

San José, jueves 3 de setiembre de 2026
OFICIO N° 11536-2026-DHR

Para: Sra. Claudia Dobles Camargo
Diputada
Jefa de Fracción Coalición Agenda Ciudadana
Asamblea Legislativa
claudia.dobles@asamblea.go.cr, proyectosdeley@dhr.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: 2026.09.03 11:57:17
-06'00'

Asunto: Criterio sobre el Proyecto de Ley de Promoción de la Inclusión Financiera mediante la Flexibilización del Microcrédito Expediente Legislativo N° 24103

Estimada señora Diputada:

Reciba un cordial saludo. En atención a la solicitud de criterio de la Defensoría de los Habitantes de la República presentada mediante el oficio N° AL-FCAC-17-OFI-40-2026 sobre el Proyecto de "Ley de Promoción de la Inclusión Financiera mediante la Flexibilización del Microcrédito", expediente legislativo N° 24103, y de conformidad con el análisis efectuado por la Dirección de Estudios Económicos y Desarrollo, se indica lo siguiente:

El proyecto busca elevar el tope que define el microcrédito bajo el artículo 36 bis de la Ley N° 7472, con el objetivo de revertir el desplazamiento hacia el crédito informal que, según su exposición de motivos, generó en una parte de la población deudora la Ley N° 9859 del 2020. Se trata de un objetivo legítimo y compartido por la Defensoría de los Habitantes, que reconoce la necesidad de ampliar el acceso al crédito formal, eliminando barreras para que las personas puedan optar por financiamiento.

Tras el análisis técnico, económico y jurídico del mecanismo específico que se propone en el proyecto de ley N° 24103 e integrando evidencia nacional e internacional, literatura económica especializada, y hallazgos propios en materia de crédito, esta Defensoría presenta sus observaciones a la redacción proyecto de ley consultado. El mecanismo elegido, que amplía el umbral de monto sin ajustar la fórmula de tasa aplicable ni incorporar una salvaguarda de capacidad de pago, genera un salto legal de aproximadamente 15 puntos porcentuales (p.p.) en la tasa de interés para un tramo completo de deudores, en un contexto donde la evidencia más reciente de la Autoridad Monetaria, el INEC, la Oficina del Consumidor Financiero y la Universidad de Costa Rica ya documenta señales de

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
"Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo"



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

sobreendeudamiento creciente, precisamente en el segmento de crédito de consumo que la reforma pretende beneficiar.

Por las razones que se detallan a continuación, la Defensoría de los Habitantes sugiere incorporar las salvaguardas técnicas para evitar sustituir un problema de exclusión financiera por uno de sobreendeudamiento, en la misma población que busca proteger.

Competencia del mandato de la Defensoría de los Habitantes de la República

La Defensoría de los Habitantes de la República tiene el mandato legal de proteger los derechos e intereses de las y los habitantes, así como velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho. Por otro lado, de conformidad con los Principios de París, relativos al estatuto y funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos, está facultada para emitir criterios, dictámenes o informes relativos a la protección y promoción de los derechos humanos.

Antecedentes

El expediente 24103 propone modificar los párrafos quinto y octavo del artículo 36 bis de la Ley N° 7472 para elevar el monto máximo que califica como microcrédito, de 1,5 a 3 veces el salario base del oficinista 1 del Poder Judicial (de ₡693.300 a ₡1.386.600, con base en el salario de referencia vigente para el año 2026 de ₡462.200). El objetivo busca revertir el desplazamiento del sistema financiero formal que, según la exposición de motivos, generó la Ley N° 9859 sobre una parte de la población deudora.

Marco de análisis

La Defensoría de los Habitantes analizó la propuesta desde un enfoque de proporcionalidad protectora: la inclusión financiera no se agota en el acceso nominal al crédito, sino que exige que ese acceso venga acompañado de condiciones de calidad y protección al consumidor (transparencia, capacidad de pago, límites frente al sobreendeudamiento). Ampliar un umbral de acceso sin ajustar simultáneamente esas salvaguardas puede trasladar el problema de exclusión a un problema de sobreendeudamiento, sin resolver la causa estructural señalada por el propio proyecto.

Previo a brindar respuesta a las interrogantes planteadas en el oficio N° AL-FCAC-17-OFI-40-2026, es necesario considerar que el artículo 36 bis vigente establece dos fórmulas de

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
“Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

tasa de interés máxima distintas: para crédito regular (promedio de la TAN + 12,8 puntos porcentuales, $\times 1,5$) y para microcrédito (promedio de la TAN + 13,18 puntos porcentuales, $\times 2,085$). Con las tasas vigentes para el semestre julio-diciembre del 2026, esto significa un tope de 36,48% anual en colones para crédito regular frente a 51,51% anual en colones para microcrédito, una diferencia de aproximadamente 15 puntos porcentuales.

El proyecto de ley reforma únicamente la definición del monto (párrafo quinto) y la norma antifragmentación (párrafo octavo), sin modificar la fórmula de tasa del microcrédito (párrafo tercero). El efecto no advertido en la exposición de motivos es que todo crédito entre ₡693.300 y ₡1.386.600, que hoy se rige por el tope de crédito regular, pasaría a regirse por el tope de microcrédito, es decir, experimentaría un salto legal de tasa de aproximadamente 15 puntos porcentuales, para las personas que desean optar por un financiamiento

A modo de ejemplo, se presenta el siguiente ejercicio:

La tabla 1 expone los efectos directos de la reclasificación normativa sobre las condiciones financieras de los deudores. Al simular una operación crediticia de ₡900.000 a un plazo de 24 meses, se evidencia que la propuesta de ampliar el tope máximo para el microcrédito genera un encarecimiento automático y sustancial de la deuda. Como se puede observar, la cuota mensual experimenta un alza que se traduce en un recargo total de 178.492 colones por concepto de intereses al finalizar el período, sin que la persona solicitante presente variaciones en su perfil de riesgo, el plazo pactado o en el monto requerido.

Desde la perspectiva del análisis económico, este incremento representa una afectación directa a la liquidez de los hogares, ya que traslada un mayor costo regulatorio al consumidor bajo la premisa de la flexibilización, vulnerando su patrimonio sin exigir un análisis previo de su capacidad real de pago

Tabla 1: Ejemplo de un escenario con la propuesta a la reforma

Escenario Normativo	Clasificación del Crédito	Cuota Mensual Estimada	Costo Total por Intereses
Situación Actual	Crédito Regular	₡53.372	₡380.926
Reforma Exp. 24 103	Microcrédito	₡60.809	₡559.418
Diferencia para el Deudor	Reclasificación Automática	+ ₡7.437 / mes	+ ₡178.492

Nota: El deudor asume este sobreprecio sin haber modificado el monto solicitado, el plazo de pago ni su perfil de riesgo.
Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, de acuerdo con la tabla 2, detalla la focalización de este impacto económico, demostrando que la distorsión generada por la reforma no opera de manera uniforme en el mercado crediticio. El análisis por estratos de financiamiento revela que las operaciones de menor cuantía (actualmente microcréditos) y las de mayor cuantía (que superan el nuevo umbral propuesto) mantienen su clasificación y sus costos inalterados.

Sin embargo, el impacto negativo recae de manera exclusiva y desproporcionada sobre el segmento intermedio, es decir, aquellas operaciones ubicadas entre los ₡693.300 y ₡1.386.600. Este estrato suele ser demandado por poblaciones de ingresos medios y bajos para solventar necesidades de consumo o potenciar el desarrollo productivo a pequeña escala.

En suma, esta asimetría en la distribución de la carga financiera evidencia un riesgo latente de sobreendeudamiento focalizado, subrayando la necesidad de que la regulación económica incorpore enfoques integrales que no castiguen a un segmento específico de la población.

Tabla 2: Ejemplo de un escenario con la propuesta a la reforma y sus impactos

Rango del Monto Solicitado	Clasificación Actual	Clasificación Propuesta	Impacto en las Condiciones
Menores a ₡693.300 (Ej: ₡400.000)	Microcrédito	Microcrédito	Sin alteración
De ₡693.300 a ₡1.386.600 (Ej: ₡900.000)	Crédito Regular	Microcrédito	Aumento de costos (Reclasificación)
Mayores a ₡1.386.600 (Ej: ₡2.000.000)	Crédito Regular	Crédito Regular	Sin alteración

Nota: La concentración exclusiva de este incremento de costos en el estrato intermedio requiere de una lectura integral bajo un enfoque de derechos humanos y un análisis interseccional. Al encarecer las condiciones de crédito únicamente para este rango, la regulación económica corre el riesgo de afectar de manera desproporcionada a poblaciones en condición de vulnerabilidad, mujeres jefas de hogar y pequeños emprendimientos territoriales que dependen de estos montos específicos para su desarrollo. Esto podría incrementar las brechas de desigualdad y el riesgo de sobreendeudamiento, sin abordar las causas estructurales de la exclusión financiera.

Fuente: Elaboración propia.

Así las cosas, la reforma propuesta podría generar un encarecimiento automático y focalizado del crédito al ampliar el tope del microcrédito sin ajustar las fórmulas de la tasa de interés máxima. Esto provoca que las operaciones ubicadas exclusivamente en el estrato de ₡693.300 a ₡1.386.600 experimenten un salto legal de aproximadamente 15 puntos porcentuales, elevando sustancialmente las cuotas y los costos totales para los deudores.

En consecuencia, al omitir salvaguardas sobre la capacidad real de pago, la medida no resolvería la exclusión financiera estructural, sino que trasladaría un mayor costo regulatorio

a los consumidores; lo que podría incrementar el riesgo de sobreendeudamiento de forma asimétrica, afectando de manera desproporcionada a poblaciones vulnerables, mujeres jefas de hogar y pequeños emprendimientos que demandan financiamiento en este tramo específico.

Evaluación de la solidez técnica de la justificación del proyecto

Al revisar el sustento cuantitativo y teórico que se presenta en la exposición de motivos para justificar la magnitud específica del cambio propuesto (que duplica el tope vigente), se puede indicar lo siguiente:

Elementos de respaldo que incorpora el proyecto:

- a. Menciona la existencia del estudio anual de la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) (exigido por el artículo 36 de la Ley 7472) sobre los impactos de los artículos 36 bis y 36 ter, pero lo cita de forma narrativa, sin trasladar al texto ninguna cifra concreta de ese estudio.
- b. Citas estadísticas de la Encuesta Nacional de Hogares (INEC, julio 2022): 23% de hogares en pobreza (1.329.000 personas) y 6,4% en pobreza extrema (393.000 personas). Estas cifras describen la magnitud del problema general de barreras financieras en el país, pero no miden el efecto específico de la Ley Contra la Usura Crediticia N° 9859 ni estiman la población que se beneficiaría con este cambio de tope en particular.
- c. Desarrolla un razonamiento económico general y correcto sobre por qué un techo de tasa fijado por debajo del riesgo real de un segmento genera exclusión en lugar de protección, coincidente con la literatura de racionamiento de crédito por información asimétrica, aunque el proyecto no lo vincula a ningún marco teórico ni fuente académica.

Vacíos de evidencia identificados

- a. La cifra citada en el texto que a "4 de cada 10 personas" no les alcanza el ingreso mensual y que de estas un 41% recurrió al crédito informal no tiene fuente verificable en el documento.



- b. El respaldo sobre el aumento del crédito informal tipo “gota a gota” se apoya únicamente en reportes de prensa, sin datos de fuentes oficiales.¹
- c. No existe ninguna estimación de cobertura ni un análisis de sensibilidad que muestre el efecto en las tasas aplicables, el salto del tramo ₡693.300 a ₡1.386.600, de 36,48% a 51,51%, no se menciona en el texto.
- d. No se reporta consulta técnica formal a SUGEF o al Banco Central Costa Rica (BCCR), ni un estudio de impacto en sobreendeudamiento o estabilidad financiera del segmento de microcrédito.
- e. Tampoco se incluye un estudio, modelo de sensibilidad o justificación técnica que explique por qué se eligió duplicar (2×) el tope vigente y no otro múltiplo, como 1,5×, 2,5× o 3×. En la exposición de motivos no se comparan escenarios alternativos de ampliación ni ofrece un criterio actuarial, econométrico o de política pública que sustente la magnitud específica seleccionada.

En conclusión, el proyecto se sustenta en un diagnóstico y una lógica económica defendible, pero no se traduce en evidencia cuantitativa propia que justifique la magnitud específica de la reforma, y omite el efecto colateral más relevante y cuantificable de la propuesta.

Fundamento en la experiencia y literatura económica internacional

Se revisó evidencia empírica y posiciones institucionales internacionales sobre los efectos de los techos de tasa de interés y su flexibilización, con el objeto de situar el proyecto de ley 24103 dentro del estado del conocimiento disponible e identificar cómo lograrlo de manera técnicamente sólida.

- a. Banco Mundial (Ferrari, Masetti y Ren, 2018, WPS 8398; Maimbo y Henríquez, 2016, WPS 7070): documenta que los techos de tasa generan con frecuencia efectos colaterales no buscados mayores comisiones no financieras, menor transparencia, menor oferta de crédito para prestatarios pequeños y riesgosos, menor densidad de sucursales y recomienda que cualquier ajuste a estos techos se acompañe de medidas de competencia, transparencia, buró de crédito y educación financiera. El mismo estudio, citando al FMI (2017), advierte que cuando el techo es demasiado bajo, los prestatarios pueden verse presionados a pedir montos que excedan su capacidad de pago para mantener acceso al financiamiento, aumentando el riesgo de sobreendeudamiento.

¹ Esto no significa que no existen estudios que más adelante se van a analizar. Sin embargo, el proyecto de ley omite estos datos o estudios sobre el tema.

- b. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2022) establece que el otorgamiento de crédito debe ir acompañado de prácticas de préstamo responsable ligadas a la capacidad de pago del consumidor, particularmente para poblaciones vulnerables por bajo ingreso o baja educación financiera.
- c. Fondo Monetario Internacional (2020, WP/20/157): retoma el marco de Stiglitz y Weiss (1981)² sobre racionamiento de crédito por información asimétrica, y advierte que no toda exclusión financiera amerita una acción de política dirigida a cerrar la brecha, ya que puede ser un resultado racional del riesgo real del prestatario.
- d. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (Serie Financiamiento del Desarrollo N° 217 y N° 275): plantea que la inclusión financiera de poblaciones excluidas se atiende de forma más efectiva mediante innovación de productos, procesos e instituciones de banca de desarrollo, más que mediante el ajuste de un techo de tasa genérico.

Evidencia empírica revisada:

- a. Kenia (Koskei, 2020, International Journal of Business, Economics and Management): mediante regresión de panel de efectos fijos (2016-2019), encuentra una relación positiva y estadísticamente significativa entre el techo de tasa y la exclusión financiera. El techo de 2016 redujo el crédito a pymes en cerca de 10% y llevó a su derogatoria en 2019.³
- b. Estados Unidos (Chakrabarti, García, Morgan y Seltzer, 2025, Federal Reserve Bank of New York, Staff Report 1173): con diseño de triple diferencias sobre datos de crédito de casi 4 millones de hogares, encuentra que los techos de usura reducen el crédito a los prestatarios de mayor riesgo (14,7% - 16,9% menos deuda) sin mejorar su

²Stiglitz y Weiss (1981) demuestran que, incluso en un mercado de crédito sin ninguna regulación, un banco puede preferir racionar el crédito antes que subir la tasa de interés indefinidamente. Esto ocurre por dos efectos: (i) selección adversa, ya que una tasa más alta ahuyenta primero a los solicitantes de menor riesgo y deja una cartera de solicitantes, en promedio, más riesgosa; y (ii) riesgo moral, porque una tasa más alta incentiva a los deudores a asumir proyectos más riesgosos. Como resultado, la ganancia esperada del banco no crece indefinidamente con la tasa, sino que alcanza un máximo y luego cae, por lo que puede ser racional para el banco negar crédito a un grupo de solicitantes en lugar de cobrarles más. Este modelo es la base teórica del "racionamiento de crédito en equilibrio", citado en esta sección. Referencia: Stiglitz, J. E., & Weiss, A. (1981). *Credit rationing in markets with imperfect information*. The American Economic Review, 71(3), 393–410.

³ Nota metodológica: el estudio mide el techo mediante la tasa de préstamo observada (no el nivel regulatorio), y su modelo explica solo 14,1% de la variación ($R^2=0,141$), por lo que se trata de evidencia correlacional, no causal, y se usa aquí únicamente como referencia contextual.

morosidad, mientras que el crédito se reasigna hacia prestatarios marginalmente menos riesgosos, cuya morosidad incluso mejora en algunos tramos. Dado que el puntaje crediticio está correlacionado con el ingreso, este hallazgo implica que ajustar techos de tasa puede beneficiar a deudores de ingreso relativamente mayor dentro del grupo afectado, no necesariamente a los más vulnerables.

- c. Colombia (Cubillos-Rocha et al., 2018, Banco de la República de Colombia, Borradores de Economía N° 1060): mediante diferencias-en-diferencias con el registro completo de crédito del sistema financiero (2005-2008), encuentra que la liberalización de la tasa de usura del microcrédito (de ~20% a 33% en 2007) incrementó el monto prestado entre 28,2% y 49,9%, y el número de créditos nuevos entre 27,6% y 52,6%. Distinción estructural relevante: en este caso, el regulador ajustó directamente la tasa techo de una categoría de microcrédito ya definida, sin modificar el monto que delimita esa categoría el mecanismo inverso al que propone el proyecto de ley, que ajusta el monto sin una decisión explícita sobre la tasa aplicable al nuevo tramo.

En síntesis, la evidencia internacional respalda que ampliar el acceso al microcrédito mediante ajustes de tasa puede expandir el crédito formal (caso colombiano), pero también advierte que (i) los beneficios pueden no llegar a la población más vulnerable sino a deudores marginalmente menos riesgosos (hallazgo del Fed de Nueva York), (ii) el mecanismo técnico específico importa: ajustar la tasa de una categoría ya definida (Colombia) no es equivalente a ajustar el monto que define la categoría, dejando la tasa fija (Costa Rica, expediente legislativo N° 24103), y (iii) la combinación de techo de tasa más alto sin requisito de capacidad de pago es la condición que la literatura asocia más directamente con el sobreendeudamiento.

Análisis del proyecto de ley

El proyecto de ley busca modificar los párrafos quinto y octavo del artículo 36 bis de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor (Ley N° 7472) y sus reformas. A continuación, se presenta un resumen de la propuesta:

Aspecto	Régimen vigente (Ley 7472, art. 36 bis)	Propuesta (Expediente 24.103)
Definición de microcrédito	Hasta 1,5× salario base oficinista 1 (Ley 73 37)	Hasta 3× salario base oficinista 1
Monto máximo en colones (base ₡462.200, 2026)	₡693.300	₡1.386.600

Aspecto	Régimen vigente (Ley 7472, art. 36 bis)	Propuesta (Expediente 24.103)
Tarjetas de crédito	Excluidas del microcrédito	Se mantiene la exclusión (sin cambio).
Fórmula tasa crédito regular	TAN+12,8 p.p. $\times 1,5$	Sin cambio (párrafo no reformado).
Fórmula tasa microcrédito	TAN+13,18 p.p. $\times 2,085$	Sin cambio textual, pero se aplica a un universo de créditos 2× más amplio.
Tasa efectiva actual (colones)	Regular 36,48% / Micro 51,51%	Mismos porcentajes, pero el tramo ₡693.300 – ₡1.386.600 migra de 36,48% a 51,51%.
Norma antifragmentación	Prohíbe fraccionar para eludir el tope de 1,5×	Se actualiza a 3×, pero no contempla el riesgo inverso.
Capacidad de pago / sobreendeudamiento	No regulado en el artículo	No se incorpora en la reforma.
Transparencia (art. 36 ter) e informe anual SUGEF	Vigentes, sin relación directa al monto	No reformados. El índice de comparabilidad no se ajusta al nuevo umbral.
Evidencia cuantitativa de respaldo	—	Diagnóstico general (INEC, prensa). Sin estimación de cobertura ni de impacto en tasas, ni justificación del nuevo monto.
Mecanismo vs. precedente internacional	—	Ajusta monto, no tasa (a diferencia de Colombia 2007, que ajustó tasa sin tocar monto).

Fuente: Elaboración propia con datos del proyecto de ley N° 24103.

Vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible

A continuación, se detalla cómo el proyecto contribuye o no con los ODS:

- a. ODS con el que se busca contribuir (en su intención declarada):
 - i. ODS 1 (fin de la pobreza, meta 1.4 – acceso a servicios financieros).
 - ii. ODS 8 (trabajo decente y crecimiento económico, meta 8.10 – ampliar el acceso a los servicios bancarios, financieros y de seguros).
- b. ODS que podrían verse en tensión o riesgo si no se incorporan algunos de los aspectos señalados:

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
“Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

- i. ODS 1 y ODS 10 (reducción de las desigualdades, meta 10.2): si el salto de tasa genera sobreendeudamiento en la población que se busca proteger, o si como sugiere la evidencia del Fed de Nueva York, el beneficio se concentra en deudores de ingreso relativamente mayor dentro del tramo afectado, el resultado puede ser regresivo en vez de generar mayor equidad y acceso equitativo.
- ii. ODS 16 (paz, justicia e instituciones sólidas, metas 16.3 y 16.6): la falta de ajuste al índice de comparabilidad (art. 36 ter) deja un vacío de transparencia frente al nuevo universo de operaciones.

Respuestas a las consultas planteadas

Impacto sobre los derechos del consumidor financiero

A partir del análisis efectuado, se considera que ampliar el tope del microcrédito conlleva un riesgo para los derechos de los consumidores financieros más vulnerables, por tres vías:

- a. El salto de tasa descrito anteriormente, que encarece legalmente el crédito para un tramo completo de deudores sin que medie una evaluación de riesgo diferenciada.
- b. Un requisito general de análisis de capacidad de pago sí existe en la regulación prudencial vigente (Acuerdo Conassif 14-21, que sucedió al Acuerdo SUGEF 1-05), la cual obliga a las entidades supervisadas a calificar el riesgo del deudor incluyendo su capacidad de pago, tanto en el otorgamiento como en el seguimiento del crédito.

Sin embargo, este es un requisito de gestión de riesgo orientado a la solidez de la entidad, no una salvaguarda de protección al consumidor amarrada específicamente al artículo 36 bis: la normativa no fija un límite duro (por ejemplo, una relación cuota-ingreso máxima) que impida a la entidad aprobar una operación en el tramo ampliado aun cuando el análisis arroje una capacidad de pago ajustada.

- c. Un riesgo de clasificación oportunista y de exclusión por parte del oferente del crédito, incluso asumiendo que el deudor cumple cabalmente con los requisitos de capacidad de pago exigidos por la regulación prudencial. Este no es un riesgo hipotético: la propia Defensoría documentó, en el financiamiento al sector agropecuario,⁴ tres manifestaciones distintas de cómo el sistema financiero costarricense responde a los

⁴ La investigación denominada Tema: Estrategias de financiamiento de la banca pública al sector agropecuario no exportador: Su rol redistributivo del ahorro nacional y de acceso equitativo al crédito. Un enfoque interseccional. 468442-2025-RI



incentivos de un marco regulatorio con tasas diferenciadas por categoría, sin que exista una barrera macroprudencial que corrija esta dinámica:

- i. Diferenciación de tasas según las características de la persona productora y su actividad, no siempre vinculada al riesgo real: cultivos de exportación o agroindustriales como el camote (4,09%) o el café (4,35%) acceden a tasas preferenciales, mientras que cultivos de la canasta básica como el arroz (8,30%) o la categoría genérica «Agricultura varios cultivos» (12,10%) enfrentan tasas de doble dígito.
- ii. Reclasificación de operaciones hacia categorías con tasas más altas (la Anomalía del Consumo Disfrazado): créditos de consumo personal otorgados a agricultores fueron reportados bajo la categoría "agrícola", alcanzando una tasa promedio de 26,48%.
- iii. Barreras del acceso al crédito cuando el perfil de riesgo del solicitante supera el techo legal de tasa: en el Banco de Costa Rica, indicó que un 4,44% de los rechazos de crédito correspondió a la causal «Afectación Ley de Usura», es decir, el banco calculó que la tasa que le correspondería cobrar a ese productor, según su perfil de riesgo, superaba el tope legal de la Ley 9859, y en lugar de prestarle a una tasa menor, optó por negarle el crédito por completo.

Esto revela que el modelo de calificación de riesgo del banco asigna a estos productores costos financieros propios de crédito de consumo o tarjetas de crédito, y no de financiamiento productivo, clasificándolos efectivamente bajo un perfil de riesgo especulativo en lugar de uno productivo, y dejándolos sin poder optar por financiamiento para su actividad. Por lo que es posible que eso suceda con los otros tipos de créditos.

Estos tres patrones muestran que el marco macroprudencial vigente no incorpora barreras que impidan, corrijan o siquiera detecten sistemáticamente que las entidades financieras respondan a los incentivos de un sistema de tasas diferenciadas por categoría de forma que perjudique al deudor ya sea sobre cobrándole, reclasificando su operación, o simplemente excluyéndolo del sistema formal (Defensoría de los Habitantes, Oficio 06636-2026-DHR-AE, 2026).

Esta preocupación se refuerza con dos hallazgos en la literatura internacional. Primero, el diseño causal riguroso (Chakrabarti et al., 2025) muestra que los beneficios de flexibilizar techos de tasa no se distribuyen uniformemente: tienden a concentrarse en prestatarios marginalmente menos riesgosos, mientras los de mayor riesgo no mejoran su acceso ni su



situación de mora. Segundo, el precedente comparable más cercano, la liberalización de la tasa de usura del microcrédito en Colombia en 2007, tuvo éxito porque el regulador tomó una decisión explícita sobre la nueva tasa aplicable a ese segmento de riesgo, dejando fija la definición de monto, mientras que el proyecto de ley 24103 propone lo inverso, lo que lo hace estructuralmente distinto y no permite trasladar automáticamente el resultado positivo colombiano.

Las salvaguardas mínimas que respetuosamente se sugiere incorporar son las siguientes:

- i. Un requisito de evaluación de capacidad de pago (relación cuota-ingreso) para operaciones que se ubiquen en el tramo ampliado del microcrédito, que vaya más allá de la calificación de riesgo prudencial ya existente y establezca un límite verificable.
- ii. La actualización correspondiente del índice de comparabilidad financiera (artículo 36 ter) para que refleje el nuevo umbral y permita a los deudores comparar costos reales antes de contratar.
- iii. Un mecanismo de supervisión específico a cargo de SUGEF o quien se considere, que permita detectar patrones de reclasificación de operaciones hacia el tramo de microcrédito sin que medie una diferencia real de riesgo o costo, similar al patrón ya documentado por la Defensoría en el crédito agropecuario.

Denuncias por prácticas abusivas en microcrédito y crédito informal

Previo a referirnos a la consulta planteada, es necesario precisar el marco de competencias dentro del cual la Defensoría puede conocer denuncias relacionadas con el sistema financiero, dado que ese marco condiciona tanto el volumen como la naturaleza jurídica de los casos que llegan a este Órgano Defensor (ver Anexo 2 para el desarrollo completo).

La actividad financiera de la banca privada escapa por completo a la competencia de la Defensoría de los Habitantes de la República, y en el caso de la banca pública, una parte sustancial de la relación entre la persona usuaria y la entidad se rige por el derecho privado particularmente en materia contractual de servicios financieros, ámbito en el que no le corresponde a la Defensoría de los Habitantes sustituir la voluntad de las partes ni anular obligaciones legítimamente contraídas.⁵ La competencia de control de legalidad de la

⁵ Sin embargo, la Defensoría de los Habitantes ha ingresado a ver temas sobre los derechos económicos y su vinculación al tema de derechos humanos y empresas en el Sector Financiero, el cual se detalla en el Anexo 2.

Defensoría de los Habitantes sobre la banca estatal se circunscribe a los actos administrativos generales (trámites, derecho de petición, acceso a la información, omisión de respuesta), y no alcanza las decisiones estrictamente comerciales o técnicas derivadas de los contratos financieros.

Bajo este marco, la Defensoría de los Habitantes informa que este tipo de denuncias no son frecuentes, ya que se trata de asuntos contractuales de naturaleza privada que corresponde diligenciar, inicialmente, ante el Poder Judicial.

No obstante, lo anterior, la Defensoría de los Habitantes cuenta con registros propios de gestiones vinculadas al sector financiero dentro del ámbito administrativo que le compete, sistematizados en el Sistema de Gestión Documental (SGD). (Tabla 3)

Tabla 3: Denuncias correspondientes a asuntos financieros

Tipología	2023	2024	2025	2026*
PRIVADO	7382	6707	6677	4232
Asuntos Financieros	587	706	644	309
DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN Y EL BUEN GOBIERNO	89	101	174	99
Incumplimiento de regulaciones por entidades financieras	90	101	174	99
Bancarios; Bancos			1	
bancos	83	82	161	92
bancos; cooperativas		13	4	1
cooperativas	6	6	8	6

Nota: los datos de 2026 corresponden a un período parcial (hasta el 29 de julio del 2026) y no son comparables directamente con los años completos anteriores. La categoría "Incumplimiento de regulaciones por entidades financieras" no distingue por producto financiero (microcrédito, crédito regular, tarjetas, etc.) ni por canal formal/informal, por lo que no debe interpretarse como una medición directa de denuncias específicas sobre microcrédito o crédito informal.

Fuente: Sistema de Gestión Documental (DHR), datos al 29 de julio del 2026

La tabla anterior, muestra la clasificación según el derecho vulnerado y el tipo de entidad, pero no el producto financiero específico ni el tipo de crédito involucrado. Esta limitación no responde a una falta de capacidad de sistematización, sino a la delimitación legal de competencias explicada en el Anexo 2, al tratarse mayoritariamente de relaciones contractuales de naturaleza privada, el diligenciamiento de este tipo de asuntos corresponde, en primera instancia, a otras vías judiciales o administrativas especializadas y no a un registro propio de la Defensoría desagregado por producto financiero.

En la misma línea, el crédito informal tipo «gota a gota» no constituye, por regla general, un asunto sujeto a la competencia de control de la Defensoría de los Habitantes, dado que

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes

“Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

los prestamistas informales no forman parte de la administración pública ni de las entidades reguladas. Sin embargo, la Defensoría de los Habitantes ha ingresado a ver temas sobre la protección de los derechos económicos y su vinculación al tema de derechos humanos y empresas en el sector financiero, el cual se puede detallar en el Anexo 3.

Bajo ese mandato ampliado como Institución Nacional de Derechos Humanos, la Defensoría de los Habitantes interviene cuando identifica afectaciones a derechos humanos derivadas de la actividad financiera, particularmente de poblaciones en condición de vulnerabilidad, sin que ello sustituya la vía contractual o judicial que corresponde a cada caso individual.

El Sistema de Gestión Documental tampoco incorpora, en su clasificación actual, desagregación geográfica ni caracterización poblacional para las gestiones vinculadas al sistema financiero, en la medida en que la intervención de la Defensoría de los Habitantes en esta materia no opera, principalmente, por la vía de la denuncia formal individual, sino por la vía de investigaciones de oficio orientadas por líneas temáticas de derechos humanos, como las descritas en el Anexo 3.

En consecuencia, si bien la Defensoría de los Habitantes no dispone de una cifra desagregada por región o población para gestiones específicas de microcrédito o crédito informal, reiteramos la disposición institucional a intervenir, dentro del marco del mandato, en aquellos casos donde identifique afectaciones a derechos humanos derivadas de la actividad financiera.

Evaluación del efecto real sobre la inclusión financiera

Previo a responder la interrogante planteada, es pertinente precisar qué implica, desde el punto de vista metodológico, el verbo “evaluar” donde se emplea la consulta. Según Hernández-Sampieri, Fernández-Collado y Baptista-Lucio (2014), toda investigación puede clasificarse, según su alcance, en exploratoria, descriptiva, correlacional o explicativa. Los estudios descriptivos se limitan a caracterizar un fenómeno (por ejemplo, cuántas personas están excluidas del crédito formal), los correlacionales establecen si dos o más variables están asociadas entre sí. Una verdadera evaluación, en cambio, exige ir más allá de la descripción, e identificar las causas subyacentes de un fenómeno para poder valorar si una medida específica y, no otra, produce el efecto esperado.

La Defensoría de los Habitantes ya ha aplicado ese estándar metodológico en la investigación denominada: “Estrategias de financiamiento de la banca pública al sector agropecuario no exportador: Su rol redistributivo del ahorro nacional y de acceso equitativo al crédito. Un enfoque interseccional” (Registro de Intervención N° 468442-2025-RI)⁶. La

⁶ Informe Final con Recomendaciones emitido mediante el oficio 06636-2026-DHR-AE del 3 de junio del 2026.

investigación se definió con un alcance descriptivo-explicativo, precisamente porque el objetivo no era sólo describir la situación del financiamiento, sino identificar las causas subyacentes de las barreras que enfrentan las personas productoras.

El objetivo general de ese estudio fue analizar la incidencia de las estrategias de financiamiento de la banca pública en las capacidades productivas del sector agropecuario no exportador, incorporando la caracterización de las personas deudoras, y sus objetivos específicos incluyeron analizar el marco normativo e institucional, caracterizar a las personas deudoras, identificar las barreras y desigualdades de acceso, y formular recomendaciones concretas.

Ese es el estándar apropiado para evaluar si el duplicar el tope del microcrédito es la medida más adecuada: un estudio que no sólo describa la exclusión financiera actual, sino que identifique sus causas específicas y compare el efecto esperado de esa medida frente a alternativas.

Un ejercicio de esa naturaleza no se observa en el contenido del expediente 24103 ni ha sido realizado a la fecha, por parte de la Defensoría de los Habitantes, por lo que la respuesta que se presenta a continuación debe entenderse como un análisis de plausibilidad y de riesgos comparados, con la información disponible, y no como la evaluación causal que el término técnicamente exige:

- Primero, en la investigación realizada por la Defensoría de los Habitantes se abordaron las barreras de acceso al crédito en la banca pública. Las barreras estructurales normativas, documentales y de diseño institucional, limitan el acceso equitativo al crédito, por lo que se formularon recomendaciones formales al Consejo de Gobierno y a las Juntas Directivas del Banco Nacional y el Banco de Costa Rica. Estas recomendaciones se encuentran actualmente en etapa de seguimiento.
- Segundo, la evidencia que respalda específicamente el mecanismo propuesto es escasa y desactualizada. Como se detalló en las secciones anterior, el único precedente comparable con resultados positivos es la liberalización de la tasa de usura del microcrédito en Colombia, ocurrida en el año 2007, hace casi dos décadas, bajo condiciones macroeconómicas e institucionales distintas a las actuales, y mediante un mecanismo diferente al que propone este proyecto (ajuste de tasa, no de monto). No existe evidencia comparable más reciente que respalde que ampliar el umbral de monto sea la vía más efectiva para Costa Rica.
- Tercero, la forma viable podría ser actuar dentro de la banca pública y de desarrollo, precisamente porque ahí es donde se documentaron barreras reales de acceso, no solo

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
“Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

en el nivel de la tasa, sino en los requisitos documentales, los criterios de calificación de riesgo y la discrecionalidad operativa, tal como evidenció la propia investigación del Órgano Defensor sobre crédito agropecuario.

Una reforma centrada en remover esas barreras dentro de la banca estatal y del Sistema de Banca para el Desarrollo probablemente tendría mayor efectividad, y menor riesgo de sobreendeudamiento, que una reforma que opera únicamente sobre el techo de tasa aplicable a todo el sistema financiero, público y privado por igual.

- Cuarto, se requiere un análisis estructural más profundo del sistema financiero costarricense. La evidencia empírica del propio Banco Central de Costa Rica confirma directamente esta preocupación. La Nota Técnica N° 06-2024 del BCCR (Barquero-Romero, 2024), que utiliza datos semanales de tasas activas y pasivas negociadas para el período 2018-2024, concluye que el traspaso de la TPM hacia el sistema financiero es heterogéneo e incompleto, y confirma que la transmisión es sistemáticamente más rápida y más fuerte hacia las tasas pasivas (ahorro) que hacia las tasas activas (crédito): mientras el coeficiente de traspaso de largo plazo de la Tasa Activa Negociada es de 0,49 (16 semanas para completarse), el de la Tasa Pasiva Negociada es de 0,61 (8 semanas para completarse) — es decir, el ahorro recibe un traspaso más fuerte y en la mitad del tiempo que el crédito.

Un hallazgo adicional de ese mismo estudio resulta particularmente relevante para el Expediente 24103: para las tasas activas de consumo (con y sin tarjeta de crédito) la categoría más cercana al perfil del microcrédito de consumo, el traspaso de la TPM no resultó estadísticamente significativo en ningún caso, lo que indica que los cambios en la política monetaria del BCCR prácticamente no llegan a este segmento de crédito, que representa cerca de un 25% de la cartera del sistema bancario nacional.

Además, esta asimetría no es un hallazgo aislado, un estudio previo del BCCR con microdatos de SUGEF para el período 2008-2020 (Barquero-Romero, Loaiza-Marín y Mendoza-Fernández, 2021) ya había documentado que las tasas de préstamo en colones se ajustan más lentamente que las tasas de depósito, y que esa lentitud es particularmente marcada en los bancos públicos que ajustan sus tasas de crédito en un promedio de 8 meses, frente a 3 meses en los bancos privados, atribuyendo el fenómeno a los costos de ajuste bancarios y a la concentración del mercado crediticio.

Ambos estudios coinciden en que estas asimetrías estructurales limitan la efectividad de la política monetaria como herramienta para abaratar el crédito, un factor que, para el proyecto de Ley N° 24103, no atiende y que podría ser más relevante para el costo real del crédito (incluido el microcrédito) que el ajuste aislado del umbral de monto.



En conclusión, se considera que duplicar el tope del microcrédito no es, por sí sola, la vía más adecuada para ampliar el acceso equitativo al crédito formal. En su lugar se sugiere priorizar:

- i. Los resultados del proceso de seguimiento ya en curso sobre las barreras de acceso en la banca pública, derivado del oficio 06636-2026-DHR-AE, antes de introducir un nuevo instrumento legislativo que incide sobre el sistema financiero en su conjunto.
- ii. El fortalecimiento de los instrumentos dentro del Sistema de Banca para el Desarrollo.
- iii. Un análisis específico para Costa Rica sobre el comportamiento estructural del sistema bancario y la transmisión de la política monetaria hacia las tasas activas, dado que la evidencia del propio BCCR muestra que el crédito y en particular el crédito de consumo, la categoría más cercana al perfil del microcrédito recibe un traspaso más débil, más lento y, en el caso del consumo, estadísticamente no significativo, en comparación con las tasas pasivas.

Así las cosas, mientras ese análisis estructural no se realice, ampliar el umbral de monto sin atender estas asimetrías corre el riesgo de trasladar el problema de exclusión hacia un problema de sobreendeudamiento, sin resolver las causas de fondo que la propia Defensoría de los Habitantes documentó en el financiamiento al sector agropecuario, con el fin de que la toma de decisiones sea basada en datos.

Riesgo de sobreendeudamiento

La Defensoría de los Habitantes no cuenta con un registro propio y sistematizado de sobreendeudamiento en el segmento específico de microcrédito de consumo, ni con un indicador de morosidad de SUGEF desagregado para ese tramo. Sin embargo, sí existe evidencia externa reciente, proveniente de cuatro fuentes institucionales y académicas independientes entre sí: el BCCR, el Instituto Nacional de Estadística (INEC) y Censos, la Oficina del Consumidor Financiero (OCF) y la Universidad de Costa Rica, que permite valorar este riesgo con un grado de solidez considerablemente mayor al de un ejercicio de plausibilidad.

En primer lugar, la señal ya identificada por el BCCR en el segmento pertinente la mora mayor a 90 días en consumo y tarjetas alcanzó 3,3% y 3,0% respectivamente al cierre de 2025, en un contexto que el propio Banco Central describe como una paradoja, pues el deterioro ocurre pese a y no a causa de un entorno macroeconómico favorable.



En segundo lugar, la carga financiera de los hogares ya es crítica, y se concentra en la población de menores ingresos. Según la Encuesta Financiera a Hogares (Enfiho) [INEC, 2022], a nivel nacional el 26,8% de los hogares endeudados destina más del 30% de sus ingresos al pago de deudas, umbral que el propio sistema financiero regulado utiliza para definir sobreendeudamiento en consumo, y esa proporción se agrava en el quintil de menores ingresos Estrato 1 (quintiles I y II), donde alcanza el 30,9%.

La misma encuesta muestra que ese estrato prácticamente no tiene margen de maniobra, solo el 2,9% de los hogares del Estrato 1 percibe que su ingreso le alcanza para ahorrar, frente a un 16,4% a nivel nacional. Es decir, la población que más probablemente demandaría el tramo ampliado de microcrédito es también la que menos colchón tiene para absorber un incremento automático en el costo de sus intereses.

En tercer lugar, esa misma población ya recurre, en mayor proporción, a canales no regulados. La Enfiho 2022 encontró que el Estrato 1 recurre a deudas no hipotecarias con acreedores no supervisados por SUGEf (casas de préstamo, empeño, prestamistas informales o fiado) en un 26,4% de los casos, frente a 16,2% en el Estrato 3. La Oficina del Consumidor Financiero confirma y cuantifica esta tendencia, su Encuesta Nacional de Endeudamiento 2023 estimó que un 7,4% de los costarricenses alrededor de 221.000 personas ha tomado algún préstamo «gota a gota», lo que representaría 44.000 millones de colones desembolsados por esa vía, y encontró que un 5,5% de los consultados reportó haber recibido amenazas de cobradores informales.

Asimismo, la OCF documentó que, entre 2020 y 2023, el endeudamiento con familiares o amigos pasó del 33% al 47%, y con prestamistas del 15% al 25%, mientras que el endeudamiento con tarjeta de crédito bajó del 27% al 20%. Este hallazgo actualiza y sustenta, con una fuente verificable, la preocupación señalada como vacío de evidencia de este criterio sobre el crédito informal invocado en la exposición de motivos del expediente, aunque con una magnitud distinta a la cifra del 41% ahí citada, que sigue sin fuente identificable.

En cuarto lugar, el fenómeno del sobreendeudamiento ya es generalizado y ha crecido más rápido que los ingresos. La Encuesta de Actualidades 2025 de la Escuela de Estadística de la UCR, publicada en febrero del 2026, encontró que un 46,9% de las personas reporta tener al menos una deuda en su hogar, cifra consistente con la Enfiho 2022 del INEC, y que un estudio de la OCR (OCF, 2025) eleva a 87% la proporción de la población que declara tener algún tipo de deuda al incluir fuentes informales.

En este mismo tema, más relevante aún para el riesgo que ocupa a esta consulta, la deuda promedio por persona económicamente activa se duplicó en la última década, al pasar de 5,4 millones de colones a 10,2 millones de colones entre 2014 y 2024, un crecimiento de 63%, mientras que los ingresos de los hogares crecieron apenas 11 p.p. en el mismo período, frente a un aumento de aproximadamente 110 p.p. en las deudas de consumo. Esa misma fuente encontró que un 24,7% de los hogares se quedó sin dinero para cubrir gastos básicos en los últimos 12 meses, y que el 64,7% de esos hogares tuvo que recurrir a un préstamo para enfrentarlo, es decir, el endeudamiento ya opera, para una parte significativa de la población, como sustituto del ingreso y no como herramienta de inversión o consumo discrecional.

Por último, el efecto mecánico y el patrón de reclasificación ya documentados. Se mantiene vigente el aumento de cuota descrito en los apartados anteriores (~14% adicional para una solicitud de ₡900.000 bajo el régimen ampliado), así como el riesgo de reclasificación oportunista identificado en el Oficio 06636-2026-DHR-AE, que muestra que el sistema financiero costarricense ya responde activamente a incentivos de tasas diferenciadas por categoría.

En suma, aunque la Defensoría de los Habitantes no dispone de un registro propio de sobreendeudamiento en microcrédito de consumo, la convergencia de evidencia del BCCR, el INEC, la OCF y la UCR describe un cuadro consistente: una porción significativa y creciente de los hogares costarricenses, concentrada precisamente en los estratos de menor ingreso, serían los principales demandantes del tramo ampliado, ya que destinan una proporción insostenible de su ingreso al pago de deudas, carece de capacidad de ahorro para absorber choques y recurre de forma creciente a canales de crédito no regulados y de mayor costo.

Conclusiones y recomendación general

El mecanismo actual del proyecto de ley N° 24103 requiere complementarse con salvaguardas de capacidad de pago y transparencia, para evitar que la reforma resuelva un problema de exclusión financiera introduciendo un problema de sobreendeudamiento en el mismo segmento de población que busca proteger.

Como se desarrolló a lo largo de este criterio, el mecanismo específico elegido por el proyecto, ampliar el umbral de monto sin ajustar la fórmula de tasa ni incorporar un límite de capacidad de pago, genera un salto legal de aproximadamente 15 puntos porcentuales para el tramo comprendido entre ₡693.300 y ₡1.386.600, justo en el segmento de crédito de consumo donde la evidencia convergente del BCCR, el INEC, la Oficina del Consumidor Financiero y la Universidad de Costa Rica ya documenta señales crecientes de sobreendeudamiento.

En síntesis, se sugiere incorporar lo siguiente:

- i. Un requisito de evaluación de capacidad de pago (relación cuota-ingreso) con un límite verificable para el tramo ampliado del microcrédito.
- ii. La actualización del índice de comparabilidad financiera del artículo 36 ter, y un mecanismo de supervisión a cargo de SUGEF o quien se considere, que detecte patrones de reclasificación oportunista hacia el nuevo tramo.
- iii. La conveniencia de valorar los resultados del proceso de seguimiento ya en curso sobre las barreras de acceso en la banca pública, derivado del Oficio 06636-2026-DHR-AE.

Esperamos haber atendido las consultas formuladas en el oficio N° AL-FCAC-17-OFI-40-2026 y, en caso de requerir información adicional, quedamos a su disposición para lo correspondiente.

PSBQ/GBR/APG



Bibliografía

- Banco Central de Costa Rica. (2026). *Informe Anual de Estabilidad Financiera 2025*. San José: BCCR. Capítulo 2, "Desempeño y riesgos del sistema de intermediación financiero regulado", sección 2.2.1 "Riesgo de crédito", p. 25.
- Barquero-Romero, J. (2024). *La transmisión de la tasa de política monetaria en Costa Rica, 2018-2024*. Nota Técnica N° 06-2024. Departamento de Investigación Económica, BCCR.
- Barquero-Romero, J., Loaiza-Marín, K. & Mendoza-Fernández, L. (2021). *Evidence of Incomplete Monetary Policy Transmission in a Non-Competitive Banking Sector: The Case of Costa Rica*. Documento de Investigación DI-04-2021, Departamento de Investigación Económica, BCCR.
- Chakrabarti, R., Garcia, D., Morgan, D., & Seltzer, L. (2025). *Less for you, more for me: Credit reallocation and rationing under usury limits* (Staff Report No. 1173). Federal Reserve Bank of New York. <https://doi.org/10.59576/sr.1173>
- Cubillos-Rocha, J. S., Gamboa-Arbeláez, J., Melo-Velandia, L. F., Restrepo-Tamayo, S., Roa-García, M. J., & Villamizar-Villegas, M. (2018). *Effects of interest rate caps on financial inclusion* (Borradores de Economía No. 1060). Banco de la República de Colombia. <https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/9666>
- Defensoría de los Habitantes. (2026). *Estrategias de financiamiento de la banca pública al sector agropecuario no exportador: Su rol redistributivo del ahorro nacional y de acceso equitativo al crédito. Un enfoque interseccional 468442-2025-RI*.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2023). *Encuesta financiera a hogares 2022: Principales resultados*. INEC.
- Ferrari, A., Masetti, O., & Ren, J. (2018). *Interest rate caps: The theory and the practice* (Policy Research Working Paper No. 8398). Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstreams/60f35b88-bde0-5251-810e-a0d2802b2977/download>
- Fondo Monetario Internacional. (2020). *Financial inclusion: What have we learned so far? What do we have to learn?* (Working Paper No. 2020/157). <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/2020/157/article-A001-en.xml>



- Koskei, L. (2020). Interest rate ceilings and financial exclusion in Kenya: Evidence from commercial banks' sectoral credit distribution. *International Journal of Business, Economics and Management*, 7(5), 301–309.
<https://doi.org/10.18488/journal.62.2020.75.301.309>
- Maimbo, S. M., & Henríquez Gallegos, C. A. (2014). *Interest rate caps around the world: Still popular, but a blunt instrument* (Policy Research Working Paper No. 7070). Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstreams/0253000a-b2a5-5d14-b549-2fd8a44fdbf5/download>
- Mayorga López, G. (2026, 13 de febrero). Pagar deudas y nada más. *Web UCR*. Escuela de Estadística, Universidad de Costa Rica.
<https://www.ucr.ac.cr/noticias/2026/2/13/pagar-deudas-y-nada-mas.html>
- Oficina del Consumidor Financiero. (2021). *Encuesta de endeudamiento de los hogares costarricenses* [segunda entrega]. OCF.
<https://www.ocf.fi.cr/investigacion/encuesta-de-la-ocf-derriba-algunos-mitos-sobre-el-endeudamiento-de-los-costarricenses>
- Oficina del Consumidor Financiero. (2024). *Encuesta Nacional de Endeudamiento OCF 2023*. OCF. <https://www.ocf.fi.cr/comunicados/estudio-permite-hacer-estimaciones-de-cuanto-han-tomado-de-credito-los-costarricenses-en-prestamos-gota-a-gota>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2022). *G20/OECD high-level principles on financial consumer protection*.
https://www.oecd.org/en/publications/g20-oecd-high-level-principles-on-financial-consumer-protection-2022_48cc3df0-en.html
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2025). *Draft recommendation of the Council on consumer protection in the field of consumer credit* [Documento de consulta].
https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/financial-consumer-protection/Consultation_Paper_OECD_Recommendation_Consumer_Protection_in_the_field_of_Consumer_Credit.pdf
- Pérez Caldentey, E. (2024). *La inclusión financiera como política de inserción productiva e implicaciones para las políticas públicas: Lecciones aprendidas* (Serie Financiamiento para el Desarrollo No. 275). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes

“Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/eba2fa9f-2396-4f83-a8a4-ec2e01fab92b/content>

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
“Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

Anexos

Anexo 1: Sobre las competencias de la Defensoría en el Sistema Financiero Nacional

Es esencial tener presente que la Ley de Creación de la Defensoría de los Habitantes (Ley N° 7319) delimita el ámbito de sus competencias a las actuaciones materiales, actos u omisiones de la actividad administrativa del sector público. Bajo esta premisa, la intervención del órgano defensor en el sistema financiero encuentra límites precisos en función de la naturaleza jurídica de los actos fiscalizados.

De acuerdo con lo anterior, por un lado, la actividad financiera que despliegan las entidades bancarias privadas escapa por completo a la competencia de la Defensoría de los Habitantes. Por otro lado, en el caso de la banca estatal, se debe considerar que una parte sustancial de la relación entre el cliente (en este caso la habitante) y la entidad financiera se rige por el derecho privado, principalmente en aquellas situaciones donde media un contrato por servicios financieros (entre ellos cuentas de ahorros, inversiones, fraudes y cualquier otro)

Esta naturaleza contractual y comercial excluye a la Defensoría de los Habitantes para ejercer sus competencias de control, dado que no le corresponde sustituir la voluntad de las partes ni anular obligaciones privadas legítimamente contraídas.

No obstante, se reconoce que la actividad financiera que realizan los conglomerados financieros públicos conlleva ineludiblemente la emisión de una serie de actos administrativos (trámites, derecho de petición, acceso a la información u omisión de respuesta) que sí están sujetos a las disposiciones del Derecho Público. Es exclusivamente en este ámbito donde la Defensoría de los Habitantes puede ejercer sus potestades de control de legalidad sobre la banca estatal, fiscalizando los aspectos administrativos generales, mas no las decisiones estrictamente comerciales o técnicas derivadas de los contratos.

Al respecto, la Procuraduría General de la República ha reforzado este criterio mediante el Dictamen C-197-2002 del 9 de agosto del 2002, señalando que, aun cuando la Defensoría de los Habitantes intervenga en el sector público, sus recomendaciones carecen de efectos vinculantes para anular decisiones de la administración activa, dependiendo su eficacia de la magistratura de influencia y no de una potestad de imperio sobre la actividad financiera.

Anexo 2: Protección de los derechos económicos y su vinculación al tema de derechos humanos y empresas en el Sector Financiero

En materia de Derechos Humanos, son los Estados, a título individual, los principales sujetos de las obligaciones conforme a las normas internacionales en la materia, sin embargo, cuando nos enfrentamos a violaciones de derechos humanos por parte de un tercero, como lo puede ser una empresa del sistema financiero, sus actos pueden atribuirse por alguna otra razón al Estado, dado que la violación de los derechos humanos por esta empresa puede implicar una violación de las obligaciones conforme al derecho internacional del propio Estado.

Es entonces en donde las empresas deben hacer frente a las consecuencias negativas sobre los derechos humanos, lo que implica tomar las medidas adecuadas para prevenirlas, mitigarlas y, en su caso, remediarlas ante las instancias que corresponda.

En el contexto anterior, el mandato de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) como la Defensoría de los Habitantes, no se puede limitar únicamente a las instituciones de derecho público, sino que este se extiende a terceros, sean estas empresas y otros agentes no estatales, no sólo en el marco de la denuncia, sino también a través del asesoramiento sobre la observancia de los derechos humanos; señalando los resultados esperados y facilitar el intercambio de mejores prácticas.

En este sentido desde las INDH, corresponde aconsejar, recomendar y promover, tanto a los entes públicos, como privados de los métodos adecuados, incluida la debida diligencia en materia de derechos humanos, y explicar cómo tratar eficazmente las cuestiones de género, vulnerabilidad y marginación, reconociendo los problemas específicos de los pueblos indígenas, las mujeres, las minorías nacionales, étnicas, religiosas o lingüísticas, los niños, las personas con discapacidad, las personas adultas mayores y los trabajadores migrantes y sus familias.

Costa Rica cuentan con suficiente sustento normativo (a nivel del derecho de la Constitución y de los Derechos Humanos), así como fundamento jurisprudencial (administrativo y judicial), que imponen a las empresas, en este caso las que brindan servicios financieros, a buscar una solución a nivel general, que permita el promover, proteger y asegurar el reconocimiento y el pleno goce del ejercicio a las personas adultas mayores para vivir con dignidad en la vejez.

Si bien en el pasado la Defensoría de los Habitantes ha intervenido en temas del sistema financiero nacional, como lo fue el Sistema de Banca para el Desarrollo, a partir de la presente administración se generó una incursión especial sobre estos temas, iniciando con

investigaciones en los que se abordó principalmente la afectación a derechos de personas adultas mayores que atañen directamente a su seguridad económica, definida ésta como la capacidad de disponer de forma independiente de una cantidad de recursos económicos regulares y suficientes para satisfacer sus necesidades, mantener su autonomía y adoptar sus propias decisiones.

Más concretamente, desde el año 2023, desde la Dirección de Estudios Económicos y Desarrollo, la Defensoría de los Habitantes se ha pronunciado sobre la necesidad de regular a nivel normativo la protección al consumidor financiero, desde el abordaje de protección de las personas adultas mayores.

En el ámbito de las cooperativas del sector financiero (421914-2023-RI), incluso previo a la intervención de Coopeservidores, esta Defensoría consideró que corresponde al Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP), como la institución pública encargada del fomento y desarrollo del cooperativismo en Costa Rica, promover entre las diversas cooperativas de nuestro país, la adopción de procesos de diligencia debida para la promoción de acuerdos institucionales, en materia de tienen como objetivo el promover, proteger y asegurar el reconocimiento y el pleno goce del ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas mayores, a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad.

Con la Asociación Bancaria Costarricense (425399-2023-RI) se recomendó promover entre sus asociados, la adopción de procesos de diligencia debida en materia de derechos, principalmente de las personas adultas mayores para identificar, prevenir, mitigar y rendir cuentas de cómo abordan su impacto sobre dicha población, por ejemplo en materia de acceso prioritario, acceso a la información financiera en lenguaje apropiado a su condición, políticas de acceso al crédito (ver ley N° 9394), información sobre prevención de estafas electrónicas, cero tolerancia al acoso cobratorio, denuncia del abuso financiero etc.

En materia de seguros (435363-2024-RI), la Defensoría de los Habitantes reconoció el trabajo realizado por la SUGESE, con el fin de atender los requerimientos de la Población Adulta Mayor, al contar con un vasto repertorio normativo y coincide también esta Defensoría, en la necesidad de que la misma sea de su conocimiento a través de los programas de educación financiera, con el fin de que esta población, pueda igualmente hacer exigibles sus derechos ante los mecanismos dispuestos, en este caso por la SUGESE, para la atención de denuncias individuales en las que se valore la aplicación de las disposiciones normativas señaladas.

Igualmente, la Defensoría de los Habitantes intervino en la necesidad de regular el tema de los fondos generacionales, tema todavía hoy pendiente en la CONASSIF, con el fin de

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
“Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

atender a la volatilidad de las inversiones de los fondos del ROP, cuando las personas se encuentran prontas a pensionarse o más aún durante el disfrute de la pensión.

Derivado de la investigación anterior, la institución participó como observador del trabajo que dirigió el MEIC en la elaboración de la III Guía de Educación Financiera, en donde participan las superintendencias. Se reitera el valor de dicho instrumento, pero sobre todo, reitera esta Defensoría la necesidad de que en el mismo se visualicen y atiendan las necesidades de la población adulta mayor y que, una vez concluido, deberá contar con los medios de difusión.

Por último, cabe destacar que los resultados de las anteriores investigaciones se han puesto en conocimiento al CONAPAM, con el fin de que coordine acciones en favor de la población adulta mayor en resguardo de los derechos económicos de esta población.

En relación con la intervención de la SUGEF con Coopeservidores, se mantuvo una comunicación constante con la superintendente y el interventor, con el fin de que se garantizara información clara y oportuna y en un lenguaje propicio para personas adultas mayores, con el fin de garantizar su derecho a la información de las acciones que se venían desarrollando durante la intervención. Esta misma comunicación se mantuvo con el Banco Popular, quien adquirió el “banco bueno”, como con los interventores, durante la administración del “banco malo”, para la atención de los casos particulares que se presentaron ante la institución.

Más recientemente la Defensoría de los Habitantes desde la Dirección de Estudios Económicos participó como co-redactor de la ley a Ley 10.889 (Ley de Protección a las personas consumidoras en la custodia de su dinero) que obliga a los bancos a asumir la responsabilidad por estafas electrónicas y sustracciones de dinero. Esta normativa exige que los bancos respondan a los usuarios incluso si no existe culpa directa de la institución, bajo el principio de responsabilidad objetiva.

Finalmente, durante una investigación concluida el pasado mes de mayo, se analizó la responsabilidad de los bancos públicos en el financiamiento del modelo de producción no exportador (468442-2025-RI), partiendo de la interpretación que se hace de los principios de la nacionalización bancaria, más allá de la existencia misma de Banca para el Desarrollo.

En conclusión, durante los últimos años la Defensoría de los Habitantes ha venido incursionando con más fuerza en temas vinculados al derecho económico, desde sus diversas facetas como las áreas de política económica, economía de las regulación y servicios, economía laboral y espacial y los impactos económicos financieros y sociales, temas en los que históricamente se habría limitado su intervención.

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
“Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José