

San José, domingo 27 de abril de 2025
OFICIO N° 04296-2025-DHR

Para: Sra. Nancy Vílchez Obando
Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos,
Asamblea Legislativa
COMISION-ECONOMICOS-V@asamblea.go.cr.

De: **Juan Carlos Pereira Jiménez**
Defensor Adjunto de los Habitantes

JUAN CARLOS
PEREIRA
JIMENEZ (FIRMA)

Firmado digitalmente por
JUAN CARLOS PEREIRA
JIMENEZ (FIRMA)
Fecha: 2025.04.27 09:58:04
-06'00'

Asunto: Criterio al Proyecto "Ley de Protección del Consumidor de Servicios o Productos Financieros", Expediente N° 24616

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. En atención a la solicitud de criterio realizada a la Defensoría de los Habitantes de la República sobre el Proyecto de "Ley de Protección del Consumidor de Servicios o Productos Financieros", Expediente Legislativo N° 24616, y de acuerdo con el estudio realizado por la Dirección Asuntos Económicos, se procede a presentar las siguientes observaciones:

1. Resumen Ejecutivo

De conformidad con lo que señala la exposición de motivos del Proyecto, en el país existe un vacío legal en materia de Protección al Consumidor Financiero (PCF), pese a que ya se reconoce a nivel constitucional, un marco de protección al consumidor en general.

Se citan, en dicha exposición de motivos, en este sentido, informes emitidos, tanto por la OCDE¹, como por el Banco Mundial², en los cuales se destaca que Costa Rica carece de un marco general de PCF ya que si bien, la Comisión Nacional del Consumidor (adscrita al Ministerio de Economía, Industria y Comercio) vela por la protección del consumidor, ésta carece de la competencia y la especialización en productos financieros, mientras que por su parte la SUGEF, carece de un marco normativo que rija su actuar en esta materia. Es en este sentido, que es urgente modernizar la regulación, que se constituye en parte de los compromisos asumidos por el país a nivel internacional y en el marco de la protección al consumidor a nivel constitucional.

2. Competencia del mandato DHR

De conformidad con los principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos (Principios de París) la Defensoría

¹ Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2023. Pág 26.

² Reporte de Evaluación del Sector Financiero de Costa Rica 2022

de los Habitantes de la República está facultada para emitir dictámenes o informes relativos a la protección y promoción de los derechos humanos.

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

En el caso concreto, como la ha reconocido el Alto Comisionado de Derechos Humanos, cuando las instituciones financieras -públicas o privadas- puedan causar, contribuir o estar vinculadas a impactos negativos sobre las personas, se debe integrar todo el cuerpo normativo interno y convencional, *"con el fin de velar por que estas instituciones cumplan con sus responsabilidades en materia de derechos humanos adoptando e integrando las políticas pertinentes en el conjunto de sus instituciones y actividades, llevando a cabo una diligencia debida en materia de derechos humanos de forma continua e iterativa, y desempeñando un papel en el acceso a la reparación, cuando proceda"*.³

3. Análisis del contenido del proyecto

En primer lugar, hay que dejar plasmado en el presente criterio, que esta Defensoría considera oportuno que en el país se promueva la adopción de normativa que regule la protección de las personas consumidoras financieras, preocupación que deriva de investigaciones realizadas durante el 2023, en donde se abordó el tema desde la perspectiva de la población adulta mayor; sector de la población que sufre altos niveles de discriminación tanto para ingresar al sistema financiero, como por ser víctimas de violaciones a sus derechos básicos como usuarios o consumidores, por ejemplo en el trato que sufren como víctimas de fraudes electrónicos.

Como lo indica la exposición de motivos, en el país han existido varias iniciativas para regular el tema de la protección de las personas consumidoras crediticias; sin embargo, tal y como lo ha planteado la Procuraduría General de la República⁴ al emitir criterios en torno a diversos proyectos, se debe considerar, al promulgar normativa como la propuesta, *"evitar duplicidad de regulaciones sobre la misma materia"*, esto en alusión las competencias que actualmente ejercen los órganos de supervisión y las que eventualmente pueden ser asumidas por la Oficina del Consumidor Financiero del Ministerio de Industria, Economía y Comercio.

³ <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/wg-business/ungps-10-project-financial-sector-tracks>

⁴ Ver OJ-012-2019 del 12 de febrero 2019, OJ-018-2019 del 15 de febrero de 2019 y OJ-057-2020 01 de abril de 2020, emitidos por la Procuraduría General de la República.

La iniciativa propuesta en el Expediente Legislativo N° 24616, se decanta por incluir la Protección al Consumidor Financiero dentro del esquema del que forma parte la Comisión Nacional del Consumidor (CNC) fortaleciendo y ampliando las facultades del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) de acuerdo con las facultades que actualmente le otorga la Ley N° 7472, integrando, según señala la exposición de motivos un cambio de paradigma en la regulación, *"donde el centro de la regulación esté en el consumidor y no en el mercado"*.

En este sentido, entre los parámetros a desarrollar por el proyecto de Ley, se citan el de *"existencia de una relación de desequilibrio"*, el cual se indicó en el párrafo anterior, *"Supervisión financiera"*, y otro sería el del *"Marco institucional y su financiamiento"*, al que se hará referencia seguidamente.

En primer término, es importante tener presente que, a efectos de cumplir con las competencias asignadas por el presente proyecto de ley, en caso de ser aprobado, en materia de Protección al Consumidor Financiero, el MEIC deberá organizarse internamente para contar con una nueva estructura organizacional que le permita cumplir con sus nuevas atribuciones, lo que supone la necesidad de otorgar recursos económicos (**Creación de canon, artículo 14 del proyecto de Ley**), así como la contratación de nuevo personal (**artículo 23**), capacitación, elaboración de marco normativo interno (**artículo 2 del Proyecto de Ley**), etc.; es decir, que se requerirá de una curva de aprendizaje para la implementación de un modelo, en el que se adopten principios de protección al consumidor, dentro del marco normativo y de funcionamiento del sistema financiero. Este panorama contrasta con el conocimiento y la experiencia con que se cuenta ya desde el ámbito de los órganos de supervisión, como son el CONASSIF y la SUGEF, en donde se cuenta con una estructura financiera, un robusto sistema de información y de TI, así con la experiencia de un trabajo integrado entre las diversas intendencias, tema que resulta de interés abordar.

Otro de los aspectos esenciales que se citan en la exposición de motivos del proyecto de ley, derivados de los Principios de Alto Nivel desarrollados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para la protección de los consumidores financieros (2011), actualizados en 2022, se refiere a *"crear un estándar de acciones tendientes a garantizar el cumplimiento de los derechos de los consumidores financieros, constituyen el principal insumo que orienta la regulación propuesta en el presente proyecto de ley, abarcando aspectos relacionados con: Marco legal, regulatorio y de supervisión; Rol de los órganos de control; Acceso e Inclusión; Educación y conciencia financiera; Trato justo y equitativo de los consumidores; Divulgación y Transparencia; Productos Financieros de Calidad; Conducta empresarial responsable y cultura de los servicios financieros; Protección de los activos del consumidor contra el fraude, las estafas y el uso indebido; Protección de Datos del Consumidor y Privacidad; Tramitación y Reparación de Quejas"*.

El modelo propuesto en el presente proyecto de Ley, tiene como característica que permite el traslado de información sensible, tanto a nivel de las entidades reguladas, como de las personas usuarias a un órgano fuera del esquema del sistema financiero, como lo es el MEIC, aspecto sobre el cual la Defensoría de los Habitantes, señala su preocupación en relación con el tema de la seguridad de la información, así como el contar con los protocolos, normativa y tecnología que aborde los temas de integridad, confidencialidad y disponibilidad de la misma; materia que considera su contenido como sensible, al referirse a información crediticia y financiera de las y los usuarios del sistema financiero; por lo que considera oportuno aspectos de como el costo beneficio, de dotar al MEIC de sistemas informáticos y herramientas de TI con características similares, a las que ya cuentan las superintendencias.

Otro aspecto, en el ámbito de procedimientos y administrativo, surge de la aplicación del artículo 27 propuesto en el proyecto de ley y que establece que el MEIC *"coordinará con los órganos y entidades de supervisión financiera, así como con el Banco Central, cuando determine que sus disposiciones, resoluciones o normativa puedan tener efectos o relación con los ámbitos de supervisión prudencial o con competencias asignadas a dichas entidades vinculadas con la presente ley"* y resuelve que *"cuando exista duda sobre la aplicación de una disposición, se aplicará aquella que satisfaga en mayor medida los derechos e intereses del consumidor financiero"*, sin contemplar los riesgos que contempla dicha disposición para el entorno financiero dada la especialidad de la materia.

Adicionalmente, involucra un doble registro (ahora ante MEIC y órgano de Supervisión), ya que los proveedores financieros sujetos a regulación y supervisión en los términos del proyecto ley, el cual según el artículo 13 propuesto *"constituye una autorización de operación de la persona física o jurídica que provee servicios o productos financieros"*; lo que deberá valorarse en términos de costos y efectividad en términos de defensa de los derechos de las y los habitantes.

Para la Defensoría de los Habitantes, es de relevancia considerar la normativa emitida por la CONASSIF, Acuerdo 16-22, denominado Reglamento Sobre Supervisión Consolidada. Toma la Defensoría esta normativa como referencia, ya que es la más factible de incorporar a los estándares de acciones tendientes a garantizar el cumplimiento de los derechos de los consumidores financieros, que desarrollarlo desde cero en el MEIC, donde deberá contarse con un tiempo no definido en el proyecto para dotar al MEIC de recursos financieros, tecnológicos y el conocimiento para asumir dicha función.

Ahora bien, desde la perspectiva económica el proyecto de Ley puede generar ineficiencias regulatorias y riesgos para el sistema financiero. En primer lugar, el proyecto deberá eliminar cualquier duplicidad de competencias entre el MEIC, CONASSIF y las superintendencias, con el fin de evitar el incremento costos de transacción para los participantes del sistema financiero y las personas consumidoras, debido a que ahora existe otra estructura a la cual deben de atender.

En segundo lugar, se crea una fragmentación regulatoria, donde de la misma forma, se puede convertir en ineficiencias operativas que pueden traducirse en fallos regulatorios y costos administrativos para los agentes económicos, el ejemplo más claro es la regulación del transporte público, donde entra el Consejo de Transporte Público (CTP) y la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP), al final la persona usuario no sabe dónde debe acudir para presentar una denuncia, porque dependiendo de la naturaleza de la misma le corresponde a una institución u otra.

Adicionalmente, la implementación de este proyecto de ley, sin la inclusión de una evaluación adecuada de los costos y beneficios de dotar al MEIC de las capacidades para supervisar al consumidor financiero podría tener un efectivo negativo. La Defensoría de los Habitantes considera que es de suma importancia proteger a la persona consumidora, en ese sentido considera necesario un análisis costo-beneficio que permita determinar, desde un análisis comparado si la propuesta regulatoria favorece centrarse en fortalecer las capacidades existentes con la inclusión de mejoras normativas al modelo imperante o incorporar un nuevo esquema regulatorio teniendo al MEIC como el actor principal.

Para esta Defensoría, es fundamental priorizar la eficiencia institucional y contar con un riguroso estudio que permita determinar si es oportuno fortalecer las instituciones existentes o en su lugar crear estructuras más complejas para las personas consumidoras.

Finalmente, la creación de un modelo de protección al consumidor no se debe limitar a la interacción del consumidor con una entidad financiera, como son los bancos, empresas financieras, mutualistas, asociaciones solidaristas y cooperativas; sino que debe abarcar participantes del mercado de valores, aseguradoras y reaseguradoras y el sistema privado y de capitalización colectiva de pensiones, hoy todos reunidos bajo la dirección del CONASSIF, órgano superior que tiene por objeto dotar de uniformidad e integración a la regulación y supervisión del sistema financiero costarricense.

4. Conclusión

En virtud de lo expuesto en los párrafos anteriores, si bien la Defensoría de los Habitantes reitera la urgente necesidad de regular el tema de la Protección del Consumido financiera, expresa su conformidad parcial con la eventual aprobación del proyecto de ley en los términos consultados, al considerar que para que el MEIC pueda asumir dicha competencia, se requiere de un importante esfuerzo en la dotación de recursos económicos, humanos y de TI, que permitan cumplir con los objetivos del proyecto de Ley, con el fin de garantizar la integridad, confidencialidad y disponibilidad de la información crediticia. Finalmente, no se garantiza con el presente proyecto de Ley, superar la eventual duplicidad de las competencias desde el MEIC y las superintendencias sobre los entes regulados y el posible conflicto normativo.

No se omite señalar que, en materia de protección del consumidor Financiero, al otorgarse al MEIC la competencia en relación con la Educación Financiera, deberá incluir los mecanismos de protección de los derechos de las y los usuarios del sistema financiero, por lo que el MEIC se convierte en un coadyuvante obligado de las y los usuarios ante las instancias que correspondan, en caso de que se decidiera por las y los señores diputados trasladar el presente tema a las superintendencias y al Conassif.

La Defensoría de los Habitantes de la República agradece la deferencia consultiva.

c. archivo