 del 23 de julio, para que este último dictara una serie de protocolos o bien políticas, orientadas especialmente con la cosmovisión de los países en vía de desarrollo para la protección del consumidor.

⁶⁰ Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), art 21 .

⁶¹ Tambussi, 96

Dichas directrices fueron aprobadas con la resolución 39/248, de 16 de abril de 1985, sin embargo, el Consejo Económico y Social amplió dicho informe con la resolución 1997/7 del 26 de julio de 1999 aportando como tema nuevo del consumo sostenible. Seguidamente, con la resolución 70/186 de 22 de diciembre del 2015, se dan por aprobadas las recomendaciones de carácter no vinculantes para los estados miembros a cargo de la Asamblea General de las Naciones Unidas. La labor de esta entidad no solo se limitó a revisar y aprobar las directrices, sino que agregó nuevos temas en pro de los intereses de los consumidores, como el acceso a bienes y servicios esenciales, principios para unas buenas prácticas comerciales y protección a los consumidores en situación vulnerable o en desventaja, comercio electrónico, programa de educación, entre otros.

El documento está integrado por directrices y principios que impulsan la protección de los consumidores. Tiene como objetivo que los estados procuren que las leyes y las instituciones sean eficientes, con el resguardo de los intereses de un grupo en particular conformado por las personas dentro del mercado. Por su parte, las Naciones Unidas mencionan la conceptualización de las directrices y su importancia, las cuales se detallan a continuación:

Las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor son un conjunto valioso de principios que establecen las principales características que deben tener las leyes de protección del consumidor, las instituciones encargadas de aplicarlas y los sistemas de compensación para que sean eficaces. Además, las Directrices ayudan a los Estados Miembros interesados a formular y aplicar leyes, normas y reglamentos nacionales y regionales adaptados a sus circunstancias económicas, sociales y ambientales; también contribuyen a promover la cooperación internacional entre los Estados Miembros en el ámbito de la aplicación y alientan a que se compartan las experiencias en materia de protección de los consumidores.⁶²

Además de las directrices, se creó la Junta de Comercio y Desarrollo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la cual tiene a su cargo

⁶² Naciones Unidas, “Aplicación de las Directrices de las Naciones Unidas”(Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Octava Conferencia de las Naciones Unidas Encargada de Examinar Todos los Aspectos del Conjunto de Principios y Normas Equitativos Convenidos Multilateralmente para el Control de las Prácticas Comerciales Restrictivas),Ginebra,19-23 de octubre 2020)

recibir consultas de los Estados miembros en relación con las directrices, ya que este grupo se representa por expertos en materia del consumidor; con el sentido de que las recomendaciones y opiniones sean de utilidad para implementar políticas a favor de los intereses de las personas.

Consecuentemente, muchos países miembros de las Naciones Unidas empezaron a reforzar e imponer límites a los abusos que perjudicaban al consumidor, implementando normas de carácter fundamental en las constituciones políticas de cada país; incluso han ido más allá en la creación de una ley especial en aras de los intereses del consumidor. Aunque estas directrices no son vinculantes para los estados, resulta que han tenido una respuesta favorable para estas naciones, especialmente porque suministran información clave y respaldada por expertos que llevan a cabo una labor de alto nivel. “Los principios y recomendaciones contenidos en las Directrices, pese a no constituir requisitos legales en sí, se refieren con frecuencia a objetivos específicos vinculados a los derechos humanos esenciales que se consagran en las declaraciones y resoluciones de las Naciones Unidas.”⁶³

Las recomendaciones presentadas en la directriz contienen principios generales y buenas prácticas comerciales que trascienden el tema de salud, protección, igualdad, cooperación, acceso a recursos, información, creación de políticas del consumidor, es decir, su aplicación de las recomendaciones es para todo tipo de consumidor. Llama la atención la valoración de los consumidores en situación vulnerable o desfavorable, como así se expone en la directriz:

Los Estados Miembros deben establecer o mantener una infraestructura adecuada que permita formular, aplicar y vigilar el funcionamiento de las políticas de protección del consumidor. Debe prestarse especial atención a la necesidad de garantizar que las medidas de protección del consumidor se apliquen en beneficio de todos los sectores de la población, en particular de la población rural y de los pobres⁶⁴.

El apartado de principios para buenas prácticas comerciales se desglosa en seis puntos: el trato justo y equitativo, conducta comercial, divulgación y transparencia, educación y

⁶³ Consumers International, *La protección de los consumidores: Por qué es importante para usted* (Londres, Reino Unido: Consumers International, 2016), 6.

⁶⁴ Naciones Unidas, “Directrices para la protección del consumidor” (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 2016), 7-8.

sensibilización, protección de la privacidad y, por último, la relación que surge de las controversias y reclamaciones de los consumidores. Estos principios tienen en común el objetivo de lograr un trato justo, no engañoso ante los actos derivados del comercio. Como se ve reflejado en el segundo principio de esta resolución.

Conducta comercial. Las empresas no deben someter a los consumidores a prácticas ilegales, poco éticas, discriminatorias o engañosas, como las tácticas de comercialización abusivas, el cobro abusivo de deudas u otra conducta inadecuada que pueda entrañar riesgos innecesarios o perjudicar a los consumidores. Las empresas y sus agentes autorizados deben tener debidamente en cuenta los intereses de los consumidores y la responsabilidad de respetar el objetivo de la protección del consumidor.⁶⁵

Otra recomendación que brinda esta entidad internacional se refiere a que los gobiernos fomenten la educación del sistema financiero, con el fin de que las futuras generaciones puedan tomar decisiones acertadas dentro del comercio, teniendo conocimiento sobre los derechos y obligaciones de todo consumidor. Estos lineamientos no deben ser ignorados por aquellos países que se fundamentan en un estado social de derecho, porque no cumplen con el propósito de los estándares internacionales de los derechos humanos.

2.6. Normativa costarricense

Las primeras normas que regulaban el tema del consumidor lo hacían de manera indirecta en materia civil y penal, ya que al principio no existía conocimiento jurídico respecto al derecho del consumidor, contrario a la actualidad, que tiene su propia legislación y órganos competentes encargados de supervisar por las garantías de este grupo. Es importante reconocer el aporte de estas primeras normativas para comprender el desarrollo del sistema jurídico actual de Costa Rica.

De acuerdo con lo anterior, el primer código al que se hace referencia es el Código General de la República de Costa Rica, también llamado el Código de Carrillo. Fue promulgado el 30 de julio de 1841. Este fue el primer instrumento para el país siendo un territorio independiente

⁶⁵ Ibid., 8.

y soberano, contenía este documento que dividía en tres partes: materia civil, penal y procesal.

En materia civil, el capítulo de las ventas de bienes mencionaba en el artículo 1005 que, si el comprador recibía el bien con características diferentes, fuesen distintas (peso, cuenta o cantidad) a las que pretendió comprar, tenía el derecho de reclamarle al vendedor exigiendo la entrega correspondiente o pedir los daños. Esto acredita la semejanza que existe con el artículo 32 inciso c de la Ley 7472, que explica que el consumidor debe recibir información verídica de los bienes y servicios que adquiriere. Mientras tanto, en materia penal, los artículos 309, 310 y 644 sancionan al vendedor si presenta conductas fraudulentas como alteraciones de peso, falsificaciones de medidas o de mercancía. En aquel entonces, las penas iban desde multas de 5 a 50 pesos hasta arrestos de 1 a 6 meses.

En 1941, con la entrada en vigor del Código Penal y de Policía, se siguen penando las conductas de estafa y fraudes en el comercio, plasmados en los artículos 282 inciso 1 y 11, con la diferencia de que, en la regulación del año 1841, no se sancionaba cuando existía la entrega de un bien distinto en sustancia y calidad. Otro artículo corresponde al numeral 286, que hace mención sobre las alzas de precio de forma antojadiza a los distintos bienes que circulan en el mercado, mediante falsas noticias, estadísticas o algún otro fraude que incida en los cambios de precios de los bienes.

Estos antecedentes influenciaron en la creación de una ley especial que reunía los derechos del consumidor, surgiendo la primera Ley de Protección al Consumidor 5665, en el año 1975. Por medio de esta ley, Costa Rica fue reconocido, principalmente, por ser uno de los primeros países de América Latina en tener una normativa que resguardaba la protección al consumidor. En la misma ley, se establecían las facultades del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), algunos ejemplos son: establecer los precios de los bienes en el mercado, las obligaciones del comerciante y las prohibiciones de índole engañoso a los bienes, entre otros.

A pesar de que la ley tuvo un gran avance en materia del consumidor, en aquel entonces faltaba un órgano especializado para velar por ellos, por lo cual, a raíz de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República 6815 del año 1982, se crea un órgano encargado de

llevar a cabo la supervisión por parte de la Procuraduría de Defensa del Consumidor. No obstante, no tuvo mucho éxito y actualmente ya no existe. Posteriormente, se intentó crear otro organismo, sin embargo, no tuvo éxito, así como lo describe Randall Salazar:

Existieron otros intentos de coordinación entre instituciones para la generación de políticas públicas en protección del consumidor, una de esas, fue la creación del Consejo Nacional para la Garantía de los Derechos del Consumidor y Usuario en el año de 1991. Este Consejo lo integraban representantes del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, Defensoría del Consumidor y Ministerio de Salud.⁶⁶

Para el año 1994, se crea la normativa vigente, nombrada LPCDEC. Es una ley que establece un órgano encargado para supervisar los derechos del consumidor en instancia administrativa, llamado la Comisión Nacional del Consumidor (CNC); cuando esta ley entra vigencia deroga la anterior.

El derecho del consumidor con el paso del tiempo ha sido parte de la normativa costarricense, aunque en un principio no era regulado estrictamente como un derecho independiente como se conoce hoy, esto influyó para catalogar un derecho fundamental como un derecho humano, como se verá con las diversas normativas costarricenses.

2.6.1. Constitución Política

Los derechos del consumidor, antes de 1996, solamente estaban amparados por diferentes leyes de distintos cuerpos normativos, a pesar de que ya había influencia internacional de las directrices de la Naciones Unidas que, finalmente, con la Resolución 39/248 del 16 de abril de 1985 de esta misma institución, contribuyó para que se diera la reforma del artículo 46 de la Constitución Política de Costa Rica, agregando en el último párrafo lo siguiente: “Los consumidores y usuarios tienen derecho a la protección de su salud, ambiente, seguridad e intereses económicos; a recibir información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a

⁶⁶ Randall Salazar Solórzano, *La tutela constitucional del consumidor*, 5-6, <http://reventazon.meic.go.cr/informacion/cnc/tutelaconstitucional.pdf>

un trato equitativo. El Estado apoyará los organismos que ellos constituyan para la defensa de sus derechos. La ley regulará esas materias”⁶⁷.

Finalmente, con la promulgación de la Ley 7607 de 29 de mayo de 1996, se eleva el derecho del consumidor como un derecho fundamental que muestra la importancia que tiene este con los demás derechos, los cuales integran la dignidad humana.

Ante esta situación de desequilibrio en las relaciones de consumo entre empresarios y consumidores o usuarios, los instrumentos jurídicos tradicionales resultan poco satisfactorios para proteger los intereses de los consumidores, por lo que el legislador, para evitar o al menos paliar en la medida de lo posible esa situación desventajosa del ciudadano-consumidor, ha creado diversos sistemas jurídicos de defensa tratando de encontrar un justo equilibrio entre los intereses recíprocos de consumidores y productores, supliendo así, en cierto modo, determinadas deficiencias funcionales del mercado en el orden de la economía. En ese orden de ideas, mediante Ley No. 7607 de 29 de mayo de 1996 se reformó el artículo 46 de la Constitución Política, introduciéndose en él un nuevo derecho económico justo al lado de la libertad de empresa y como delimitador de ésta: la protección del consumidor. (...) ⁶⁸

De ese modo, esta norma constitucional integra a la vez los derechos de salud, ambiente, seguridad e intereses económicos, conllevando al derecho del consumidor no como un aspecto meramente económico de la sociedad, sino que refleja que el Estado debe poner límites al sector comercial al margen de los derechos de interés público, así como lo enfatiza Salazar:

Al respecto y sobre las limitaciones a dicha libertad la Sala Constitucional sostiene que la libertad de comercio es el derecho que tienen todos los ciudadanos para elegir sin limitaciones la actividad comercial que más le convenga y que sea permitida por ley. Pero el ejercicio de la actividad debe estar sometido a las regulaciones existentes, las que no deben trascender los límites de razonabilidad y proporcionalidad pues la

⁶⁷ Constitución Política, art 46.

⁶⁸ Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, “Proceso ordinario: res. 00295 – 2007; 26 de abril 2007 10: 45 horas “(Nexus. PJ, 2021), considerando, párr. 5

norma del artículo 46 debe interpretarse armoniosamente con el artículo 28 constitucional. (votos 1195-91, 143- 94, 1901-94)⁶⁹

Esta reforma acata la necesidad de que los Estados no solo protejan el derecho al consumo, sino que permitan el ejercicio de este tras la globalización de los mercados, que tampoco es limitar el ejercicio financiero, pues procura encontrar el equilibrio entre el sector comercial y el de consumo.

2.6.2. Ley de promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor (Ley 7472) y su reglamento (37899-MEIC)

La ley nace a la vida jurídica el 19 de enero de 1995. Esta regulación deroga la Ley de Protección al Consumidor 5665, porque ampliaba en diferentes formas la protección del consumidor y la supervisión del actuar de los mercados en un marco de legalidad, ya que hoy es la fuente principal de resguardo a los intereses de los consumidores y del sector comercial, así como lo señala el artículo 1 de la de LPCDEC. El desarrollo de este cuerpo normativo se da para evitar los abusos del mercado frente a los consumidores, como lo señala el artículo:

El objetivo de la presente Ley es proteger, efectivamente, los derechos y los intereses legítimos del consumidor, la tutela y la promoción del proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención, la prohibición de monopolios, las prácticas monopolísticas y otras restricciones al funcionamiento eficiente del mercado y la eliminación de las regulaciones innecesarias para las actividades económicas.⁷⁰

Sucesivamente, el artículo 2 brinda una serie de definiciones sobre los sectores que alcanza la ley, algunos de ellos son: el consumidor, comerciante, agente económico, contrato de adhesión, entre otros. Así mismo, el artículo 31 aclara que los consumidores, productores y comerciantes, del sector público o privado, son los sujetos que tutela la ley.

Es importante destacar que esta normativa surge antes de la reforma de la Constitución Política del artículo 46, sin embargo, ya la misma en el artículo 32 de LPCDEC estableció

⁶⁹ Randall Salazar Solórzano, *La tutela constitucional del consumidor*,9.

<http://reventazon.meic.go.cr/informacion/cnc/tutelaconstitucional.pdf>

⁷⁰ Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor; art 1.

algunos derechos fundamentales, los cuales son derechos irrenunciables por parte del consumidor:

Sin perjuicio de lo establecido en tratados, convenciones internacionales de las que Costa Rica sea parte, legislación interna ordinaria, reglamentos, principios generales de derecho, usos y costumbres, son derechos fundamentales e irrenunciables del consumidor, los siguientes:

- a) La protección contra los riesgos que puedan afectar su salud, su seguridad y el medio ambiente.
- b) La protección de sus legítimos intereses económicos y sociales.
- c) El acceso a una información, veraz y oportuna, sobre los diferentes bienes y servicios, con especificación correcta de cantidad, características, composición, calidad y precio.
- d) La educación y la divulgación sobre el consumo adecuado de bienes o servicios, que aseguren la libertad de escogencia y la igualdad en la contratación.
- e) La protección administrativa y judicial contra la publicidad engañosa, las prácticas y las cláusulas abusivas, así como los métodos comerciales desleales o que restrinjan la libre elección.
- f) Mecanismos efectivos de acceso para la tutela administrativa y judicial de sus derechos e intereses legítimos, que conduzcan a prevenir adecuadamente, sancionar y reparar con prontitud la lesión de estos, según corresponda.
- g) Recibir el apoyo del Estado para formar grupos y organizaciones de consumidores y la oportunidad de que sus opiniones sean escuchadas en los procesos de decisión que les afecten.⁷¹

⁷¹ Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor; art 32

La ley también menciona explícitamente otros derechos, al respecto, se tiene en cuenta el aporte del autor Randall Salazar Solorzano, como se indica a continuación:

Derecho de garantía: Se encuentra regulado en el artículo 43 de la LPCDEC, va dirigido para quien adquiera un producto o servicio que presente deterioro o alguna falla, es decir, cuando no se cumple con los estándares de calidad sea este de salud, medio ambiente, seguridad y aquellos que la Administración Pública lo determine por ley o reglamento.

La garantía tiene que cubrir un plazo mínimo de 30 días después de la compra, indicando el alcance, las condiciones y los procedimientos a realizar para hacer efectivo el reclamo.

Derecho de información del consumidor: Los artículos 32 inciso c, 34 incisos b, d, e, f, 42 incisos i y j, 44 bis inciso a, de la LPCDEC, establecen el derecho que tienen los consumidores de recibir información veraz, clara y suficiente para tomar una decisión acorde a sus necesidades, a la vez indica la obligación que tiene los comerciantes de dar información suficiente del bien o servicio que se ofrecen en el mercado, por ejemplo, tiene que estar en el idioma español, composición, peso, fecha de caducidad, país de origen de creación, etiquetamiento, entre otros; ya que en caso de omisión, el consumidor puede acudir a la vía administrativa para ejercer su derecho, tomando en cuenta las resoluciones de la Sala Primera.

El derecho de información se erigió como de observancia indispensable en beneficio de los consumidores y usuarios, quienes, por disposición legal, han de contar con datos veraces, oportunos, específicos, claros, pertinentes y suficientes (artículos 17 incisos b) y c), 32 incisos c) y e) y 34 inciso b) de esa normativa), a fin de procurar, hasta donde sea posible, decisiones de consumo oportunas, racionales y razonables. Su relevancia es tal, que el constituyente derivado se ocupó de traslucirlo con posterioridad, a partir de la reforma introducida al artículo 46 de la Carta Magna, reafirmando desde la cúspide del ordenamiento interno, que la información relevante suministrada al potencial consumidor debe ser veraz y

adecuada. Esta garantía se efectiviza a través de la ley en el establecimiento de un deber cuya observancia está impuesta al comerciante. En tal sentido, según la Sala Constitucional:

(...)[sic] el proveedor o productor (...)[sic] está obligado a brindar no solamente una información que refleje las verdaderas y completas características de aquellos, sino también a otorgarla en el lugar, tiempo y circunstancia adecuados. La información es un derecho básico y sustancial de los consumidores pues es determinante de la protección, tanto de la seguridad como de los intereses económicos de los consumidores (...)[sic]. El objeto de este derecho versa sobre el adecuado conocimiento de las condiciones de la operación realizada, de sus derechos y obligaciones consiguientes y esencialmente de las características de los productos y servicios comercializados.” (Voto no. 2658-2003 de las 15 horas 23 minutos del primero de abril de 2003.)⁷²

1)Discriminación al consumo: el fundamento jurídico se encuentra en los artículos 33 de la Constitución Política y 36 inciso d, de la LPCDEC, que establecen el principio de igualdad interviniendo cuando existen alzas de precios a diferentes consumidores, incluso cuando se niega el comerciante a vender o proveer el servicio sin justificar su conducta a una causa justa.

2)Publicidad engañosa: Es aquella publicidad que no coincide con las características, condiciones, contenido, peso del bien o servicio ofrecido por el comerciante. Toda publicidad tiene que estar sujeta a las cualidades propias del objeto, sustentado en el artículo 37 de la LPCDEC.

Lo anterior debido a que, si bien la publicidad comercial como hecho comunicativo se realiza en el ejercicio de la libertad de expresión, también se ejecuta en el ámbito de libertad de mercado; lo cual quiere decir que, si bien el comerciante se encuentra posibilitado para ejercer sus derechos, no debe olvidarse su relación con el consumidor, para quien la

⁷² Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, “Recurso de casación: res. 00478-2020; 21 de febrero 2020 10:55 horas” (Nexus. PJ), considerando, párr. 5.

publicidad constituye un medio para conocer las características de los bienes y servicios que se ofertan.⁷³

3)Compras a crédito: Todo bien que se venda por medio de crédito, debe verse reflejado en términos claros en el contrato, los siguientes datos, como lo da a conocer Randall Salazar:

1. En el punto de venta.
2. El precio de contado.
3. El plazo expresado en meses.
4. La tasa de interés anual sobre saldos deudores expresada en forma porcentual, las comisiones.
5. El monto de pago inicial (prima, de existir) El monto total a pagar al cabo del plazo.
6. La persona física o jurídica que brinda el financiamiento si es un tercero. La publicidad de las ventas a crédito deberá indicarse al menos: El precio de contado, el plazo expresado en meses, la tasa de interés anual sobre saldos deudores expresada en forma porcentual, el monto total a pagar.⁷⁴

Con relación a los intereses el artículo 36 bis de la LPCDEC, señala dos tipos de créditos, el primero es el microcrédito que consiste en financiamientos menores a 6750000 colones, el otro tipo de crédito es cuando la suma es superior al de microcrédito, ya que la tasa de interés varía de acuerdo con el monto solicitado del crédito.

1) Tarjetas de crédito: actualmente, las tarjetas de crédito son medios electrónicos de pago de gran utilidad, que permiten al usuario adquirir bienes en casos imprevistos o para uso personal. Esta utilización genera que los emisores de estas tarjetas lo hagan dentro de un marco de legalidad, en aras de no afectar al consumidor, resumiendo los términos en un

⁷³ Olga Marissa Piedra Zamora , “ Fundamentos normativos para la protección del consumidor frente a la publicidad engañosa en el iter negocial”(Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, Facultad Derecho,2012), 35

⁷⁴ Salazar Solorzano Randall,23.

contrato que involucra al emisor, que corresponde a la entidad que comercializa la tarjeta y al tarjetahabiente, quien es el receptor de este tipo de crédito.

Las tarjetas de crédito establecen una relación entre agentes económicos de los que destacan el tarjetahabiente y el emisor, cuya relación se regula por el contrato de emisión de la tarjeta de crédito y se ampara en un límite de crédito. Sobre este límite se giran los desembolsos y que por ello, se deberá pagar un interés corriente, calculado sobre la base de una tasa de interés pactada en el contrato firmado por ambas partes y cuya forma de pago debe ser atendida conforme lo indica en el estado de cuenta, en el cual al menos se indica el principal, la tasa de interés corriente y el monto de intereses generado.⁷⁵

Previamente, antes de girar en el mercado la tarjeta, los sujetos civiles se obligan a aceptar las condiciones pactadas en el contrato que normalmente se traducen en un contrato de adhesión, motivo que se encuentra regulado por esta ley, incluso contiene su propio reglamento que se detalla más adelante. Algunas prohibiciones del contrato de adhesión son la existencia de cláusulas abusivas, términos confusos, ocultos o engañosos, que conduzcan al usuario o cliente a tomar una decisión equivocada de acuerdo con la veracidad de la información.

Esta ley creó un órgano administrativo para que proceda bajo dicha normativa, es decir, es la entidad encargada de la supervisión del cumplimiento de la ley al margen de la defensa del consumidor, llamada la CNC. Este órgano está adscrito al Ministerio de Economía, Industria y Comercio, como lo refiere el artículo 47 de la LPCDEC, mientras que sus funciones están delimitadas en los artículos 47 al 63 de LPCDEC. Algunas de sus funciones son las siguientes:

- 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*)

⁷⁵ Luis Alberto Chaves González, “Regulación de las tarjetas de crédito de Costa Rica” Revista Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica, no. 139, (2013):152, <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/sociales/article/view/11361/10715>

- 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.
- 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 de esta Ley.
- g) Homologar las propuestas de contrato tipo que los proveedores de servicios financieros trasladan al solicitante de un crédito, para eliminar cláusulas abusivas, entendiendo estas como las que superen los límites establecidos en el artículo 36 bis de esta ley (*así adicionado el inciso anterior por el artículo 2° de la ley N° 9859 del 16 de junio del 2020*)
- h) Denunciar, en la vía penal, a las personas físicas y jurídicas que eventualmente pueden haber incurrido en el delito de usura, cuando en el ejercicio de sus competencias adquiriera la convicción de la potencial comisión de ese hecho punible.⁷⁶

Inclusive, la comisión cuenta con el apoyo y el asesoramiento de la Unidad Técnica, que está conformada por profesionales y expertos afines a la materia. Además, como coordinadora de esta unidad, participa el órgano de la Dirección de Apoyo al Consumidor (DAC) que pertenece al Ministerio de Economía, Industria y Comercio. Entre sus funciones están

⁷⁶ Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, art 53.

verificar si hay incumplimientos a todo lo que concierne al consumidor bajo la Ley 7472, también tiene el rol de recopilar información de distintas fuentes para responder a las consultas de los órganos competentes. Estas y otras funciones se encuentran amparadas en el artículo 19 del Reglamento a la Ley Orgánica del Ministerio de Economía, Industria y Comercio 37457-MEIC.

En los artículos 21 al 27 bis de la Ley 7274, esta regulación contempla las funciones que tiene el órgano de la Comisión para Promover la Competencia (COPROCOM), de igual manera, la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica 9736. Entre sus funciones está conocer de oficio o por denuncia, las prácticas que impidan o dificulten la libre competencia del mercado. En síntesis, este órgano está encargado de investigar y sancionar en caso de que existan actividades monopolísticas, o bien, deficiencias que impidan el curso normal del mercado, en función que la libertad del mercado no perjudique los intereses de los consumidores y del comercio. Como bien lo ha indicado la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia por medio del voto 44-94:

...que la empresa nace a través de contratos e incluso se extingue por su mismo medio, la vida de ella tiene sentido en cuanto se encuentra vinculada con el mercado. Pero en éste actúa en función de libertades propias de la empresa y de respeto a los mismos productores y consumidores. Priman entre ellas la libertad de iniciativa privada y la libertad de competencia, sin las cuales la empresa no podría subsistir. Pero igualmente existen otras garantías absolutamente indispensables para la sobrevivencia de las empresas, y de quienes permiten su expansión dentro del sistema: son ellas la represión a la competencia desleal y el respeto a los derechos del consumidor (incluso, recientemente, dentro de esta última también se incluye el respeto al ambiente sano y ecológicamente equilibrado, para garantizar el consumo de bienes sanos, en fin, la salud y la vida de los consumidores).⁷⁷

La Ley 7274 ha sido, hasta la actualidad, la regulación más beneficiosa para el consumidor, ya que equipara los derechos y, ante las infracciones, permite acudir a la vía correspondiente,

⁷⁷ Tribunal Contencioso Sección VI Administrativo, “Sentencia: res. 2010 -02508; 30 de junio del 2010 16:3° horas “(Nexus.PJ,2021) considerando, párr. 5

en primera instancia, a un proceso administrativo a cargo de la Comisión Nacional del Consumidor. De esta manera, los sujetos de derechos se ven respaldados ante los incumplimientos del mercado, permitiendo acudir a otros tipos de procesos para que el problema sea resuelto a la mayor brevedad.

2.6.3. Código Penal

El Código Penal 4573 de 1970 no hace mención directa del derecho del consumidor, sin embargo, la LPCDEC en el artículo 63 indica que, si los delitos se hacen en perjuicio del consumidor, la pena se duplicará; delitos como usura, agiotaje, propaganda desleal y estafa, se encuentran regulados en el Código Penal, de modo que se tendrán en referencia las penas estimadas por este último cuerpo legislativo, con la diferencia de que se agrava la pena.

Las penas de los delitos de "usura", "agiotaje" y "propaganda desleal", indicados en los artículos 243, 245 y 249 de la Ley 4573, Código Penal, de 4 de mayo de 1970, deben duplicarse cuando se cometan en perjuicio de los consumidores y usuarios, en los términos estipulados en el artículo 2 de esta ley. Las mismas penas se aplicarán cuando el daño causado exceda el monto equivalente a cincuenta veces el menor de los salarios mínimos mensuales o cuando el número de productos o servicios transados, en contravención de los citados artículos, exceda de cien.⁷⁸

Como se menciona en el artículo anterior, estos delitos se encuentran regulados en materia penal, como corresponde el artículo 243 que menciona lo siguiente:

Será reprimido con prisión de seis meses a dos años o con veinte a ochenta días multa, el que, aprovechado la necesidad, la ligereza o la inexperiencia de una persona, le hiciere dar o prometer cualquier ventaja pecuniaria evidentemente desproporcionada con su prestación, u otorgar garantías de carácter extorsivo. La misma pena es aplicable al que a sabiendas adquiriese o hiciere valer un crédito usurario.⁷⁹

⁷⁸ Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, art 63.

⁷⁹ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, "Decreto N° 4573 Código Penal; 4 de mayo, 1970", art 243, consultado el 8 de abril, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=5027&nValor3=96389&strTipM=TC

El delito de usura en el Código Penal ha tenido muchas ambigüedades antes de la promulgación de la ley de usura (Ley 9859), esto debido a que muchas veces fue considerada como norma abierta, en el sentido que los jueces no tenían en cuenta hasta qué porcentaje el interés era desproporcional, es decir, hasta qué monto pasaba a ser delito la tasa de interés.

Sin embargo, en relación con el artículo 243 del Código Penal, el Legislador omitió, dotar de contenido la norma parcialmente, al no tipificar un parámetro concreto, que sirva para establecer la ventaja indebida/desproporcionada, es decir, omitió indicar a partir de qué monto, o, condición, la ventaja pecuniaria obtenida, conlleva un margen desproporcionado, que genera la explotación del “hombre” por el “hombre”, que atenta contra la buena fe de los negocios, es decir, la “**Usura**” en concreto. El tipo penal de la Usura es particular, por cuanto, como concepto amplio o genérico, es de fácil comprensión y de claro reconocimiento social, sin embargo, fijarle una cuantía determinada, a lo que se considera como ventaja pecuniaria de índole desproporcionada, no es pacífico, y en la actualidad, su aplicación estaría a la libre interpretación discrecional del juez, por carecer de parámetros y de contenido, **lo que genera que se comporte como un tipo penal abierto.**⁸⁰

Actualmente, con la Ley 9859 y su reforma a los preceptos legales de la normativa 7274, se crearon los índices máximos para los intereses, porque estos servían para hacer cobros excesivos, imposibilitando satisfacer la deuda o el cumplimiento de la obligación que causaba quebranto a la ley, que conlleva a modificar la norma. Los índices máximos de interés se encuentran regulados en los artículos 36 bis y 36 ter de la LPCDEC, mismos que serán explicados posteriormente.

2.6.4. Reglamento de tarjetas de crédito y débito (35867-MEIC)

Así mismo, el decreto 28712-MEIC el cual se componía de cuatro artículos y nada más abarcaba la tarjeta de crédito, es derogado con el reglamento 35867-MEIC, que amplía el control sobre los emisores de tarjetas, al margen del artículo 46 de la Constitución Política y

⁸⁰ Sala Constitucional, “Consulta legislativa: res. 10160 – 2020; 03 de junio 2020de la Sala Constitucional “(Nexus.PJ), resultando, párr. 9

los artículos 32, 34 y 44-Bis, de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor como lo enuncia el artículo primero de este reglamento.

Este Reglamento tiene por objetivo definir las reglas para la interpretación y aplicación de los artículos 32, 34 y 44-Bis, de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, Ley N° 7472, publicada en *La Gaceta* N° 14 del 19 de enero de 1995, en relación al tema de Tarjetas de Crédito y Débito. Este reglamento.⁸¹

Las tarjetas de crédito ocupan un lugar importante en el mercado, ya que cada vez las personas o consumidores las implementan como forma de pago sustituyendo el dinero en efectivo. Cada vez que el usuario paga con este medio, se generan cargas que el consumidor o el tarjetahabiente contrae, de ahí la obligación con la entidad o institución emisora de la tarjeta; al generar este consumo, el usuario debe cumplir con lo establecido en el contrato, es decir, pagar el crédito y las comisiones correspondientes. Como plantean Aragón y Rivel:

En síntesis, contrato de tarjeta de crédito consiste en el acuerdo mediante el cual una entidad financiera brinda a un consumidor o adherente una línea de crédito a cuyo patrimonio puede acceder mediante el uso del documento plástico destinado para tal fin. La tarjeta permite al cliente la adquisición de bienes y servicios hasta el monto determinado por el emisor, presuntamente seleccionado, de acuerdo con la capacidad de crédito del obligado.⁸²

⁸¹ Poder ejecutivo y Ministerio de Economía, Industria y Comercio “Decreto N° 35867-MEIC Reglamento de Tarjetas de Crédito y Débito, art 1, consultado el 12 de abril 2021, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=67564&nValor3=94010&strTipM=TC#:~:text=N%C2%B0%2035867%2DMEIC&text=I.,ambiente%20seguridad%20e%20intereses%20econ%C3%B3micos.

⁸² William Aragón y Melissa Rivel, “Cláusulas abusivas en los contratos de tarjeta de crédito. Una perspectiva desde el derecho de consumidor” (Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 2013), 42.

Según un estudio realizado el 30 de abril de 2020 por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio se estima que:

En el país operan 31 emisores de tarjetas de crédito que incluyen entidades de la banca privada, banca pública, cooperativas y empresas privadas... se registraron 443 tipos de tarjetas ... dicha cantidad, 278 corresponden a tipos de tarjetas de acceso y uso no restringido, mientras que 165 enfrentan restricciones para su obtención, así como en cuanto a los lugares en los que pueden ser utilizadas.⁸³

Estos datos evidencian que la población costarricense tiene la facilidad de obtener tarjetas de créditos, en una amplia variedad de sectores que les permiten solventar algunos gastos. Sin embargo, al existir mayor demanda, las entidades encargadas de controlar y supervisar a los emisores no pueden contrarrestar los abusos en contra de sus usuario o consumidores.

Al ser un tipo de contrato de crédito, el emisor está obligado a cumplir con los datos exigidos por ley, establecidos en el artículo 5 de la Ley 35867, en la cual estipula que debe cumplir con los acuerdos de forma y fondo; esta última es la parte que incluye los montos, las tasas de interés, el plazo, fechas de corte, formas y medios para pagar, el tipo de moneda, entre otros. La misma ley establece un listado de definiciones, previsto en el artículo 2, algunos de ellos son:

1. **Fecha de corte:** Fecha programada para el cierre contable de las operaciones utilizado para la emisión del estado de cuenta del período correspondiente.
2. **Fecha límite de pago:** Fecha en la cual el tarjetahabiente de crédito debe pagar al menos el monto mínimo establecido en el estado de cuenta. También se utiliza para definir el no cargo para intereses, si el cliente paga de contado.
3. **Interés corriente del período:** Monto por intereses calculados desde la fecha de compra hasta la fecha de corte. Se calculan sobre cada uno de los consumos de un período. Estos intereses no se cobran cuando el tarjetahabiente realiza el pago de contado en la fecha de pago o antes.

⁸³ Ministerio de Economía, Industria y Comercio, “DAEM-INF 004-20 (Segundo Estudio Trimestral de tarjetas de crédito del 2020)” ,4, <http://reventazon.meic.go.cr/informacion/estudios/2020/tarjetas/abril/DAEM-INF-004-20.pdf>

4. **Interés corriente:** Monto por intereses según la tasa pactada, calculados sobre el principal adeudado, sin incluir el consumo del período.
5. **Interés moratorio:** Monto por intereses según la tasa establecida por este concepto en el contrato, que el emisor cobra cuando el tarjetahabiente incurre en algún retraso en los pagos. El cargo se calcula sobre la parte del principal adeudado (dentro del pago mínimo) que se encuentra en mora.
6. **Pago mínimo:** Monto que cubre la amortización al principal según el plazo de financiamiento, los intereses financieros a la tasa pactada, las comisiones y los cargos pactados, que el tarjetahabiente paga al emisor por el uso de la tarjeta de crédito.⁸⁴

Con la Ley 9859 en vigencia, los límites de intereses para las entidades que prestan este tipo de servicio quedan limitados al índice semestral emitido por el BCCR, postulado en el artículo 36 bis párrafo quinto, que menciona que se excluyen los microcréditos de las tarjetas de crédito: “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.**”⁸⁵

El interés y la tasa máxima quedan sujetos dependiendo del tipo de crédito, así como quedan limitados los emisores al cumplir a cabalidad con los nuevos cambios, que dieron origen con la reciente reforma del año 2020 que se compone con la Ley 9859, conocida comúnmente como Ley de Usura.

La compraventa y los trueques fueron los primeros indicios de los actos de consumo, pero en ese momento esta figura no tenía ninguna protección legal. Con la entrada de la Revolución

⁸⁴ Reglamento de Tarjetas de Crédito y Débito, N° 35867-MEIC, artículo 2

⁸⁵ Asamblea Legislativa, “Decreta N°9859 Reforma Ley de Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, art 36 bis, consultado el 10 de abril 2021, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=91663&nValor3=121084&strTipM=TC#:~:text=Se%20proh%C3%ADbe%20al%20oferente%20del,m%C3%A1xima%20establecida%20para%20el%20cr%C3%A9dito

industrial empiezan a surgir reclamos por parte de las personas que adquirirían productos defectuosos; con esta revolución se impulsa el diálogo político para la protección de este sector, siendo que en los años 60 en el Congreso en Estados Unidos, el expresidente John Kennedy manifestó el derecho del consumidor como un tema universal afirmando que: “todos somos consumidores” y es así que surgen las primeras normativas de ley de protección al consumidor y ahí los movimientos que los entes gubernamentales internacionales dictaran recomendaciones o directrices para fomentar el crecimiento de protección de los derechos de tercera generación o bien derechos solidarios. Hoy en día es reconocido como derecho humano y como derecho fundamental en la legislación de Costa Rica, mediante el artículo 46, basándose en esta norma para la promulgación de una ley que ampare los diferentes derechos que tiene el consumidor y que se da con la normativa LPCDEC.

Para concluir, el concepto del consumidor financiero ha sido poco definido, si bien es una figura que se da con normalidad en el diario vivir, no ha sido conceptualizado qué se entiende por esta figura en las normas existentes. Ahora bien, su regulación se encuentra dispersa en varias normativas: Código de Comercio, Código Civil, LPCDEC y más reciente con la reforma de esta última, a raíz de la Ley 9859 que tiene relación con los toques máximos que las entidades prestamistas (sector formal) pueden imponer en los créditos que ofrecen a sus clientes. Se dice que esta ley viene a proteger los derechos del prestatario ante los cobros excesivos que impactan en la sociedad.

Capítulo III. Análisis del sector informal

3.1. Generalidades del sector financiero informal

En Latinoamérica, el acceso a los servicios financieros no ha sido equitativo para toda la población general, ya que los sectores más desfavorecidos han tenido obstáculos para acceder a los servicios básicos que ofrecen las entidades financieras, por ejemplo, acceso a los créditos, debido a que los bancos, cooperativas y cajas de ahorro han creado una serie de requisitos, para que los prestatarios sean calificados como sujeto de crédito, deben evaluarlos de esta manera con el fin de que la obligación se cumpla. Por eso los solicitantes de crédito deben aportar información, datos que le permitan a la entidad financiera determinar la capacidad y voluntad de pago del solicitante, requiriendo documentos como historial

crediticio, comprobante de ingresos, referencias personales, garantías reales, entre otros datos; en los cuales pasan por un estudio socioeconómico para optar por un crédito, lo cual ha conllevado: “el desarrollo de procedimientos estandarizados de selección, seguimiento y recuperación”⁸⁶; en la que muchas veces estos requerimientos son obstáculos para muchos sectores de la población a acceder algún tipo de préstamo.

Las entidades bancarias, o bien entidades financieras no bancarias, se encuentran reguladas para mantener la estabilidad del sistema financiero nacional promoviendo, de esta manera, la eficiencia del capital, así como la asignación de los recursos que ofrecen al público, brindando seguridad y solidez, ya que se encuentran supervisadas y fiscalizadas por parte de la SUGEF. Bajo el amparo de esta entidad de control, pasan a ser consideradas como: “entidades formales”, debido a que las operaciones se hacen bajo el control de esta y con el cumplimiento de la normativa existente para garantizar la transparencia de las operaciones que lleven a cabo las entidades fiscalizadas.

El problema ha surgido a raíz de que estas entidades, a parte de sus protocolos de selección y de requerimientos, han dejado de lado los préstamos pequeños, aportando que no es sostenible para cubrir los costos fijos que tiene todo préstamo, dejando de lado especialmente al sector con menores ingresos, ya que este tipo de crédito es de mayor riesgo y demanda para este sector que muchas veces lo requiere con el fin de cubrir necesidades básicas.

Aun cuando la cobertura de las instituciones financieras formales es importante, en los países en desarrollo existe un amplio sector de agentes con pocos recursos económicos que no logra ser atendido por dichas instituciones (Schneider,1997). Una de las principales razones que explica esta situación radica en las tecnologías que han desarrollado dichas instituciones, que por lo general no se adaptan a los requerimientos de los segmentos de bajos ingresos y les implica elevados costos, no tanto por las tasas de interés, sino sobre todo por los costos de transacción no monetarios : tiempo para los trámites, existencia de requisitos casi imposible de cumplir, como son las exigencias de garantías reales, el historial crediticio y los

⁸⁶ Javier Alvarado, Felipe, Carolina, Efraín, Francisco y Hildegardi Venero, El financiamiento informal en el Perú, pág. 22

estados financieros (González- Vega,1999) . En tal sentido, el precio efectivo de los servicios financieros formales para los sectores de menores recursos se torna infinito cuando no pueden acceder a ellos.⁸⁷

La necesidad de acceder a un préstamo rápido sin muchos procedimientos, y en especial por el sector más desfavorecido, ha sido el interés por parte del sector informal de brindar créditos para aquellas personas a las que se le limita al acceso al sector formal, ya sea por las políticas institucionales que imposibilitan al prestatario a ser sujeto de crédito. El sector informal abre las puertas y sus recursos para cubrir esa demanda y es normal que este sector irregular se establezca potentemente en los países en vía de desarrollo.

El sistema financiero informal da la oportunidad de ofrecer en el mercado pequeños créditos para aquellas personas que quedan excluidas del crédito formal, definiéndose este sector como: “una fuente de financiamiento flexible no está regulado ni supervisado por organismos garantes del sistema financiero en general (funcionamiento, características, agentes que participan, posibilidades de desarrollo y limitaciones en especial el rural). Satisface lo que se cree son las necesidades de la economía tradicional no monetizada de subsistencia.”⁸⁸ , permitiendo que muchas personas encuentren esta alternativa como forma inmediata y temporal de solucionar los problemas económicos, no obstante, muchas veces este medio se aprovecha para imponer cobros excesivos de intereses.

En la actualidad, Costa Rica se compone de las entidades formales a cargo de los bancos estatales, bancos comerciales, banca privada, Cooperativas de ahorro y crédito, mutuales, y empresas financieras no bancarias, de las cuales su intermediación financiera se encuentra bajo la supervisión de la SUGEF como entidad fiscalizadora y muchas de estas tienen su propio reglamentos; los cuales son abordados a una serie de requisitos que los usuarios o consumidores deben aportar al momento de solicitar créditos en alguna de estas entidades. Mientras que el sector informal, a diferencia, no se encuentra regulado por ninguna entidad

⁸⁷ Javier Alvarado, Felipe, Carolina, Efraín, Francisco y Hildegardi Venero, El financiamiento informal en el Perú, pág., 23.

⁸⁸ Ismaira Contreras & José Antonio Olivares, Análisis del financiamiento ofrecido por prestamistas informales a los productores agrícolas en el Municipio Rangel del Estado Mérida. Periodo 2004-2005, Visión Gerencial, núm. 2, julio-diciembre, 2012, pp. 304-325 Universidad de los Andes, <https://www.redalyc.org/pdf/4655/465545893004.pdf>

ni tampoco por leyes, actuando bajo un mercado sin muchos procedimientos y protocolos a seguir, como lo hace el formal, pero que se diferencia, como lo explica Bernardo Alfaro:

Esto ocurre porque esos créditos (consumo, personales empresariales y tarjeta) son usualmente otorgados sin garantía reales y a tasas relativamente más altas. Cuando un deudor pierde su trabajo o se endeuda más allá de lo debido, estos son los préstamos que deja de atender con mayor prontitud, precisamente porque no está exponiendo ningún bien patrimonial que haya cedido en garantía y porque al ser alta la tasa son lo que más comprometen el flujo de caja.⁸⁹

El sector informal se compone principalmente de los siguientes prestamistas:

1. Prestamistas de familiares, amistades o bien conocidos: son los préstamos que provienen de personas conocidas del consumidor, ya sea porque comparten un lazo familiar, de amistad o incluso por medio de referencia por parte de algún conocido, muchas veces no hay mediación de algún tipo de contrato y lo único que pide para brindar el préstamo es la identificación y la dirección del deudor, incluso contactos de personas conocidas.
2. Empresas privadas de préstamos: son empresas financieras que no se encuentran reguladas, pero ofrecen una gran variedad de líneas de créditos a los clientes, promocionando el acceso a un préstamo rápido y fácil sin muchos procedimientos. Normalmente estas empresas tienen contrato de adhesión, que incluye tasas anuales y moratorios altos.
3. Asociaciones solidaristas: son organizaciones sociales que tienen como fin el beneficio colectivo entre sus afiliados ofreciendo distintos servicios como seminarios, capacitaciones, asesorías, incluso créditos. Este último ha sido de mucho debate, ya que este tipo de servicio no se encuentra regulado en sí por la SUGEF, porque no cumple con la estructura de una entidad financiera, sino un carácter meramente social

⁸⁹ Natalia Díaz Zeledón, Bancos apuestan por tasas usureras para compensar créditos riesgosos, Semanario Universidad, consultado 24 de agosto, 2021, <https://semanariouniversidad.com/pais/bancos-apuestan-por-tasas-usureras-para-compensar-creditos-riesgosos/>

con los asociados y de ahí que estos préstamos no se encuentren amparados por el sector formal.

4. Casas de empeño: son entidades privadas que ofrecen un tipo de préstamo prendario, en el que el consumidor otorga como garantía algún objeto y ante la valoración económica del bien, se ofrece el crédito monetario. Muchas veces esta suma es inferior al precio real del bien, además, los intereses son sumamente altos y en casos de incumplimiento, el consumidor pierde el bien empeñado.
5. Almacenes de electrodomésticos: estos almacenes se encuentran dispersos en todo el territorio nacional, ofreciendo a los consumidores una amplia gama de electrodomésticos, muebles, hasta paquetes de viajes y préstamos dinerario y muchos han optado por esta modalidad, abriendo la posibilidad de que el cliente se lleve los artículos por medio de una cuenta de crédito con alta tasa de interés y a largos plazos. Estos almacenes no se encuentran supervisados por ninguna entidad, a pesar de que diariamente ofrecen este tipo de servicio.

Incluso muchos de estos créditos ofrecidos por diversos sectores informales del país han sido objeto de investigación por parte de las autoridades judiciales y policiales, ya que estos prestamistas se asocian a bandas criminales que encuentran el medio ideal para hacer extorsiones y otras veces para la legitimación de capitales. Muchas de las prácticas abusivas son importadas de otros países como los famosos préstamos “gota a gota”, lo que, en un principio, se daba en Colombia. Sin embargo, con el transcurso del tiempo se han expandido en los demás países de Suramérica y Centroamérica. Hoy para muchos consumidores es una realidad que se enfrenta a pagar altos intereses, con el fin de evitar represalias, como se puede observar en el estudio realizado por InSight Crime que hace referencia a la relación que hay del narcotráfico con los préstamos personales.

El desarrollo de la extorsión en Costa Rica puede estar directamente ligado al narcotráfico, lo cual tiene sentido dada la ubicación estratégica del país en un importante corredor de transbordo. Pero lo que anteriormente era considerado un medio complementario para la diversificación de los ingresos ilícitos de los grupos criminales se ha convertido en poco tiempo en una gran preocupación para las

autoridades, que pueden estar frente a una dura batalla, en la medida en que el préstamo a usura continúa aumentando junto con los ingresos del narcotráfico.⁹⁰

Como menciona el estudio, a veces los prestamistas se ocultan bajo esta modalidad mercantil, para cubrir otros delitos y pasar desapercibidos; lograr legitimar el capital en el territorio nacional. Esta práctica ha ido en incremento en los últimos años, se observa la frecuencia con la que las personas acuden a este tipo de préstamos que son rápidos de recibir, al no estar regulados ni supervisados; pues es más difícil para el Estado poder registrar la legalidad de los dineros, así como la procedencia. Esto es una situación que se sufre a nivel internacional, pero se ve con mucha más fuerza en Latinoamérica y Costa Rica no es la excepción. Es y será siempre un reto combatir el narcotráfico y el lavado de dólares, por eso la necesidad de regular tanto lo formal como informal, para que el Gobierno tenga mayor control de esos actos.

3.2. Endeudamiento en Costa Rica por consumo de crédito

En Costa Rica existen altas tasas de endeudamiento en la sociedad, cualesquiera que sean los motivos que los lleven a contraer una deuda, lo cierto es que muchos costarricenses tienen la costumbre de acudir al crédito para realizar proyectos en la vida, como adquirir una casa, carro, para poder realizar estudios universitarios o por viajes recreativos, incluso hasta procedimientos médicos, entre otros.

En un estudio que realizó el MEIC, se determinó que en recientes años ha aumentado el nivel de endeudamiento en comparación a años anteriores. En este último estudio sobre las tarjetas de crédito con corte al 31 de julio 2019 que el monto de millones en saldo de deuda aumentó de un billón trescientos tres mil setecientos setenta y seis (1 303 776) a un billón cuatrocientos dieciocho ciento treinta y ocho millones (1 418

⁹⁰ Juan Diego Posada, Usura aumenta en Costa Rica a cuestras del narcotráfico, InSight Crime, consultado el día 26 de agosto, 2021, <https://es.insightcrime.org/investigaciones/usura-aumenta-en-costa-rica-a-cuestras-del-narcotrafico/>

138), es decir una diferencia de ciento catorce mil trescientos sesenta y dos millones de colones (114 362), respecto del monto registrado en el estudio del 2018.⁹¹

Esta tendencia ha continuado en aumento para el año 2020, al analizar la encuesta realizada por la OCF, dicho estudio se realizó a un total de 1200 personas, usando información del INEC; tomaron características como sexo, edad, profesión, escolaridad, condiciones demográficas y socioeconómicas, entre otros aspectos. Cabe mencionar que este estudio no contempla la crisis originada por el COVID-19, por lo que dicho estudio se enfocó en un tiempo que va desde octubre del 2019 a octubre del 2020. Esto debido a que, producto de la pandemia, puede ser que se incrementaran los niveles de pobreza en el país, debido al desempleo que se vive hoy día. En esta encuesta se encontraron los siguientes datos relevantes:

De ocho tipos de deudas consultadas, las personas reportaron tener entre 2 o 3 deudas en el año 2020, un poco más alto entre hombres, personas con trabajo remunerado, con educación universitaria, casadas o unidas. Entre las personas que trabajan en el sector público, seguido por las personas que trabajan en el sector privado, hay mayor porcentaje de deudores de créditos personales, tarjetas de crédito, préstamos de asociación solidarista o cooperativa, préstamos de vivienda y de vehículo. Entre las personas que trabajan en el sector privado es más común encontrar créditos con prestamistas en los últimos tres años. Luego, entre personas de ingreso subjetivo medio o bajo hay más préstamos no regulados como los que provienen de familiares o amistades y de empresas de electrodomésticos o polacos, así como de prestamistas (en últimos tres años). Mientras que, cuando sus ingresos les alcanza para lo básico y más, tienen préstamos regulados por encima de no regulados: tarjetas de crédito, asociación solidarista o cooperativas y de vivienda o de vehículo.⁹²

⁹¹Ministerio de economía industria y comercio, “Comunicado en 9 años las tarjetas de crédito aumentaron un 125 %” consultado <https://www.meic.go.cr/meic/comunicado/936/en-nueve-anos-tarjetas-de-credito-aumentaron-un-125.php>

⁹² Oficina del Consumidor Financiero, “Endeudamiento de las personas en Costa Rica (Una mirada a las dimensiones del endeudamiento 2020)”, consultado el 23 de agosto 2021, <https://www.ocf.fi.cr/wp-content/uploads/2021/05/Endeudamiento-de-las-Personas-en-CR.pdf>

En la figura 1, se reflejan los tipos de crédito con base en el nivel de salario que tiene la persona consumidora de créditos.

Figura 1. *Tipos de crédito*

Tipo de deuda	Ingreso mensual					
	Menos de 300 mil colones	300 mil a menos de 500 mil colones	500 mil a menos de 1 millón de colones	1 millón a menos de 1.5 millones de colones	1.5 millones o más	No responde
Porcentaje con deudas en 2020	<u>71</u>	<u>80</u>	<u>86</u>	<u>90</u>	<u>91</u>	<u>71</u>
Alguna persona familiar o amiga le ha prestado dinero en el último año	46	37	31	18	21	20
Tiene deudas con empresas de electrodomésticos, polacos u otras tiendas	45	41	27	11	10	18
Tiene créditos personales o de consumo	22	40	38	51	43	33
Alguna persona prestamista le ha prestado dinero en los últimos tres años	20	17	18	9	9	6
Tiene deudas de tarjeta de crédito en colones o en dólares	13	21	32	48	40	33
Tiene préstamos de alguna asociación solidarista o cooperativa	13	20	28	41	48	33
Tiene algún préstamo de vivienda	8	12	26	34	47	40
Tiene crédito del vehículo	5	9	19	26	35	15

Fuente: Oficina del consumidor financiero, elaborado por Catalina García Santamaría.

Al analizar el cuadro informativo, se puede ver que, a mayor estatus económico, se recurre a entidades financieras reguladas como bancos tanto privados como públicos, al contrario, si la persona tiene salarios menores a los de trescientos mil colones, hay un mayor porcentaje que acuden a préstamos familiares o a personas que se dedican a prestar dinero, y que no están integrados al sistema financiero formal costarricense. Esto se puede deber a que, con las entidades financieras, se requiere de muchos trámites, solicitan fiadores o algún bien por el que responda en caso de incumplimiento; así mismo, se refleja que justamente las personas que tienen menor escolaridad son las que recurren al sector informal. Además, al comparar los salarios, se identifica que las personas con ingresos de 500 mil colones en adelante tienen más comprometido su salario, se deduce que, cuanto más capacidad de pago tenga, más deudas tienen y, por ende, más comprometido el salario.

En cuanto a los niveles de endeudamiento en el país, al parecer no todos se endeudan de la misma forma, según el estudio de la OFC, reveló las causales que influyen con la residencia,

nivel de estudio, trabajo Y edad, por lo que en dicho informe se estudió por segmentos a los encuestados, y se descubrió lo siguiente:

En el segmento 1; el 97 % es universitario, un 78% reside en el GAM, el 73% trabaja tiempo completo, un 57 % pertenece al sector público. **El segmento 2;** un 95% son universitarios, un 72 % reside en el GAM, un 80 % tiene trabajo tiempo completo, un 63% son empleados públicos. Por su parte **el segmento 3;** un 58% tienen secundaria o menos de escolaridad, el 36 % reside fuera del GAM, el 27% trabaja tiempo completo, un 23% está desempleada y un 15 % solo estudia. El último el segmento es el 4, un 62% de su escolaridad es secundaria o menos, un 36% reside fuera de la GAM, un 38%trabaja tiempo completo y un 20 % se encuentra en desempleo, un 29% trabaja tiempo parcial⁹³.

En la figura 2, se detalla un cuadro comparativo de los segmentos.

Figura 2. Niveles de endeudamiento por segmento



Fuente: Oficina del consumidor financiero, elaborado por Catalina García Santamaría.

El resultado del estudio determinó que las personas, sin importar a qué segmento pertenecen, tienen altas deudas, además, un gran porcentaje de sus ingresos ya lo tienen comprometido. Por otra parte, el segmento 4 es uno de los más afectados porque no le alcanza el salario, es el grupo con menor escolaridad, residen fuera del área metropolitana, todos tienen en común

⁹³ Oficina del consumidor financiero. Endeudamiento de las personas en Costa Rica, (Una mirada a las dimensiones del endeudamiento) consultado el 24 de agosto del 2021, [Endeudamiento-de-las-Personas-en-CR.pdf](#)

que alguna vez han adquirido un crédito, pero dependiendo de sus ingresos, será la fuente de crédito formal o informal. No obstante, en la mayoría de los estudios se indica que, cuanto menor salario tienen, recurren a préstamos no regulados y que las personas con más capacidad de pago deben más su salario.

Un ejemplo de ello es el testimonio de quien desde ahora se llamará Ana, esto con el fin de resguardar su identidad. Ella tiene 61 años, se dedica a labores de empleada doméstica; sacó una tarjeta de crédito con el Banco Uno (actualmente no está operando en Costa Rica) ante la insistencia de parte de los funcionarios del banco. Ana procede a abrir la tarjeta por los muchos beneficios que le prometen recibir. Al inicio, ella sacaba pequeñas cantidades de dinero y luego las pagaba a la fecha de corte, pero un día retiró 250.000 colones y no pudo satisfacer la deuda por completo. En el transcurso del tiempo fue notificada de cobro judicial por la suma de 1.050.000 colones junto el capital y los altos intereses, de igual manera, recibía llamadas constantemente para decirle que le iban a quitar la casa, por lo que ella decidió sacar otro préstamo en Coopealianza para evitar el embargo de la vivienda y actualmente lo sigue pagando.

Otro testimonio es el de doña Mariana, nombre ficticio para resguardar el anonimato, ella es madre de 6 hijos, trabaja como profesora y es reclutada para laborar como profesora en el año 2016; desde ahí ella tiene acceso a los diferentes beneficios de Cooperativas como Caja Ande (en la que saca un préstamo en dólares, por 15 mil dólares) y en el Magisterio Nacional, también opta por sacar tres préstamos con dicha institución. Ella no pudo hacer frente a sus obligaciones, por lo que la entidad interpuso el cobro judicial para todos sus préstamos, embargando el salario de ella y el del fiador. Actualmente, ha logrado pagar algunas de sus cuentas, pero le llegan de salario 515 colones al mes, situación que la agobia y le ha traído pensamientos suicidas, al no poder salir con sus obligaciones financieras.

Ambos casos son ejemplos de lo que viven algunos costarricenses; una mujer profesional y otra ama de casa, pero que, a la vez, las une un común denominador: la falta de información brindada por los entes financieros y la poca educación financiera. El afán por obtener dinero fácil sin analizar la capacidad de pago, y un completo desconocimiento en temas financieros hacen que las personas se sobreendeuden cada vez más, muchas veces adquieren deuda tras deuda en un círculo vicioso que no tiene salida. Esto se debe a esa cultura adquirida, donde

predomina el consumismo, hace que las personas no analicen qué compran y se dejen llevar por impulsos emocionales, sociales, entre otros.

A pesar de que el Gobierno ha regulado las tasas de interés, el nivel de endeudamiento no ha bajado, ni el uso de las tarjetas de débito y crédito, por el contrario, se ha incentivado el uso de ellas para la activación económica del país, ofreciéndose por ser de fácil acceso y por la seguridad de no utilizar dinero en efectivo. Según un reporte del BCCR, menciona:

Los tarjetahabientes de crédito efectuaron, en promedio, una mayor cantidad de pagos por tarjeta, en comparación con los tenedores de tarjetas de débito (52 y 45 pagos respectivamente). No obstante, las tarjetas de débito mostraron mayor actividad, con un 77,1% con al menos un movimiento en los últimos 6 meses del 2021, en contraste con el 70,8% de las tarjetas de crédito⁹⁴.

No obstante, no se puede asegurar que ese uso mayor en tarjetas de crédito se deba a un mayor endeudamiento, pero sí a pagos efectuados. Puede que se daba a factores como incentivos en la banca para acceder a las tarjetas de créditos o a incentivar promociones con el pago de estos medios. Según lo que se puede conocer por medio de las encuestas realizadas, es de suma importancia que se inicie con programas de educación financiera, ya que se ha reflejado que tanto las persona con educación como las que no tienen casi escolaridad se endeudan sin medir los riesgos que esto puede causarles en sus economías.

Por otra parte, la situación microeconómica del país, según un estudio realizado por el Ministerio de Hacienda, menciona lo siguiente:

Durante la última década la deuda se ha incrementado de forma significativa, esta tendencia se aceleró en el año 2020 como consecuencia del COVID-19. Luego de la crisis financiera 2009, la deuda pública aumentó cerca de 40 p.p. del PIB, resultado de una estructura de gastos rígida, un crecimiento débil y costos de intereses al

⁹⁴ Banco Central de Costa Rica, Memoria anual 2020, (pág. 98), consultado el 24 de agosto del 2021.
https://www.bccr.fi.cr/publicaciones/DocMemoriaAnual/Memoria_Anual_2020.pdf

alza. Para los periodos 2019 y 2020 la deuda creció 5% y 11% respectivamente, situándose para 2020 en 68% del PIB⁹⁵.

Se observa, entonces, que la dificultad financiera que afronta el país ha sido un proceso que viene arrastrando desde el 2009, no se ha podido estabilizar hasta la fecha, agravando la situación derivada de la pandemia. Esta contracción económica no se da solo en este país, sino a nivel Latinoamericano y global. Existen países de la región que tienen proyecciones económicas en cero, como es el caso de Nicaragua. Costa Rica, por su parte, tiene un panorama microeconómico complicado. Según el Semanario Universitario citando al Banco Mundial, dice que: “la economía costarricense tendrá un crecimiento del 2,6 % en su informe perspectivas económicas mundiales”⁹⁶.

Las fluctuaciones económicas mundiales repercuten en el sistema financiero costarricense y la dificultad económica del país afecta al consumidor, aunque las tasas de interés estén reguladas, estas no son fijas y van a depender del criterio especializado de los funcionarios del Banco Central para establecer el tipo de cambio, y dar a conocer la inflación según los valores del mercado. Estos aspectos de micro y macroeconomía son importantes para que las persona tomen en cuenta cuando tomen decisiones crediticias, el problema radica en que la mayoría de la población no dedican tiempo a conocer cómo funcionan los créditos y cómo se realizan los cobros, así como lo que debe pagar en su totalidad.

3.3. Efectos del sector financiero informal al margen de la Ley 9859 (ley de usura)

Como primer efecto de la ley en el sector financiero informal, se encuentra, sin duda, un mayor número de clientes acudiendo a los prestamistas, casas financieras o empresas no reguladas, por lo que genera mayor lucro. Esto se podría ver como algo positivo para los empresarios dedicados a prestar dinero, pero para el consumidor no es tan beneficioso. Si se analiza uno de los aspectos importantes de conocer es que las personas que acuden a préstamos informales lo hacen para solucionar un problema de manera rápida y a corto plazo,

⁹⁵ Ministerio de Hacienda, Marco fiscal de mediano plazo 2021-2022, pág. 53, consultado el 25 de agosto del 2021. https://www.hacienda.go.cr/docs/608839c155172_20210426_MFMP%202021-2025%20VF.pdf

⁹⁶ Javier Córdoba, “ Banco mundial estima crecimiento en 2, 6% ” Seminario Universitario,05 de enero 2021.

ya que en muchas entidades bancarias el trámite para solicitar créditos se puede llevar días e incluso meses. Al eliminarse este tipo de barreras de adquisición de préstamos, a los prestatarios no les importa muchas veces la tasa de interés que tenga que pagar, con tal de que se les entregue el dinero de manera inmediata. Como menciona Olivares, los préstamos informales se caracterizan por los siguientes aspectos:

1. Los préstamos informales se caracterizan por tener altas tasas de interés, muchas veces es otorgado contra la prenda de algún bien.
2. Por lo general, operan sin ningún control, ni supervisión fiscal.
3. Son flexibles para otorgar préstamos⁹⁷.

Estos aspectos son de gran relevancia y el consumidor debe estar atento si desea adquirir un préstamo con estas entidades, lo primero que deben tomar en cuenta es que, al no ser sectores fiscalizados, pueden incurrir a actividades delictivas como lo es la extorsión, amenazas de muerte, hostigamiento, entre otros. Además, como lo dice Olivares, se caracterizan por tener altas tasas de interés, lo que produce que el prestatario termine pagando hasta tres veces el monto solicitado: “Se dice en la comisión de hacendarios de la Asamblea Legislativa que en Costa Rica se ha llegado a cobrar hasta un 10 % de intereses semanales”⁹⁸.

Aun así, existe un gran porcentaje de la población que acude a estos créditos. Las razones pueden ser diversas, lo alarmante es que están desprotegidos por la ley, ocasionando que muchos de los que sufren usura no quieran acudir a demandar el ilícito por miedo a recibir venganza por el prestamista, o bien, porque muchos desconocen de sus derechos, sobre los cuales puede reclamar en vía administrativa o judicial.

⁹⁷ José Antonio Olivares Rodríguez, “El financiamiento informal en el sector agrícola” revista visión Gerencial Vol. 3, (2004): 05, consultado el 26 de agosto del 2021, <http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/25067/articulo4.pdf;jsessionid=C3FB58F709D58105D81F4CD88965BFEB?sequence=2>

⁹⁸ Aselex Consultorio Legislativo. “Comisión de Hacendarios expediente 20861”. Consultado el 26 de agosto del 2021 <http://www.aselex.cr/boletines/HAC2018-11-12.pdf>

Como segundo efecto de la ley, es posible mencionar la disparidad entre el sector formal e informal, en cuanto al control del registro de la cartera crediticia en el sistema CIC (Centro de Información Crediticia). La ley menciona que las personas físicas o jurídicas de intermediación financiera deben registrarse ante el CIC, para así tener un mayor control del sobreendeudamiento, pero resulta que no todos son intermediarios financieros. Por su parte, es posible entender, por medio de la opinión jurídica número 009-5 del 19 de enero del 2004, lo siguiente:

Se entiende por intermediación financiera la captación de recursos financieros del público, en forma habitual, con el fin de destinarlos, por cuenta y riesgo del intermediario, a cualquier forma de crédito o inversión en valores y para su colocación realizan la labor de promoción necesaria para acceder a los clientes potenciales de sus créditos.⁹⁹

La intermediación financiera sí está supervisada y fiscalizada, pero es bueno aclarar que no todos los prestamistas realizan acciones de captación de recursos o de inversión. Por lo que no están obligados a registrarse en el CIC, por el contrario, sí deben y están obligados por ley a solicitarle al futuro adquiriente de crédito su autorización para revisar en el sistema el nivel de endeudamiento de la persona, no obstante, al no estar obligado a brindar la información de su cartera de crédito, es imposible que el sistema registre en su totalidad las deudas de las personas que acuden, por ejemplo, a comercios que dan préstamos. No cumpliéndose un objetivo de la ley que es el sobreendeudamiento. Es necesario aclarar qué es lo que se supervisa en la CIC, a continuación, se detalla:

El CIC sólo refleja datos relativos a entidades supervisadas por Sugef, su consulta refleja únicamente una parte de las operaciones crediticias, y ese cliente puede tener múltiples operaciones crediticias fuera del sector supervisado, y, por ende, no reportadas ante el CIC.

⁹⁹Procuraduría general de la república, “Opinión Jurídica 009-J del 19-01-2004”, consultado el 26 de agosto del 2021, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=12332&strTipM=T

Si bien es cierto para la mayoría de las oferentes de crédito tener acceso al CIC es una herramienta más para ejercer su actividad profesional; establecer esta consulta como obligatoria para prevenir el sobreendeudamiento puede tener el lamentable y adverso efecto de conducir a los consumidores financieros a la oferta clandestina e informal de créditos, lejos de conseguir su objetivo de prevenir el sobreendeudamiento.¹⁰⁰

Se ve, entonces, que es necesario enmendar este error y se debe aclarar, mediante reglamento, todos estos aspectos que convierten la ley débil, pues les da cierta ventaja a los prestamistas informales y no cubre la regulación de la deuda de los que están en mayor tendencia a adquirir deudas.

En efecto, el sector informal es parte importante del sistema financiero nacional, incluso se puede decir que ha otorgado oportunidades de crédito a personas que quedan fuera del sistema formal y, de alguna forma, en los últimos años se ha impulsado a que los consumidores acudan a esta modalidad que le ha brindado alivio a su situación económica. El problema se ha dado porque esta actividad no está dentro de un marco de legalidad y de ahí la existencia de los abusos de algunos de obtener un beneficio o bien un aprovechamiento a costas de la necesidad de los adquirentes de este tipo de préstamo. Por eso el llamado de urgencia por parte de las autoridades competentes como la SUGEF y de la Asamblea Legislativa de buscar alternativas de solucionar esta problemática social que está afectando a muchos de los habitantes del país.

Al relacionar el problema existente y la reforma de la Ley 9859, se evidencia que, aunque regula la tasa de interés del sector formal, se excluye a un mercado emergente muy usado por los ciudadanos, y la falta de control en ellas causará que se cometan lesiones a los derechos, contrario a si se tutela con más rigor por las entidades formales.

¹⁰⁰ Alonso Fonseca, "Paternalismo financiero en la ley contra la usura", Delfino, consultado 26 de agosto, 2021, <https://delfino.cr/2021/01/paternalismo-financiero-en-la-ley-contra-la-usura>

Capítulo IV. Consecuencias crediticias de la Ley 9859 en la realidad nacional de la actualidad

4.1. Finalidad de la ley de usura

En Costa Rica, la regulación de la usura ha sido un tema controversial, debido a que, si bien es cierto, se ha regulado por medio de diferentes cuerpos normativos como lo son el Código Penal, la Constitución Política y la LPCDEC, no ha sido de entera satisfacción para la población, debido a que no regulaba con claridad el tema de intereses y dejaba pasar los delitos de usura ante la existencia de una norma en blanco.

Con las primeras regulaciones se dan los primeros pasos en las limitaciones de los intereses, aunque de manera indirecta, fue hasta en 1970 con la promulgación del Código Penal que se da a conocer la figura de usura y se establece como aquel aprovechamiento de intereses de forma desproporcional, brindado a la norma, pues un grado de tipicidad y de sanción para quien ejecute los hechos delictivos contenidos en la ley.

A pesar de existir una ley específica para sancionar la usura, la norma tenía un vacío, ya que no existían parámetros para calcular el límite máximo de los intereses. Esto generó muchas confusiones por parte de los juristas llevando el tema en más de una ocasión a la Asamblea Legislativa para replantear la laguna que existía con el artículo 243 del Código Penal, surgiendo el primer proyecto 9165/1984 y luego el 17444/2009. Estos proyectos no delimitan totalmente la tasa máxima, por lo que se consideraron muy abiertos. En el año 2012, se presentó el proyecto 18535/2012 con el fin de regular específicamente la tasa de interés de las tarjetas de crédito porque muchas sobrepasaban más del 40 % de interés corriente.

Para el año 2016, se presentó el proyecto 20172 con el fin de establecer un límite de intereses en los créditos y las tarjetas de créditos, a pesar de que no llegó a transformarse en ley, la misma fue el punto de referencia para el presente proyecto de Ley 20.861 que actualmente se refleja con la nueva ley de usura 9859. Pero, al fin y al cabo, es una reforma a la LPCDEC que consta de cuatro artículos, la adición del artículo 36 bis, 36 ter, 36 quater, 53 de los incisos g y h. Por último, el artículo 63 agravando la pena por usura en perjuicio del consumidor, así mismo de forma indirecta menciona la irretroactividad de esta ley.

La finalidad de la ley se da, principalmente, para solucionar el vacío legal al que hace referencia el Código Penal y la LPCDEC. El primero tipifica el delito de usura, mientras que el segundo hace mención de la pena agravada en perjuicio del consumidor. Muchas veces estas acciones no llegaban a una resolución judicial en busca de una solución al problema, debido a que los juzgadores carecían de claridad para determinar si los cobros constaban de sumas superiores para establecer el delito de usura. Ante esta desinformación jurídica, muchas empresas aprovechaban para cobrar intereses superiores a 49 %, al no existir un determinado parámetro matemático y legal, pasaba por alto estos abusos del mercado de crédito.

Esta situación conlleva a que el consumidor crediticio sea la persona más perjudicada de la relación comercial, ya que muchos tienen limitado el salario por muchas deudas; situación que se agrava cuando esta se hace interminables porque las cuotas cubren la mayor parte de intereses corrientes y una cantidad mínima para el capital. Esta desregulación obedece a un problema económico de endeudamiento, además, afecta la economía general, debido a que muchos no pueden invertir ese dinero para otros motivos. Esto responde también a un fin de la normativa: evitar el sobreendeudamiento de las personas.

Sin embargo, la promulgación de la Ley en el año 2020 estuvo envuelta en un descontento general, ya que, en el país, al igual que el resto de los países, la emergencia sanitaria del SARS-CoV-2 o COVID-19 desencadenó un retroceso y estancamiento financiero, en especial del sector privado. Muchos tuvieron que acudir a diferentes créditos para sostener la estabilidad financiera, y atribuyeron que la restricción de acceso al crédito con las políticas implementadas por las entidades financieras se debió a los cambios a la tasa de interés y de ahí se generó el descontento por la ley.

La consulta al sistema CIC y las deducciones de salario por parte del patrón fueron algunos motivos planteados para reformar la ley bajo el expediente 22.109, los artículos 44 bis y 44 ter, que entró a regir dichos cambios a partir de su publicación en el medio La Gaceta el 18 de noviembre del 2020; eliminada la consulta obligatoria, pasó a ser facultativa por parte de las entidades financieras, pero no las reguladas por la SUGEF como las asociaciones y cooperativas.

Otros cambios que contrajo esta reforma fue la eliminación de respetar las entidades financieras el salario mínimo para ofrecer los créditos y hacer las deducciones de salario, ya que esto fue fuertemente criticado porque estaba marcando una brecha de desigualdad al acceso al sistema financiero formal. Lo cual era contrario a los informes internacionales de la integración financiera, generando de esta manera que el patrón o asociaciones puedan reducir las cuotas del salario hasta el límite inembargable, aunque esto puede ser también para que el consumidor se endeude aún más, ya que se respeta la libre asociación y la libre contratación.

Así mismo, se dio de baja la responsabilidad del Banco Central respecto al Sistema Nacional de Pagos Electrónicos (SINPE) de llevar a cabo los rebajos de cuotas por temas de operaciones crediticias del salario del trabajador. Estos son los principales cambios que se dieron con la reciente reforma; si bien favorece al sujeto de crédito poder acceder a los préstamos aun teniendo el salario comprometido, aunque la ley tiene buenas finalidades, ha sido controversial para las partes que la involucran.

4.2. Exclusión social al acceso de crédito regulado

Contrario a los fines de la normativa 9859, que en un principio tenía muchas expectativas en relación con poner punto final al exceso de cobro de intereses y así aliviar el sobreendeudamiento de muchas familias, los legisladores no incluyeron al sector informal en la regulación. Dicho sector cada vez es más relevante ofreciendo una amplia variedad de oferta con la disponibilidad inmediata de crédito motivando al consumidor a acudir a estas empresas.

Al promulgar la ley, se inicia una serie de críticas a esta, en las que se cuestiona si el regular las tasas de interés es el remedio para tratar el tema de sobreendeudamiento, o bien, si al regular las tasas de interés, abriría una brecha para el acceso de crédito financiero. Ante este panorama, se puede ver que el tema de sobreendeudamiento es más complejo de solucionar mediante una ley y se deben tomar medidas educativas que integren a las personas para sanear las finanzas de los costarricenses. En cuanto a la exclusión social, efectivamente se ha dado indicios de que una gran cantidad de personas se han quedado por fuera del sistema formal, esto porque el sistema requiere que la persona que tiene una obligación crediticia cumpla con

ello; para lograr ese objetivo, las entidades financieras someten al futuro deudor a estudios rigurosos con el fin de saber si cuenta con la liquidez para realizar los pagos.

Estos procesos internos de las entidades reguladas generaron que las personas solicitantes de un crédito desistieran del proceso selectivo, por ser riguroso y un largo trámite. En cambio, el sistema informal ofrece créditos con menos procedimientos formales, por ejemplo, la falta de una garantía, historial crediticio, sin fiadores y, además, se generan de manera expedita y sin trabas formales. Todas estas facilidades han provocado que se acuda con mayor frecuencia, pero, al no estar reguladas por la SUGEF ni por otra entidad, permite que ellos puedan omitir garantías que están tuteladas para el sector formal, por lo que muchas veces el pago de la deuda supera hasta tres veces el monto principal; incluso pueden llegar al punto de acosar a sus deudores con el fin de que la deuda sea satisfecha.

En noviembre del 2020, elimino la sanción a los entes financieros que prestaban dinero a personas con salarios netos menores al mínimo inembargable como lo estableció la norma de Julio del 2020, pero la imposibilidad de realizar rebajos automáticos elevaba el riesgo de recuperación de los préstamos y por ello, muchas entidades prefieren no incluir a esta población en su cartera de clientes.

Los 13.300 empleados del sector público que actualmente ronda ese monto, debe acudir a crédito informal o aplicar por otro tipo de productos que ofrece pocas instituciones bancarias¹⁰¹.

A pesar de que los fines de la ley tenían un objetivo noble de proteger al consumidor con respecto al pago de los intereses desmedidos, se ha comprobado que ya existía una exclusión social previo a la normalización de las tasas de interés. No obstante, con la ley queda expuesta la brecha al acceso financiero marcando un aumento en la incidencia a recurrir al sector informal, para cubrir sus gastos o diligencias crediticias, pues la necesidad no va a desaparecer por el hecho de que no pueda acceder al sector formal.

¹⁰¹ Michael Soto, ley de usura complica crédito formal para 13.300 trabajadores del sector educación, CR-hoy.com, consultado el 06 de octubre del 2021, <https://www.crhoy.com/nacionales/ley-de-usura-complica-credito-formal-para-13-300-trabajadores-del-sector-educacion/>

Otro punto que fomentó la exclusión social provocando un aumento en los préstamos informales fue con el tema de salario mínimo, con el artículo 44 ter de la Ley 9859 que busca proteger el salario mínimo de las personas, lo realizan convirtiéndolo en inembargable, brindando de esta manera una protección real al acceso al salario base y sancionando fuertemente a quienes incumplieran con esta norma, asegurando que los ingresos cubrieran los gastos de necesidades básicas. No obstante, ante la presión social al igual del sector de asociaciones, presentaron acciones de inconstitucionalidad a dicho artículo en el siguiente orden:

La primera resolución 11994-2021 dictada el 26 de mayo del 2021 fue abordada con el fin de declarar inconstitucional todo el contenido del artículo 44 ter, porque dejaba de lado al sector vulnerable de no acceder al sistema formal financiero y, de esta manera, la restricción de préstamos de vivienda, ya que el acceso a los créditos solamente sería al alcance de personas con la capacidad de pago; según datos del INEC, solo se refleja a nivel país una cantidad menor de un 20 %, contraria a la cifra que refleja el gran porcentaje de personas que quedan sin acceso a una vivienda digna. Además, alegaba que, ante la reforma planteada a la citada norma, existía una infracción a las normas internacionales en cuanto al salario mínimo, porque permitía al patrón en común acuerdo hacer deducciones al salario inembargable. Entre sus alegatos manifestó que existía una afectación de derechos difusos, sin embargo, la Sala determinó que se trata de un tema de intereses individual, que se puede extender a un conjunto de personas que comparten el mismo interés, y que, ante esto, en cierta medida, afecten a todos por igual, debido a que no todos los trabajadores desean acceder a créditos.

Seguidamente, en la resolución 11995-2021, la persona que comparece en esta acción impugna que hubo una violación al principio de transparencia parlamentaria respecto al artículo 44 ter, párrafo tercero, argumentando que la Sala Constitucional se había pronunciado sobre la consulta facultativa del expediente 20-007686-0007-CO, pero en aquel momento esta adición del párrafo tres no estaba en el proyecto, sino hasta el 27 de abril del 2020 que se aprobó la moción por parte del diputado Wagner Jiménez Zúñiga, incorporándose el párrafo tercero de dicho artículo aprobado por unanimidad de los diputados, por lo que se concluye que sí hubo una vulneración al principio de publicidad.

Ante el análisis que realiza la Sala, se logra demostrar que se dio una vulneración al principio general de las funciones de la Asamblea Legislativa, debido a que la moción era nueva, si bien había una conexidad, lo cierto es que no se dio a conocer a los sectores que ampara la norma (los sectores financieros y a los consumidores), generando un quebranto a la garantía de transparencia causando un vicio en las etapas del proceso de aprobación de ley. Por lo que se declaró parcialmente con lugar la acción, en el artículo 43 ter párrafo tercero, siendo esto eliminado con la reforma de dicho artículo.

Igualmente, en la resolución 11996-2021, se presenta la acción de inconstitucional contra los artículos 2 y 3 de la Ley 9918 (reforma a la LPCDEC). Consideran que dichos artículos son contrarios al artículo 57 de la Constitución Política, que se trata de los derechos de los trabajadores de percibir el salario mínimo que permite el bienestar humano y subsistencia digna. Alegan que, con la reforma planteada, causó que se cediera el salario inembargable para el pago de cuotas de crédito, afectando el salario mínimo establecido en los artículos 172, 174 del Código de Trabajo. Aunado con la postura de la Procuraduría General de la República, menciona, mediante el dictamen C-078-2020, que el salario mínimo ha sido ratificado por instrumentos internacionales, entre ellos, PIDESC, Convenio de la OIT C-095 conocido como Convenio sobre la protección del salario, Convenio de la OIT C-131 (convenios sobre la fijación de salarios mínimos). Solicitando, de esta manera, que se declaren inconstitucionales los artículos que dan origen a esta acción y que se vuelva a dar la protección de un inicio del artículo 44 ter de la LPCDEC. Ante esta solicitud, la posición de la Sala señaló que la Ley 9859 no tomó en cuenta la normativa referente a las relaciones contractuales ya establecidas, tampoco dispuso de una norma transitoria, sino que se dio con la reforma, mencionando lo siguiente:

El fin de este artículo no es como asegura el accionante, lesionar los derechos de los trabajadores regresándolos a una situación menos ventajosa en la que sean aplicadas las deducciones a sus salarios más allá del salario mínimo, sino rectificar la aplicación a futuro del artículo 44 ter de la ley N.º 7472, reconocer los derechos que se producen para todas las partes en una relación financiera, suscrita bajo el principio de buena fe y bajo un determinado ordenamiento jurídico que establecía como válidas, tales deducciones, autorizadas expresamente por el propio trabajador. En una relación

crediticia, no solo existe la parte deudora, la parte acreedora también tiene derechos, entrega su patrimonio bajo determinadas condiciones que le permitan su recuperación y ganancia. Es un ejercicio de la libertad de comercio totalmente válido en nuestro país; y previo a la vigencia del artículo 44 ter de la ley N° 7472, no existía en el ordenamiento jurídico limitación alguna para que las partes concertaran la deducción directa de planillas de sus cuotas, sin importar el ingreso del trabajador y así fue autorizado por este¹⁰².

Al tenor de este criterio, la Sala declara sin lugar la acción, exponiendo que no existe la aplicación retroactiva de la ley porque genera afectación a derechos patrimoniales adquiridos por las asociaciones y cooperativas, perjudicando a la parte acreedora de forma ilegítima, contrario al principio de seguridad jurídica. Se argumenta, además, que ya el Estado protegió el salario mínimo del trabajador, con el fin de que pueda satisfacer las necesidades básicas, no obstante, tiene el derecho a la libertad contractual disponiendo de su ingreso y autorizando las deducciones.

Consecuentemente, el cambio de este artículo no alivia la situación de la exclusión, debido a que con o sin regulación las personas con ingresos menores al salario base no pueden acceder a préstamos formales como aquellas que tienen mayor ingreso o ingresos permanentes. Anterior a la ley y posteriormente persiste el problema de exclusión del sistema financiero formal y es una problemática que está presente en la actual, aún con la promulgación de la ley.

Doña Jennifer Isabel Arroyo Chacón¹⁰³, quien actualmente labora como jueza de la República, es profesora y contadora pública; se ha desempeñado como auditora, además, ha escrito y realizado charlas sobre derecho bancario, muy amablemente aceptó realizar la entrevista.

¹⁰² Sala Constitucional. Resolución N° 11996-2021, Pag 27. Consultado el día 06 de octubre del 2021 <https://nexuspi.poder-judicial.go.cr/1d9aeae-50ba-474c-bc83-b78db06795d3>

¹⁰³ Jennifer Isabel Arroyo Chacón, correo electrónico recibido por el autor , 26 de julio, 2021.

Para la experta, dicha ley no soluciona el problema de exclusión social, sino que se deja por fuera a las personas que ya vienen con problemas de manejo de sus finanzas, no limitado a la población más vulnerable. Por ejemplo, un funcionario público que gane un millón de colones de salario bruto, pero que ya tiene múltiples deudas, gastos, etc. y su salario líquido es de 30 mil o menos, queda por fuera del sistema financiero formal y se le excluye de las vías formales de financiamiento. Prueba de ello son las solicitudes de insolvencia que se tramitan en el Juzgado Concursal, donde la mayoría son personas asalariadas, pero que llegan a tal nivel de endeudamiento que ya no les llega salario y no pueden pagar sus créditos, entonces, se declaran en insolvencia; se está hablando de asalariados, personas con ingresos fijos, trabajo estable, etc... El sector más vulnerable (trabajados no asalariados, por cuenta propia, con ingresos inembargables, etc.) nunca ha tenido acceso al sistema financiero nacional, esos siempre han estado excluidos y esta ley solo los terminó de excluir.

Como lo menciona la experta, el endeudamiento y la no posibilidad de acceder a la formalidad trasciende del poder o no cobrar el salario base; el problema es más profundo y no se ha llegado a la verdadera problemática, la cual es que muchas personas, pudiendo gozar de vidas dignas porque cuentan con salarios estables, son profesionales y gozan de estabilidad, no pueden llevar una vida con lo mínimo por causa de sus deudas. En definitiva, la mala organización, el consumismo y la mala gestión financiera pasan la factura a miles de familias que quedan excluidas, ya sea porque no cuentan con la liquidez suficiente o porque no gozan de estabilidad laboral y no pueden acceder a la formalidad. En definitiva, la ley no cubre esta deseada inclusión social que sufre la sociedad costarricense.

4.3. Imposibilidad tecnológica del CIC

La SUGEF ofrece para las entidades reguladas un sistema de información que muestra la situación crediticia que tenga la persona deudora, así como nivel de endeudamiento que tenga con las entidades reguladas. Son estas las encargadas de actualizar la información disponible del CIC mensualmente, este sistema está integrado legalmente en el artículo 133 de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica 7558 y por medio del Acuerdo SUGEF 7-06 Reglamento del Centro de Información Crediticia.

Con la entrada en vigencia de la Ley 9859, obligó a que todas las empresas o entidades financieras reguladas y no reguladas consultaran al CIC , para corroborar el historial creditico del prestatario previo a conceder el crédito con el consentimiento y autorización del deudor mediante el envío de un correo a esta plataforma. No obstante, el sistema no fue suficiente para abarcar la totalidad del sistema financiero porque deja de lado al sector informal , debido a que no hay forma de obligar a estas empresas a registrar los créditos ofrecidos a sus clientes. Por lo que esta información vendría a ser incompleta, en el sentido que los datos mostrados serán de los créditos del sector formal.

El objetivo de la consulta por parte de las entidades financieras de créditos es verificar que el prestatario o bien el consumidor tenga la capacidad de pago y, a la vez, también evitar el sobreendeudamiento de los consumidores de créditos, pero también es una forma para incentivar el acceso al mercado informal para sobrellevar los gastos que necesiten los consumidores crediticios, como lo explica Alonso Fonseca:

Si bien es cierto para la mayoría de oferentes de crédito tener acceso al CIC es una herramienta más para ejercer su actividad profesional; establecer esta consulta como obligatoria para prevenir el sobreendeudamiento puede tener el lamentable y adverso efecto de conducir a los consumidores financieros a la oferta clandestina e informal de créditos, lejos de conseguir su objetivo de prevenir el sobreendeudamiento.¹⁰⁴

Otras de las críticas que se han relacionado con el CIC son la falta de la capacidad técnica para gestionar la gran demanda de consultas que hagan las entidades; a pesar de que hubo un cambio en el mes de agosto del año 2020, para que los oferentes de créditos se inscribieran en el sistema habilitándole una o dos personas para hacer la consulta. Se acorta de esta manera el tiempo de espera por 3 días, debido a que anteriormente el trámite se hacía totalmente manual, ya que el oferente debía enviar un correo electrónico consignando los datos del cliente, así como de la entidad y el tipo de operación por realizar. Normalmente era procesos que duraban aproximadamente una semana y representaba un tiempo de espera por el que muchos consumidores optaban por otras vías rápidas.

¹⁰⁴ Alonso Fonseca, Paternalismo Financiero en la ley contra la usura, Delfino, consultado 14 de septiembre, 2021

Según los datos indicados por el periódico de la Nación, se estima que: “desde finales de julio y hasta el pasado lunes 19 de octubre, recibieron en promedio 24.311 peticiones diarias de información del récord de pago y endeudamiento de clientes. En total la entidad ha gestionado 1.833.846 solicitudes de datos del Centro de Información Crediticia (CIC).”¹⁰⁵ Ante estas cifras, es clara la labor compleja que tiene el sistema, ya que muchas veces las consultas se dan por préstamos pequeños, a razón de que no hay un límite para consultar, por ejemplo, si la entidad ofrece 5000 colones de préstamo, estos están obligados a revisar el historial del prestatario con la debida autorización de este como principio del derecho de intimidad.

Otra de las críticas que se ha hecho al sistema es que, al no ser anuente en tiempo real y precisa la información, podría el consumidor obtener acceso al crédito aun cuando su historial crediticio no esté en condición para adquirir un nuevo préstamo, provocando futuros conflictos de interés para el Estado, porque las empresas podrían eventualmente demandar por la ausencia de veracidad de información. Esta situación y otras pueden surgir, por eso la necesidad de regular por medio de reglamento o directrices para evitar confusiones y lagunas de la norma.

4.4. Cálculo de interés complejo

Si bien es cierto, se dice que las leyes deben ser claras para el conocimiento y el entendimiento de la población en general, lo cierto es que muchas veces las leyes se alejan totalmente de ello y sus textos son confusos, difíciles de entender hasta para los jueces o abogados. Esta ley de usura es completamente compleja de entender, no es tan fácil saber cómo se calcula la tasa de interés.

Como menciona la señora Isabel Arroyo Chacón¹⁰⁶, dentro de las desventajas de esta ley se encuentra que la tasa de interés posee un margen muy amplio sumado a la base (que es el promedio) de 12.8 y 13.18, es realmente una tasa muy alta que sigue siendo abusiva y sigue cargando la deuda del costarricense. La fórmula no es clara, la redacción del artículo de la ley se puede prestar a múltiples interpretaciones, no brinda una fórmula matemática infalible,

¹⁰⁵ Oscar Rodríguez, ‘Ley de Usura’ provoca 24.000 consultas diarias de historial de pago de deudores en Sugef, La Nación, consultado el 14 de septiembre, 2021

¹⁰⁶ Arroyo Chacón

sino que será vía jurisprudencial, donde realmente se le dará sentido a dichas palabras. Limita el acceso al crédito por canales formales, entonces, quienes no puedan acceder a la vía formal (pues la necesidad de financiamiento no desaparece) van a recurrir a la vía informal, no regulada, con consecuencias peores, incluso de carácter extorsivo y delictivo. Muchos aspectos deben aclararse vía reglamento y también vía interpretación judicial, por el momento hay muchos vacíos. Además, la nueva tasa no aplica para los casos que ya están en procesos de cobro judicial o en personas en estado de insolvencia, por lo tanto, estas van a seguir pagando las anteriores tasas durante todo el proceso jurisdiccional, no reciben ningún beneficio con esta ley.

Uno de los aspectos que menciona la experta y que es de preocupación es el tema de informalidad y, aunque parezca repetitivo, se sabe que, al estar limitado el acceso de crédito formal, pues automáticamente la informalidad va subir. Se sabe que, en otras naciones que han regulado las tasas, existe exclusión, pues la tendencia a la informalidad ha incrementado, el problema es que estos nichos de mercados son perfectos para el lavado de dinero, actividad que en los últimos años es más frecuente en el país, junto con otros actos delictivos como extorción y sicariato.

Además, al ser el tema poco estudiado por la sociedad, lo hace complejo de entender. En la encuesta realizada en junio del presente año, donde se tomó una muestra de 45 personas, todas mayores de edad, se destacó lo siguiente:

Figura 3. Entidad de preferencia para realizar créditos.

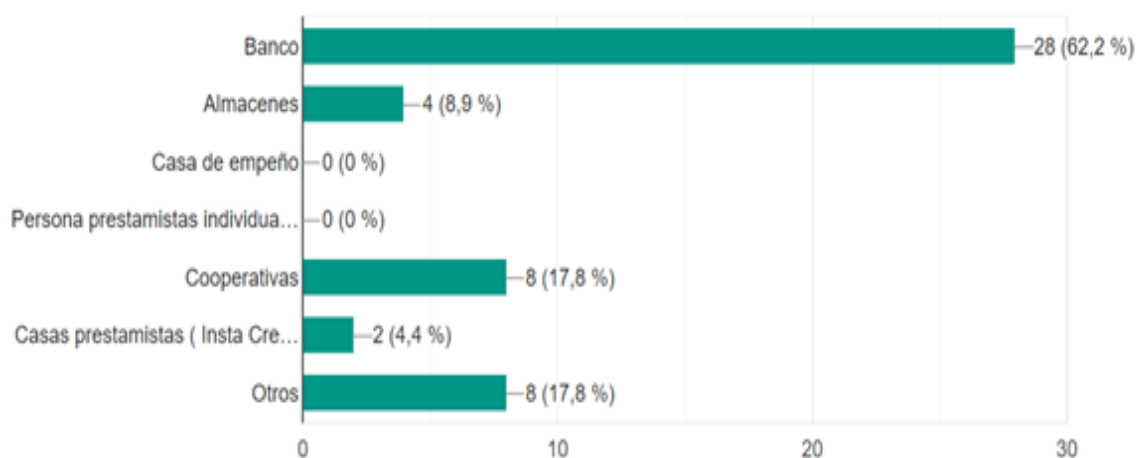
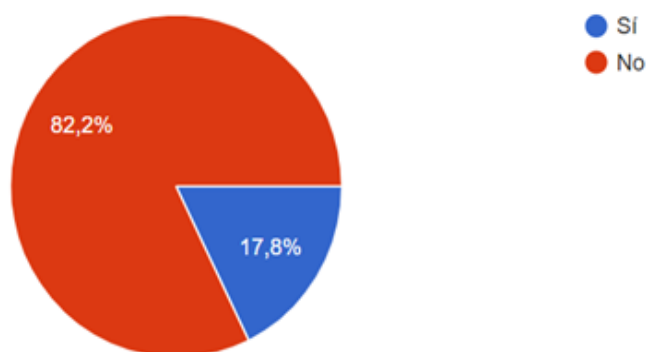


Figura 4. Satisfacción con la tasa de interés cobrada en los préstamos



Se observa en detalle que, de las 45 personas encuestadas, un 82,2 % no está satisfecho con el cobro de interés que tiene que pagar; mientras que un 17,8 % lo cree justo. Además, por medio de la encuesta, se conoce que las personas desconocen de la Ley 9859, pero de los encuestados, el 100 % ha tenido o tienen alguna relación con el sistema financiero, de ellos el 82,2 % no está de acuerdo con lo que le cobran, pero, además, no sienten que se haya mejorado su situación crediticia con la ley.

Por otra parte, en el cuadro 1, es posible observar que, dentro de sus preferencias para obtener créditos, se encuentran las entidades bancarias con el mayor porcentaje, el cual es un 62,2%. Esto se puede deber al sesgo dentro de las personas encuestadas, debido a que la mayor parte de ellas son profesionales y cuentan con salarios remunerados. Otro rasgo por tener en consideración del estudio realizado es que las personas por vergüenza o por miedo de represalia ocultan información que incide con el crédito de entidades informales, así lo demuestran las últimas noticias de los medios nacionales.

Un ejemplo de ello es la noticia del periódico la Nación, del día 24 de junio del 2020¹⁰⁷, en la que se dice que el prestamista fue detenido por la policía, luego de que la víctima presentara

¹⁰⁷ Katherine Chávez, Hombre amenaza con pistola a deudor de préstamo gota a gota en Alajuela, La Nación, consultado el día 06 de octubre del 2021, https://www.nacion.com/sucesos/judiciales/hombre-amenaza-con-pistola-a-deudor-de-prestamo/LEE5AWAEKZGQBKMPRZ6743K4GQ/story/?utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter

la denuncia por supuesta amenaza con arma de fuego, debido a que se encontraba moroso en el pago del crédito gota a gota.

Otro caso frecuente en los noticieros es como el que se menciona en los medios digitales de Noticia NCR, el cual detalla el aumento en el número de denuncias en el Organismo de Investigación Judicial, incidiendo en el incremento de consumidores hacia los préstamos informales. Como se menciona en el caso de don Carlos, que labora como taxista, quien terminó pagando cinco veces la cifra inicial, como lo expresa a continuación: “Era una presión muy grande. De algún lado yo tenía conseguir la plata para pagar. Comenzaron a llamar mucho por teléfono, me mandaban mensajes dándome plazos y (diciéndome) que si no pagaba se iban a desquitar en mi casa”¹⁰⁸, relató el arrepentido conductor.

Consecuentemente, todo esto parece confirmar la proyección que había realizado la SUGEF, en cuanto a que la regulación de las tasas de interés generaría una mayor incidencia en acudir a los créditos informales.

Por lo tanto, si como consecuencia de la fijación de topes a las tasas de interés las entidades financieras formales no tienen capacidad de darles acceso al crédito a una tasa de interés que incorpore dicho riesgo, esas personas quedarían excluidas. Además, podrían quedar atrapadas en el mercado informal, con tasas más altas y prácticas de cobro y garantías de crédito que podrían dejar a los deudores en mayor desventaja, apunto el superintendente Bernardo Alfaro.¹⁰⁹

Como resultado, es posible observar que, a pesar de que, según los índices que dio la encuesta, la preferencia de acudir a créditos formales fue mayor, se denota que las personas sí acuden a créditos informales con mayor frecuencia de la que se refleja en el estudio. Sin embargo, a pesar de que las personas prefieren entidades formales, no se encuentran

¹⁰⁸ Joao Gómez, Prestamos gota a gota ahoga a muchos costarricenses, noticias Costa Rica (NCR), consultado el 06 de octubre del 2021, <https://ncrnoticias.com/nacionales/prestamos-gota-a-gota-ahogan-a-muchos-costarricenses/>

¹⁰⁹ Luis Valverde, Tasa de usura hará crecer los créditos informales, según SUGEF, crhoy.com. Consultado el 06 de octubre del 2021, <https://www.crhoy.com/economia/tasa-de-usura-hara-crecer-los-creditos-informales-segun-sugef/>

satisfechas con el monto que pagan por mes, al no ser la ley retroactiva, refleja que, de esas personas que contaban con altas deudas, no se les benefició en su situación y que, de igual manera, han tenido que cumplir con las obligaciones crediticias.

Si bien es cierto, la ley exige transparencia en los términos que se pactan en el contrato, la complejidad aún persiste, y debido a la poca educación financiera, se les hace aún más complejo de entender. Es importante recalcar la lucha constante de inclusión financiera del país, como lo menciona el periódico La República:

Costa Rica presenta un buen nivel de inclusión financiera, aún tenemos más de un 35% de los ciudadanos que podrían estar recurriendo al mercado informal para poder obtener crédito. En función a los efectos anunciados los últimos días (reducción de portafolios, endurecimiento de políticas crediticias, etc.), sumado al efecto del COVID 19 que está generando un aumento sustancial en las tasas de morosidad de algunos países (ej. en el caso de México se duplicó respecto al promedio de años anteriores según el último informe publicado por la CNBV), podemos presenciar un retroceso importante en materia de bancarización e inclusión financiera. En este sentido, Costa Rica hoy enfrenta un desafío muy importante mientras el mercado de oferta de crédito asimila los nuevos toques de interés y/o hasta ajustar sus estructuras de costos.¹¹⁰

El reto es inmenso; el primero es seguir en la lucha de los mandatos internacionales de la inclusión financiera de acuerdo con los informes del Banco Mundial y también el más importante para todos los ciudadanos es la educación financiera que desde los hogares y centros educativos implemente temas de finanzas estables y de buenas prácticas para el manejo de dinero. Esto es una tarea casi imposible, porque los educadores y padres de familia no tienen conocimiento de conceptos ni de la aplicación de interés corrientes, moratorios y de otros conceptos relacionados a créditos, como lo menciona doña Isabel: al ser las tasas confusas, la única forma de entender y de aplicar las cifras determinadas por ley será por vía jurisprudencial, llegando así a que las personas profesionales tengan que buscar ayuda por

¹¹⁰ Cesar Calomino, Ley de Usura y sus consecuencias “Una medicina con efectos adversos”, La República, consultado 21 de septiembre, 2021, <https://www.larepublica.net/noticia/ley-de-usura-y-sus-consecuencias-una-medicina-con-efectos-adversos>

otros medios para poder entender la aplicación de la ley. Esto, una vez más, evidencia que los textos son engorrosos para los juristas y personas con educación superior, empeorando la interpretación de las fórmulas a una persona con una educación promedio.

4.5. Irretroactividad de la ley

A partir de la publicación de la ley el 20 de junio del 2020 publicada La Gaceta, comenzaron a surgir los efectos, es decir, los límites máximos para los diferentes créditos solo aplicaba para los contratos celebrados después de la publicación de ley, causando descontento por parte de los consumidores que haya adquirido un crédito anterior a la ley, ya que en ellos no hay forma de imponer límites, en otras palabras seguirán cumpliendo con su obligación a costas de cantidades excesivas de intereses.

En el proyecto original de la ley en el artículo 4 contenía lo siguiente en relación con la irretroactividad: “Los contratos que se celebren a partir de esta ley y cualquier renovación contractual, se ajustarán a los mandatos normativos de este texto de ley”, sin embargo, en la actualidad el texto fue modificado y no se encuentra como tal en la Ley 7472. Si bien se deduce del artículo 36 bis párrafo séptimo que contiene lo siguiente: “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”, como lo cita en la norma, la potestad es exclusiva para el BCCR fijando los límites de interés semestral en los meses de enero y julio, porcentaje límite que solo es aplicable para las operaciones o negocios efectuados en el semestre de su publicación; por lo tanto, la tasa techo solo tendrá vigencia hacia futuro de los contratos que se hayan celebrado, ya que los anteriores quedan fuera de tal límite de interés.

En igual forma, la responsabilidad penal, civil y administrativa respecto de la decisión de cobrar una tasa de interés que supere los límites señalados en el referido artículo solo puede endilgarse en el tanto esa decisión sea posterior a la fijación de la tasa de interés por parte del Banco Central. Ello por cuanto aun cuando se considere que una determinada operación supera los límites señalados en el artículo 36 bis, lo cierto es

que el elemento que determina la responsabilidad es la adopción de una decisión fijando tasas de interés por encima de los límites establecidos por el Banco Central. Y esa decisión debe ser posterior a la fijación que nos ocupa. En cierta medida, la responsabilidad deriva de que, habiendo sido fijada con anterioridad la tasa máxima, las personas jurídicas tomaron una decisión que contraviene, por exceder, la tasa máxima. De conformidad con los principios que rigen la responsabilidad y, en particular, la potestad punitiva del Estado no podría considerarse que una empresa incurre en responsabilidad por decisiones adoptadas con anterioridad a la fijación de parámetros (tasa máxima) para establecer esa responsabilidad.¹¹¹

Estos cambios de tasas iguales para todos los contratos no se dieron, a pesar de que el sobreendeudamiento se ha calificado como una esclavitud financiera, en la que muchos ciudadanos ven comprometido el salario para solventar las deudas; por eso, la irretroactividad de la ley debió no aplicarse, ya que muchos seguirán pagando sumas exorbitantes y esto, a la vez, les compromete para cubrir necesidades básicas. Contrario a los bienes jurídicos que tutelan los instrumentos internacionales en pro de los intereses de las personas.

Si bien la Comisión Nacional del Consumidor tiene la potestad de homologar las cláusulas que superen las tasas límites fijadas por el BCCR, solamente será para aquellos contratos que fueron realizados bajo la vigencia de esta ley, ya que, de lo contrario, se estaría incumpliendo derechos ya estipulados de los cuales no había ley que regulara las tasas. Sin embargo, las personas pueden acudir al acreedor para renegociar los contratos. No obstante, para dichas entidades prestamistas esto no es vinculante, tampoco existe ningún mandato jurídico que obligue a tomar acciones para ratificar los contratos anteriores, aunque sí se da cuando, en los contratos posteriores, ya estaban en vigencia las tasas máximas por medio de esta ley.

En resumen, es posible decir que la finalidad con la que se crea la ley no se logra de manera total, si bien es cierto, solucionó el tema de los intereses desmedidos en instituciones bancarias, otorgándose un límite tanto para préstamos en dólares como en colones; dejó de lado la regulación de los entes informales en el país, permitiéndoles cobrar la tasa de interés

¹¹¹ Victoria Hernández Mora, Dictamen:085 del 22 /03/2021, consultado 15 de septiembre, 2021, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=22691&strTipM=T

al tope que le convenga en su negocio. Esto puede generar perjuicio a las personas, pues es difícil que acudan a interponer la demanda cuando hacen contratos con empresas formales; mucho menos van a acudir a la vía jurisdiccional cuando se trate de empresas informales, cuando no hay de por medio un contrato escrito que se pueda usar como medio de prueba para eventuales violaciones al derecho del consumidor.

En definitiva, falta de un sistema equipado con la capacidad técnica que pueda resolver de forma remota las solicitudes de historial crediticio, por otra parte, el sistema solo se ajusta a las entidades reguladas dejando por fuera el control de las empresas informales que a la larga puede generar que los datos mostrados no coincidan con la realidad del nivel de endeudamiento de la persona solicitante de un crédito, y se podría generar conflictos de intereses.

Conclusiones

Se puede decir que el derecho tributario es una rama del derecho que se viene dando desde hace varias décadas, pero fue hasta el siglo XX que se fortaleció y es así como se expande a nivel global, permitiendo que los estados se puedan organizar política y económicamente. Esta organización se ha realizado por medio de la normativa que, a la vez, se divide en varias ramas del derecho, como lo es el derecho público; rama importante para la organización de los individuos y las entidades investidas del poder público.

Los derechos económicos y financieros están protegidos mediante instrumentos internacionales como lo es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, las reglas de Basilea, Guía internacional de buenas prácticas financieras, que juegan un papel muy importante en los estados miembros para regular temas del consumidor, incentivando de esta manera una unificación de derechos del consumidor en un mundo globalizado.

En Costa Rica, existen diferentes normativas del derecho financiero que dan fundamento al marco legal del sistema bancario nacional, así como las instituciones encargadas de velar por el cumplimiento de los fines de la Hacienda. Esto también interfiere con la regulación de las tasas techos que se da con la reforma 9859 , ya que los entes encargados de velar por el

cumplimiento y los límites máximos tienen un rol muy importante dentro de las finanzas del país. Tal es el caso del BCCR, encargado de publicar cada seis meses dichas cifras; estas son variables conforme factores externos, tal como la dinámica de la moneda nacional junto con los cambios del dólar, la inflación y otros temas macroeconómicos.

La lucha del derecho del consumidor ha sido tan constante que hasta el día de hoy los consumidores siguen luchando para que se les respeten sus derechos. Esto se debe a que muchas de las normas actuales que rigen la protección a este sector han tenido una buena intención y han servido para regular muchos aspectos. Sin embargo, en la aplicación, algunas de estas leyes no han generado una total satisfacción, incluso han dejado de lado el espíritu de la ley para el beneficio de un interés colectivo.

El desafío que enfrenta el derecho del consumidor es que los estados reconozcan que el consumidor no es parte simple de una transacción comercial, sino que va más allá; que el consumo se tiene que ver como un derecho humano, a esto se le conoce como derechos de tercera generación; entre ellos el derecho de un ambiente sano, derecho a la paz, derecho al desarrollo que permita una vida digna y derecho a la información. Sin embargo, existe una resistencia de los gobiernos de implementarlas, esto por la tendencia positivista y por intereses clasistas.

En relación con el consumidor financiero, es una figura que diariamente está en uso realizando transacciones financieras o de consumo, y esto también ha sido parte de la creciente demanda de dichos servicios. A pesar de esto, la regulación se encuentra dispersa y no hay un concepto propiamente que indique a este tipo de consumidor.

El sector informal se caracteriza por ser un trámite expedito, sin requisitos formales, sin fiadores o alguna garantía real, es de acceso libre y cualquier persona puede acceder a este negocio. Por lo cual, muchas veces, el *marketing* que usan estas compañías se realiza con el fin de conseguir el mayor número posible de clientes, por lo que acuden a medios publicitarios que son un poco insistentes y hacen creer a la persona que son el medio idóneo para recurrir a un préstamo.

Al igual que otros países, la regulación de la tasa máxima de los créditos, microcrédito y de las tarjetas de crédito ha incidido en que los consumidores financieros acudan al sistema informal como única alternativa a su situación financiera. Esto se ha comprobado por varios estudios como el que realizó la Oficina del Consumidor, los cuales indican que en los últimos tres años ha aumentado el número de solicitud de los préstamos informales.

Al igual que otros países de Latinoamérica, la regulación de los límites de tasa de intereses en los créditos ha generado que haya una exclusión social al sistema formal. Costa Rica no es ajeno a esta situación que anteriormente se venía dando, pero ya con la Ley 9859 provoca un auge a la informalidad, contrario a los mandatos internacionales de promover la inclusión financiera.

La exclusión social no se da solo a sectores de ingresos mínimos o a personas que no tengan un trabajo estable, sino que abarca un tema de género, poniendo en desventaja el acceso al crédito a las mujeres, ya que han tenido la mayor tasa de desempleo limitando el acceso a los créditos formales en comparación con el género masculino, el cual accede con mayor facilidad al sistema laboral.

Esta ley, al no ser retroactiva, no soluciona el problema que vienen arrastrando las familias costarricenses respecto a los créditos ya consolidados, de los cuales les cobran altos intereses, comisiones y otros montos que duplicaban el monto inicial, ya que no existe ninguna obligatoriedad a estos entes para ajustar las tasas de acuerdo con lo citado de la norma, por lo que será decisión de la entidad financiera si desea homologar o no el crédito.

Los resultados de los estudios de la OFC y este trabajo investigativo indican que las personas con un ingreso o solvencia promedio tienden a comprometer más sus ingresos en mayor magnitud que aquellas personas que perciben un salario mensual inferior.

Se afirma que es necesaria la reforma del artículo 44 bis de la LPCDEC que permita incluir al sector informal para la fiscalización, supervisión y regulación de dichos entes en igualdad de condiciones como se realiza para los que sí están regulados. Para dicha integración, es necesaria la ampliación del Centro de Información Crediticia que permita visualizar ambos

sectores, esto para brindar una seguridad jurídica que garantice una protección real de los derechos del consumidor de forma transparente y certera.

Por mucho tiempo, se ha creído que la solución de los diversos problemas sociales, económicos y políticos se da mediante una ley, lo que ha conllevado a que los legisladores en ocasiones de manera apresurada emitan leyes que vienen con lagunas y a veces hasta antinomia, alejándose de los fines por los cuales fueron creada, restándole importancia de otras formas de solucionar los conflictos persistentes.

Como medio alternativo de solucionar problemas del consumidor financiero, es indispensable que existan programas dirigidos a buenas prácticas financieras que prevengan los malos hábitos que se han demostrado en este estudio que tiene la ciudadanía costarricense, al desconocer términos relacionados con las finanzas; por eso en ocasiones se desconoce de la aplicación de los términos que media en el contrato de crédito.

Consecuentemente estos niveles de endeudamiento muchos se deben al consumismo que hoy es imperante en un mundo globalizado, donde la forma de consumo es cada vez más ágil, inmediata, tecnológica sin tener en cuenta si tiene la capacidad de comprar o no, estas facilidades que brinda el mercado han imperado el dinero plástico la cual incita al consumidor a incurrir a deudas crediticias superando sus ingresos y volviéndolo en un círculo vicioso de consumo y deudas.

Bibliografía

Alvarado Javier, Felipe, Carolina, Efraín, Francisco y Hildegardi Venero, El financiamiento informal en el Perú, 2001.

Aragón William y Rivel Melissa, “Cláusulas abusivas en los contratos de tarjeta de crédito. Una perspectiva desde el derecho de consumidor”. Tesis de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 2013.

Aselex Consultorio Legislativo. “Comisión de Hacendarios expediente 20861”. Consultado el 26 de agosto del 2021. <http://www.aselex.cr/boletines/HAC2018-11-12.pdf>

Azofeifa Céspedes, Arturo. “Historia de la banca comercial en Costa Rica: Una breve descripción de sus orígenes hasta la actualidad “. Revista Nacional de Administración, vol.10, no. 1 (2019):7-28.<https://revistas.uned.ac.cr/index.php/rna/article/view/2466>

Banco Central de Costa Rica, “Memoria anual 2020”, consultado el 24 de agosto del 2021. https://www.bccr.fi.cr/publicaciones/DocMemoriaAnual/Memoria_Anual_2020.pdf

Banco Central de Costa Rica. “Reseña Histórica “. Banco Central de Costa Rica. Consultado el 5 de mayo, 2021.<https://www.bccr.fi.cr/sobre-bccr/rese%C3%B1a-hist%C3%B3rica>

Calomino Cesar, “Ley de Usura y sus consecuencias “Una medicina con efectos adversos”, La República, consultado 21 de septiembre, 2021, <https://www.larepublica.net/noticia/ley-de-usura-y-sus-consecuencias-una-medicina-con-efectos-adversos>

Centro de Información jurídica en Línea (CIJUL). Conceptos sobre derecho financiero. San José, Costa Rica: Convenio Colegio de Abogados- Universidad de Costa Rica. <https://cijulenlinea.ucr.ac.cr/portal/descargar.php?q=MTQ4OQ==>

Chaves González, Luis Alberto. “Regulación de las tarjetas de crédito de Costa Rica” Revista Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica, No.139, (2013):152, <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/sociales/article/view/11361/10715>

Chávez Katherine, “Hombre amenaza con pistola a deudor de préstamo gota a gota en Alajuela”, La Nación, consultado el día 06 de octubre del 2021, https://www.nacion.com/sucesos/judiciales/hombre-amenaza-con-pistola-a-deudor-deprestamo/LEE5AWAEKZGQBKMPRZ6743K4GQ/story/?utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter

Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero. “Estructura del CONASSIF”, Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero. Consultado 10 marzo, 2021. https://www.sugef.fi.cr/contactenos/quejas_denuncias/consultas_formales.aspx

Consumers International. La protección de los consumidores: Por qué es importante para usted. Londres, Reino Unido: Consumers International, 2016.

Contreras Ismaira y Olivares José Antonio, Análisis del financiamiento ofrecido por prestamistas informales a los productores agrícolas en el Municipio Rangel del Estado Mérida. Periodo 2004-2005, Visión Gerencial, núm. 2, julio-diciembre, 2012, pp. 304-325. Consultado el 23 de agosto 2021, <https://www.redalyc.org/pdf/4655/465545893004.pdf>.

Córdoba Javier, “Banco mundial estima crecimiento en 2,6%” Seminario Universitario, 05 de enero 2021. consultado <https://semanariouniversidad.com/ultima-hora/banco-mundial-estima-crecimiento-economico-del-26-para-costa-rica-en-2021/>

Cristian Araujo Morales. "El surgimiento de la protección al consumidor", Revista jurídica Cajamarca, n. s.n (2000):s-p. <https://www.derechocambiosocial.com/RJC/REVISTA1/ARAUJO.htm>

De la Guerra Zúñiga, Eddy. “Origen y contenido mínimo del Derecho constitucional financiero”. Revista de Derecho No. 28 (2017): 5-29. <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/594/552>

Del C Raya, José. “La evolución histórica del derecho financiero”, Scribd, última actualización 11 octubre, 2011, [La Evolución Histórica Del Derecho Financiero | Estado \(política\) | Economía \(scribd.com\)](https://www.scribd.com/document/111111111/La-Evolucion-Historica-Del-Derecho-Financiero-Estado-politica-Economia).

Díaz Zeledón, Natalia. “Bancos apuestan por tasas usureras para compensar créditos riesgosos”, Semanario Universidad, consultado 24 de agosto, 2021, <https://semanariouniversidad.com/pais/bancos-apuestan-por-tasas-usureras-para-compensar-creditos-riesgosos/>.

Erak, Alonso. “¿Sabe con cuales países ya Costa Rica tiene intercambios de información tributaria?” El mundo.cr, 1 de marzo 2020. <https://www.elmundo.cr/opinion/sabe-con-cuales-paises-ya-costa-rica-tiene-intercambios-de-informacion-tributaria/>

Fonseca, Alonso. “Paternalismo financiero en la ley contra la usura”, Delfino, consultado 26 de agosto, 2021, <https://delfino.cr/2021/01/paternalismo-financiero-en-la-ley-contra-la-usura>

Gómez, Joao. “Prestamos gota a gota ahoga a muchos costarricenses”, noticias Costa Rica (NCR), consultado el 06 de octubre del 2021, <https://ncrnoticias.com/nacionales/prestamos-gota-a-gota-ahogan-a-muchos-costarricenses/>

Hernández Mora, Victoria. “Dictamen: 085 del 22 /03/2021”. Consultado 15 de septiembre, 2021. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=22691&strTipM=T

<http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/25067/articulo4.pdf;jsessionid=C3FB58F709D58105D81F4CD88965BFEB?sequence=2>

Iglesias, José Luis. “Los Derechos Humanos de Tercera Generación y los movimientos sociales”. Red de Revistas Científicas de América Latina y Caribe, España y Portugal, no. 002, (2003): 47-70. <https://www.redalyc.org/pdf/678/67800202.pdf>

López Montoya, Elsy. “La defensa del consumidor desde una perspectiva internacional”. Revista Amicus Curiae. Segunda Época, vol. 2, no. 4, (2009):1-8. http://www.derecho.duad.unam.mx/amicus-curiae/descargas/junio09/DERECHOS_CONSUM_PERSPECT_INTNAL.pdf

Mac Donald, Andrea Fabiana. “El consumidor financiero en la perspectiva de la reforma financiera”. Portal del Consumidor Protectora. Consultado 23 de mayo, 2021. <http://www.protectora.org.ar/economia-y-finanzas/el-consumidor-financiero-y-su-proteccion-en-la-actualidad/6393/>

Manzano Chávez, Liliana. ”Defensa del consumidor; de los casos de argentina, Brasil, Chile y Uruguay”. Friedrich Ebert Stiftung Chile (2008). Consultado 16 de abril, 2021, <http://library.fes.de/pdf-files//bueros/chile/05458.pdf>

Marín Salas, Melissa. “Alcances de la acción siete del “Plan de acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés)” de la organización para la cooperación y desarrollo económico en el concepto actual de establecimiento permanente en Costa Rica”..Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho ,2015.

Mijangos Borja, María de la Luz. Conceptos generales del derecho financiero. 2.<http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/24859/conceptos-generales-del-derecho-financiero.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

Ministerio de economía industria y comercio, “Comunicado en 9 años las tarjetas de crédito aumentaron un 125 %” consultado el 20 de agosto, 2021. <https://www.meic.go.cr/meic/comunicado/936/en-nueve-anos-tarjetas-de-credito-aumentaron-un-125.php>

Ministerio de Economía, Industria y Comercio, “DAEM-INF 004-20 (Segundo Estudio Trimestral de tarjetas de crédito del 2020)”, <http://reventazon.meic.go.cr/informacion/estudios/2020/tarjetas/abril/DAEM-INF-004-20.pdf>

Ministerio de Hacienda, “Marco fiscal de mediano plazo 2021-2022”, consultado el 25 de agosto del 2021. https://www.hacienda.go.cr/docs/608839c155172_20210426_MFMP%202021-2025%20VF.pdf

Núñez, Constanza. Una aproximación conceptual al principio pro persona desde la interpretación y argumentación jurídica. Universidad Carlos III de Madrid Jurídica, 2017.

Oficina del Consumidor Financiero, “Endeudamiento de las personas en Costa Rica (Una mirada a las dimensiones del endeudamiento 2020)”, consultado el 23 de agosto 2021, <https://www.ocf.fi.cr/wp-content/uploads/2021/05/Endeudamiento-de-las-Personas-en-CR.pdf>

Oficina del Consumidor Financiero. Consumidores financieros requieren protección especial de sus derechos”. San José, Costa Rica: Oficina del Consumidor Financiero, 2015. <https://ocf.fi.cr/wp-content/uploads/2014/11/Consumidores-financieros-requieren-proteccion-especial-de-sus-derechos.pdf>

Olivares Rodríguez, José Antonio. “El financiamiento informal en el sector agrícola”, revista visión Gerencial Vol.3, (2004):05-09, consultado el 26 de agosto del 2021,

Ortiz Alfaro, Luis Fernando Abel Ramírez, Elías y Palacios Cindeos, Norma. “Eficacia de los Principios en el Derecho Tributario Salvadoreño”. Licenciatura en Ciencias Políticas, Universidad de El Salvador, 2010.

Ovalle Favela, José. Derechos del consumidor. Cámara de Diputados, LVIII Legislatura - Universidad Nacional Autónoma De México: 2000. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/56/tc.pdf>

Peralta, Carlos. “Tributación y derecho fundamentales los principios constitucionales como límite al poder tributario. Reflexiones a partir de los ordenamientos jurídicos de Brasil y Costa Rica”, Revista de Ciencia Jurídica N°138 (89-134) (setiembre- diciembre 2015): 91-133

Piedra Zamora, Olga Marissa. “Fundamentos normativos para la protección del consumidor frente a la publicidad engañosa en el iter negocial”. Tesis de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, 2012.

Posada, Juan Diego. “Usura aumenta en Costa Rica a costas del narcotráfico”, InSight Crime, consultado el día 26 de agosto, 2021, <https://es.insightcrime.org/investigaciones/usura-aumenta-en-costa-rica-a-cuestas-del-narcotrafico/>

Procuraduría General de la República, “Opinión Jurídica 009-J del 19-01-2004”. Consultado el 26 de agosto 2021. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=12332&strTipM=T

Rendón López, Alicia. Derecho Bancario y Bursátil. México: Universidad Autónoma de México, 2014. https://www.derecho.unam.mx/ofertaeducativa/licenciatura/sua/Guias/Guias_1471/Septimo%20Semestre/Derecho_Bancario_Bursatil_7_Semestre.pdf

Rodríguez, Oscar. “Ley de Usura provoca 24.000 consultas diarias de historial de pago de deudores en Sugef”, La Nación, consultado el 14 de septiembre, 2021.

Sablich Huamani, Charles Alexander .Derecho Financiero, una visión actual del Perú. Sablich Consultores E.I.R.L. Abogados. [DERECHO FINANCIERO, UNA VISIÓN ACTUAL EN EL PERÚ \(gestiopolis.com\)](http://gestiopolis.com)

Salazar Solórzano, Randall. La tutela constitucional del consumidor. <http://reventazon.meic.go.cr/informacion/cnc/tutelaconstitucional.pdf>

Soto, Michael. “Ley de Usura complica crédito formal para 13.300 trabajadores del sector educación”, CR-hoy.com , consultado el 06 de octubre del 2021, <https://www.crhoy.com/nacionales/ley-de-usura-complica-credito-formal-para-13-300-trabajadores-del-sector-educacion/>

Superintendencia General de Entidades Financieras. “Lista de entidades supervisadas por la Sugef”. Superintendencia General de Entidades Financieras. Última actualización 27 septiembre, 2021.

https://www.sugef.fi.cr/entidades_supervisadas/lista_entidades_supervisadas_por_SUGEF.aspx

Tambussi, Carlos Eduardo. “Los derechos de los usuarios y consumidores son derechos humanos”. LEX- Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política, vol. 12, no. 13. (2014):91-111. <http://revistas.uap.edu.pe/ojs/index.php/LEX/article/view/38/0>

Torres Buteler, Eduardo. “La protección del consumidor a la luz de los tratados internacionales de derechos humanos”. Revista De La Facultad De Derecho Y Ciencias Sociales De La Universidad Católica De Córdoba, vol.2 , no 2, (2013): 125-134. <http://revistas.bibdigital.uccor.edu.ar/index.php/RFD/article/view/1190/1276>

Valverde, Luis. “Tasa de usura hará crecer los créditos informales, según SUGEF”, crhoy.com. Consultado el 06 de octubre del 2021, <https://www.crhoy.com/economia/tasa-de-usura-hara-crecer-los-creditos-informales-segun-sugef/>

Normativa nacional

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “ Decreta N° 4573 Código Penal ;4 de mayo, 1970”, art 243, consultado el 8 de abril http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=5027&nValor3=96389&strTipM=TC

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “ Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuesto Público N° 8131; 04 de setiembre, 2001”. Consultado el 4 de mayo, 2021, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=47258&nValor3=73503&strTipM=TC

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “ Ley de Regulación de Empresas Financieras no Bancarias N° 5044; 22 de julio, 1972”. Consultado el 4 de mayo , 2021, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=38328&nValor3=40407&strTipM=TC

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “ Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional N° 1644; 26 de setiembre, 1953”. Consultado el 5 de mayo , 2021, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=9925

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “Código de Normas y Procedimientos Tributarios N° 4755; 03 de mayo, 1953”. Consultado el 5 de mayo , 2021, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=6530

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “Constitución Política de la República de Costa Rica; 07 de noviembre, 1949”. Consultado el 4 de mayo , 2021, https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Pública N° 9635; 04 de mayo, 2018”. Consultado el 3 de mayo , 2021, https://www.hacienda.go.cr/docs/5c07dd2965e11_ALCA202_04_12_2018.pdf

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “Ley de Modernización del Sistema Financiero de la República N° 7107; 04 de noviembre, 1988”. Consultado el 28 de abril , 2021, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=36461&nValor3=38442&strTipM=TC

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “Ley de Promoción de la Competencia Efectiva del Consumidor: No.7472;20 de diciembre, 1994”. Consultado el 4 de mayo , 2021, https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=26481

Asamblea Legislativa, “Decreto N°9859 Reforma Ley de Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor”, consultado el 10 de abril 2021, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=91663&nValor3=121084&strTipM=TC

Asamblea Legislativa. “No. 35867-MEIC Reglamento de tarjetas de crédito y débito; 24 de marzo del 2010”. Consultado http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=67564&nValor3=94010&strTipM=TC

Poder ejecutivo y Ministerio de Economía, Industria y Comercio “Decreto N° 35867-MEIC Reglamento de Tarjetas de Crédito y Débito, art 1, consultado el 12 de abril 2021, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=67564&nValor3=94010&strTipM=TC#:~:text=N%C2%B0%2035867%2DMEIC&text=I.,ambiente%2C%20seguridad%20e%20intereses%20econ%C3%B3micos.

Normativa internacional

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “Convenio de Asistencia Mutua y Cooperación Técnica entre las Administraciones Tributarias y Aduaneras de Centroamérica; 15 de diciembre, 2010 “. Consultado 30 de abril, 2021, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=69297&nValor3=83169&strTipM=TC

Asamblea General de las Naciones Unidas. “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ; 16 de diciembre, 1966”. Consultado 20 de mayo, 2021, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=11190&nValor3=12008&strTipM=TC

Ministerio de Hacienda Costa Rica . “Convenios para evitar la doble imposición”.Ministerio de Hacienda. Consultado 30 de abril, 2020, <https://www.hacienda.go.cr/contenido/13855-convenios-para-evitar-la-doble-imposicion>

Naciones Unidas. “Aplicación de las Directrices de las Naciones Unidas”. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Octava Conferencia de las Naciones Unidas Encargada de Examinar Todos los Aspectos del Conjunto de Principios y Normas Equitativos Convenidos Multilateralmente para el Control de las Prácticas Comerciales Restrictivas ,Ginebra,19-23 de octubre 2020). https://unctad.org/system/files/official-document/tdrbpconf9d2_es.pdf

Naciones Unidas. “Directrices para la protección del consumidor”. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 2016.https://unctad.org/es/system/files/official-document/ditccplpmisc2016d1_es.pdf

Organización de los Estados Americanos. “Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José; 22 de noviembre, 1969)”. https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

Jurisprudencia nacional e internacional

Asamblea General de las Naciones Unidas. “Resolución A/70/186; 4 de febrero 2016”. Consultado 05 de junio 2021. https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d186_es.pdf

Sala Constitucional , “Consulta legislativa: res. 10160 – 2020; 03 de junio 2020 de la Sala Constitucional “Nexus.PJ,202.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “ Acción de inconstitucionalidad: voto 6692-94; 15 de noviembre, 1994 14:42 horas”.Nexus P.J,2021.

Sala constitucional de la corte Suprema de justicia, “Acción de inconstitucionalidad: voto 11994-2021,26 de mayo 2021,4:30 pm horas”.Nexus, J.P, 2021.

Sala constitucional de la corte Suprema de justicia, “Acción de inconstitucionalidad: voto 11994-2021,26 de mayo 2021,4:31 pm horas”. Expediente. Nexus, J.P, 2021.

Sala constitucional de la corte Suprema de justicia, “Acción de inconstitucionalidad: voto 11996-2021,26 de mayo 2021,4:32 pm horas”. Nexus, J.P, 2021.

Sala Constitucional, “Consulta Legislativa : res. 18505; 24 de Setiembre 2019 11:45 horas”. Nexus P.J, 2021.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. “Recurso de casación: res. 00478-2020; 21 de febrero 2020 10:55 horas”. Nexus. PJ,2021.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. “Proceso ordinario: res. 00295 – 2007; 26 de abril 2007 10: 45 horas “. Nexus. PJ, 2021.

Tribunal Contencioso Sección VI Administrativo, “Sentencia: res. 2010 -02508; 30 de junio del 2010 16: 3º horas”. Nexus.PJ,2021.

Entrevista

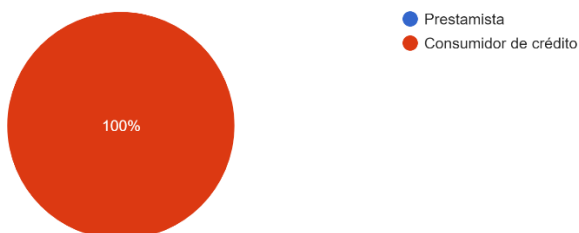
Jennifer Isabel Arroyo Chacón (Jueza de la República de Costa Rica), entrevista por Alejandra Maradiaga y Roxiris Navarro, Universidad de Costa Rica,26 de julio, 2021.

Anexos

Anexo 1. Gráficos de las respuestas de la encuesta

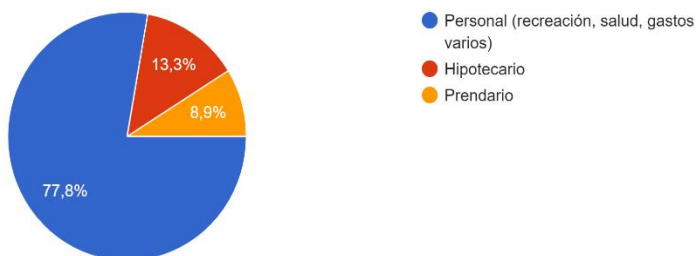
¿Tiene alguna relación con el sector financiero costarricense

45 respuestas



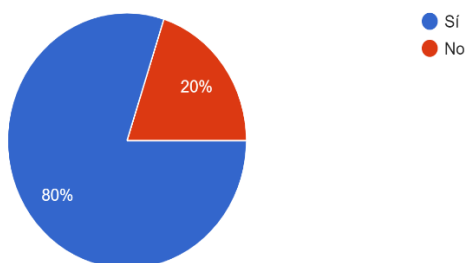
¿Qué tipo de préstamo ha solicitado?

45 respuestas



Considera que tener regulado las tasas de interés de los créditos, es una forma para evitar el endeudamiento de los consumidores?

45 respuestas



Anexo 2. Entrevista aplicada

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

FACULTAD DE DERECHO

ENTREVISTA A SUJETO EXPERTO

TEMA: REFORMA A LA LEY DE PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA Y DEFENSA EFECTIVA DEL CONSUMIDOR 9859

INVESTIGACIÓN PARA OPTAR POR EL GRADO DE LICENCIATURA EN DERECHO POR PARTE DE LAS ESTUDIANTES ROXIRIS NAVARRO CARRANZA Y ALEJANDRA MARADIAGA ZÚÑIGA

Fecha: sábado, 24 de julio de 2021

Nombre del entrevistado: Jennifer Isabel Arroyo Chacón

Puesto que actualmente ejerce: profesora universitaria y juez de la República

1. ¿Qué opina de la reforma de la Ley 9859 conocida como ley de usura?

Es una ley que posee una buena intención y posee cosas positivas, como el tema de la transparencia, exigir el consentimiento del consumidor para utilizar sus datos –protección de datos personales- la protección de los derechos de los trabajadores, etc. Sin embargo, también se puede decir que responde a intereses populistas, que busca atacar un problema cuyo origen es distinto. El problema del sobre endeudamiento del costarricense es la poca educación financiera, la mala formación en matemáticas (sí, en matemáticas, las personas dicen que ¿para qué necesito saber matemáticas si voy a ser abogado? Pues resulta que no saben sacar la tasa real efectiva que se paga por un préstamo o la tasa de interés de una tarjeta de crédito, dado que son incapaces de hacer una simple multiplicación) la cultura consumista (se me valora por lo que tengo, no importa si todo lo debo) y la falta de visión a largo plazo (si puedo pagar hoy no me pregunto si podré pagar mañana). En fin, es una ley que busca atacar un problema, pero no atiende su origen solo uno de sus síntomas, cuando la enfermedad tiene causas más profundas y multicausales

2. Mencione algunas ventajas y desventajas de esta reforma.

Ventajas: - incorporar los deberes de transparencia y publicidad de las entidades que otorgan créditos. –Incrementa las potestades de control sobre las entidades que otorgan créditos de la Comisión Nacional de Protección al Consumidor –Se exige el consentimiento del cliente para acceder a sus datos (protección de datos personales) –protección de los derechos de trabajador financieros (evitar prácticas abusivas de los patronos cuando el otorgaban créditos a sus trabajadores. Desventajas: -la tasa de interés posee un margen muy amplio sumado a la base (que es el promedio) de 12.8 y 13.18, es realmente una tasa muy alta que sigue siendo abusiva y sigue cargando la deuda del costarricense – la fórmula no es clara, la redacción del artículo de la ley se puede prestar a múltiples interpretaciones, no brinda una fórmula matemática infalible, sino que será vía jurisprudencial, donde realmente se le dará sentido a dichas palabras –limita el acceso al crédito por canales formales, entonces quienes no puedan acceder a la vía formal (pues la necesidad de financiamiento no desaparece) va a recurrir a la vía informal, no regulada, con consecuencias peores, incluso de carácter extorsivo y delictivo. –Muchos aspectos deben aclararse vía reglamento y también vía interpretación judicial, por el momento hay muchos vacíos. – la nueva tasa no aplica para los casos que ya están en procesos de cobro judicial o en personas en estado de insolvencia, por lo tanto, éstas van a seguir pagando las anteriores tasas durante todo el proceso jurisdiccional, no reciben ningún beneficio con esta ley.

3. ¿Considera que esta ley afecta al consumidor de crédito? Mencione en qué formas.

Sí, la intención era evitar tasas excesivas y aumentar el endeudamiento del cliente por motivo de intereses, muchas veces el monto adeudado por concepto de intereses es mayor al capital solicitado, pero en realidad quedó corta, no atacó ese problema pues las tasas siguen siendo altas y abusivas. Además, saca del sistema financiero formal a muchas personas y las obliga a recurrir a prestamistas informales. Otro aspecto que afecta es que la ley, por el principio de irretroactividad, no aplica a los créditos vigentes, entonces hay cierta resistencia de las entidades financieras de renegociar los préstamos, de volver a generar nuevas opciones con las nuevas tasas para mantener las anteriores, lo cual, claramente perjudica al cliente como deudor.

4. ¿Considera usted que esta ley es suficiente para proteger al consumidor crediticio?

Definitivamente no, hace falta mucho. Primero las tasas que quedan después de aplicar la ley igualmente son de usura, sumamente altas, además no aplica de forma irretroactiva a los créditos ya pactados, y tercero, velar por su cumplimiento es una labor difícil, pues el consumidor –ya endeudado- muchas veces no puede acudir a la vía legal para denunciar el irrespeto a la ley, así que al final las entidades financieras pueden simplemente no cumplir con la ley. Para que realmente sea efectiva se debe adicionar el tema de educación financiera en las escuelas, desde allí se origina el problema, la población ni siquiera sabe calcular una cuota de un préstamo, entonces, exigir la información está bien, pero es insuficiente si quien la recibe no sabe hacer un cálculo simple, además los promedios son variables, entonces el consumidor hoy saca un crédito a una tasa de interés –que puede estar baja- pero no es consciente que eso puede cambiar y mañana tener una cuota por una tasa de interés tan alta que no va a poder pagarla. El costarricense tampoco sabe realmente cuánto paga al final del plazo. Sabe que pidió un monto X de capital y debe pagar Y por mes, pero no tiene ni idea de que al final del plazo va a pagar 3X.

5. ¿Cree que esta ley cumple los fines para los que fue creada, como evitar el sobreendeudamiento a las personas consumidoras?

Definitivamente no, el sobreendeudamiento no solamente se origina en las tasas de interés, como única causal, sino también, en la poca educación financiera de la población costarricense, en las deficientes bases de matemáticas (la población ni siquiera sabe aplicar la fórmula de interés simple o hacer un promedio para determinar si la información que le otorgó el banco es cierta o no) entonces, de qué sirve el acceso a la información si el receptor no sabe usarla. La información está allí pero el lector no la entiende, es como si no estuviera. También tiene que ver con un tema de cultura. El “debo tener” casa propia, carro, lujos, pero no importa si todo lo tengo a crédito, si todo se lo debo al banco. Puedo comprar simplemente pasando la tarjeta de crédito, pero no interesa saber si puedo pagar esa tarjeta de crédito, De echo el límite de crédito de una tarjeta siempre es superior al salario bruto de una persona, eso es inadmisibile. ¿Cómo puede pagar una persona el saldo de una tarjeta superior a su salario entero? Y peor aún si a ese salario se le rebajan las cargas sociales y los pagos en efectivo, entonces, las tarjetas de crédito le dan un disponible al consumidor más allá de su real capacidad de pago. Eso permite que fácilmente el usuario se endeude, esta ley solo limita

la tasa de interés aplicable, pero no limita el endeudamiento a una capacidad pago real del consumidor, así que es parcial. Además, al sacar a muchos consumidores del sistema formal, los lanza al informal (pues la necesidad de crédito no desaparece) y la situación empeora.

6. ¿Considera que una de las consecuencias de establecer límites de intereses es dejar por fuera al sector más vulnerable, es decir, habría la posibilidad de una exclusión social y por qué?

Se deja por fuera a las personas que ya vienen con problemas de manejo de sus finanzas, no limitado a la población más vulnerable. Por ejemplo, un funcionario público que gane un millón de colones de salario bruto pero que ya tiene múltiples deudas, gastos, etc y su salario líquido es de 30 mil o menos queda por fuera del sistema financiero formal y se le excluye de las vías formales de financiamiento. Prueba de ello son las solicitudes de insolvencia que se tramitan en el Juzgado Concursal, en donde, la mayoría son personas asalariadas, pero que llegan a tal nivel de endeudamiento que ya no les llega salario y no pueden pagar sus créditos, entonces se declaran en insolvencia, y estamos hablando de asalariados, personas con ingresos fijos, trabajo estable, etc. El sector más vulnerable (trabajados no asalariados, por cuenta propia, con ingresos inembargables, etc.) nunca han tenido acceso al sistema financiero nacional, esos siempre han estado excluidos, y esta ley solo los terminó de excluir.

7. Según su criterio, ¿considera que esta ley va a fomentar que las personas accedan al sector informal con mayor facilidad?

Sin duda, ¿Por qué? Porque no atacó el problema (la falta de educación financiera, un cambio de la cultura de consumo, etc.) y solo se limita a la tasa, entonces la gente que está sobre endeudada no va a cambiar sus hábitos de consumo por esta ley, igual va a pedir dinero prestado, muchas veces para poder pagar otras deudas en su bola de nieve de préstamos, pero al ver cerradas sus puertas del sistema formal, va a recurrir a prestamistas ilegales e incluso extorsivos. La necesidad de financiamiento se va a mantener, solo que va a cambiar quién la satisface.

8. ¿Qué impacto socioeconómico considera que se genera a partir de esta ley tanto positivo como negativo?

La exigencia de dar más información, más transparencia de las entidades financieras con el cliente, es positivo, habrá una parte de la población con más herramientas que van a saber utilizarlas, pero no va a solucionar el problema de fondo. Entonces diría que un impacto positivo es ponerles más exigencias a las entidades bancarias y que otorgan créditos. Lo negativo es que al limitar el crédito va a hacer que la población más endeudada busque financiamiento en las vías informales.

9. ¿Considera que la mejor forma de regular los límites de los intereses era por medio de esta ley? En caso negativo, ¿cuál hubiera sido la mejor alternativa?

La ley es una parte de la solución, pero no toda. En CR creemos que todo se soluciona con una ley y no hay nada más lejano a eso. Yo no diría una alternativa mejor, porque no existe una única solución a un problema multicausal, existen múltiples soluciones, entonces, ADEMÁS de la ley hay que implementar programas de educación financiera, hacer que nuestros niños le pierdan el miedo a la mate, dar matemática financiera básica en el colegio para todas las carreras. Crear un programa especial para la población sobreendeudada y lo más utópico, un cambio cultural, valorar a las personas por lo que son, y no por lo que tienen, dejar de llenar vacíos emocionales con cosas que se compran y después no se pueden pagar.

10. ¿Cree usted que el Estado tiene la capacidad económica y técnica para que tenga una base eficiente de control de los créditos por parte de todas las entidades prestamistas?

No, pero también me pregunto si el Estado debe hacer eso. El Estado debe tener entes de control que emiten sus directrices, lo cual ya existe, son las superintendencias y el BCCR, y el CONASIF, pero realmente el Estado, por más controles que ponga, no puede decidir si una persona usa mal la tarjeta de crédito o gasta más de lo que gana. Administrar mis ingresos y mis gastos es decisión personal, no estatal. Lo que hace el Estado, en mi opinión, ya es suficiente, ir más allá es violentar la autonomía de la voluntad de cada costarricense. Si alguien que gana 600 mil colones desea endeudar todo su salario y más para comprarse un carro del año y no quiere aceptar que solo puede comprar un carro usado, es decisión personal

en la cual no puede interferir el Estado, aun cuando eso se vuelva una bola de nieve de endeudamiento y al final la persona se quede sin salario, sin carro y con deudas.

11. ¿Cuál sería una buena solución para el problema de endeudamiento que vive la sociedad costarricense?

Cambio cultural es la solución al problema pero la más utópica, que la gente se le valore por lo que es y no por lo que tiene, así las personas deben dejar de gastar lo que no ganan para aparentar, pero es poco realista que se dé. Como segunda opción, es sin duda la educación financiera, que si voy a sacar un crédito, al menos las personas sepan calcular la tasa de interés real (no solo la nominal que se anuncia), calcular una cuota, calcular cuánto se va a pagar al final, saber que la tasa es variable, cuánto será el monto real de interés a cancelar después del crédito. La ciudadanía debe aprender a comparar opciones de crédito y saber determinar aquellas que realmente son buenas opciones e identificar las prácticas de usura, los cobros encubiertos, los otros gastos. Como todos los problemas de la sociedad costarricense la solución está en la educación, pues somos un país alfabetizado pero no educado y carecemos de educación financiera y su consecuencia es el sobre endeudamiento de la población actual.