
Derecho del consumidor financiero y el Proyecto de Ley N° 21666

Financial Consumer Right and Bill N° 21666

*Pedro Chaves-Corrales**

Resumen:

La discusión a nivel legislativo de un proyecto de ley de protección al consumidor financiero, el cual se desarrolla de manera aislada con respecto a la legislación nacional, vuelve indispensable el estudio del marco normativo actual y del objetivo de este proyecto. Para ello, se realiza un estudio del Derecho del Consumidor en general y posteriormente de las regulaciones atinentes al consumidor financiero en el sistema costarricense, haciendo especial hincapié en el régimen sancionatorio existente y las políticas de promoción de bienes y servicios en el sector

* Licenciado en Derecho. Especialista en Derecho Comercial de la Universidad de Costa Rica. Abogado y notario público. Docente universitario. Exmiembro de la Junta Directiva del Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica y del Registro Nacional. Árbitro acreditado por la Cámara de Comercio de Costa Rica, la Asociación Iberoamericana de la Propiedad Industrial y el Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica. San José, Costa Rica. Correo electrónico: pedro.chaves@ucr.ac.cr

financiero, que permiten encuadrar este proyecto, no como una nueva ley, sino como una reforma a la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, que ampliarían las funciones establecidas en esta norma, su alcance actual y los sujetos que forman parte del mercado de consumo.

Palabras clave: CONSUMIDOR FINANCIERO - BIENES FINANCIEROS - DERECHO DEL CONSUMIDOR - EDUCACIÓN FINANCIERA - SERVICIOS FINANCIEROS.

Abstract:

The discussion at the legislative level of a bill on the protection of financial consumers, which takes place in isolation from national legislation, makes it essential to study the current regulatory framework and the objective of this bill. To this end, a study is made of consumer law in general and, subsequently, of the regulations concerning the financial consumer in the Costa Rican system, with particular emphasis on the existing sanctioning regime and the policies for the promotion of goods and services in the financial sector, which allow this project to be framed, not as a new law, but as an amendment to the Promotion of Competition and Effective Consumer Protection Act, which would extend the functions set out in this regulation, its current scope and the subjects that form part of the consumer market.

Keywords: FINANCIAL CONSUMER - FINANCIAL GOODS - CONSUMER LAW - FINANCIAL EDUCATION - FINANCIAL SERVICES.

Recibido: 20 de julio del 2021

Aceptado: 13 de octubre de 2021

Introducción

...el problema grave de nuestro tiempo respecto a los derechos humanos no era el de fundamentarlos, sino el de protegerlos.

Norberto Bobbio

El Derecho no es estático, por el contrario, se encuentra en una evolución constante, cuya rapidez es pocas veces respaldada por las reformas normativas necesarias; de esta manera, con el surgimiento de nuevas figuras jurídicas y de relaciones de tipo contractual que responden a la globalización y los cambios en los mercados de consumo, las empresas han adoptado una posición ventajosa con respecto a sus eventuales clientes, los cuales requieren de las primeras para satisfacer sus necesidades básicas. Es acá donde se determina la importancia de proteger y garantizar una serie de derechos a los consumidores, que se erigen como el grupo mayoritario del cual depende toda la economía mundial.

Cabe recordar que, desde la época de la Revolución Industrial se hace mención a la sociedad de consumo, como aquella en la cual se producen y comercializan toda clase de bienes; en la actualidad este concepto ha evolucionado abarcando no solo la producción de bienes, sino la prestación de todo tipo de servicios, incluyendo áreas tan diversas como la financiera, de manera que a nivel global se ha comenzado a utilizar el término de consumidor financiero para referirse a aquel sujeto que adquiere bienes o servicios de dicho sector o que incluso recibe ofertas de este.

A nivel costarricense, la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor sienta la base del marco regulatorio, por medio del cual se aseguran los derechos de todo tipo de consumidores; esta norma en relación con otra legislación como la Ley Orgánica del Banco Central y la Ley Reguladora del Mercado de Valores supervisan toda la actividad del mercado financiero, resguardando los derechos de las personas consumidoras y manteniendo la confianza en el sistema.

La propuesta de un nuevo proyecto de ley, denominado Ley de Protección al Consumidor Financiero, implica una revisión de lo realizado hasta el día de hoy, así como de la normativa vigente,

en aras de evitar duplicidades y desincentivar la participación en el mercado de consumo, siendo indispensable cuestionarse ¿cuál es el fin de este proyecto? y si lo ideal no sería un proyecto de ley que podría titularse Ley de Promoción de los Servicios Financieros, siendo previamente necesario comprender lo que se entiende por consumidor y los derechos que le asisten.

Derecho del consumidor: el origen del consumidor financiero

Es común que, al hacer referencia al término consumidores se considere a aquellos sujetos que adquieren algún bien material o de consumo básico. Sin embargo, esta definición va más allá, basta con observar el discurso dado por John F. Kennedy el 15 de marzo de 1962, donde indica que:

Consumidores, por definición, somos todos. Son el grupo mayoritario de la economía, afectando y siendo afectados por la práctica totalidad de las decisiones económicas públicas y privadas. Dos tercios del gasto total en la economía provienen de los consumidores. Pero son el único grupo importante en la economía que no están organizados eficazmente, cuya opinión es a menudo ignorada (Chacón y Mora, 2015, p. 6).

Esta importancia dada al consumidor, como sujeto principal de movilización de la economía, es la razón que justifica el surgimiento de legislación tanto nacional como internacional, tendiente a la protección y resguardo de los derechos del consumidor; un claro ejemplo de ello es la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, que en su artículo 2, le define como:

Artículo 2º.- Definiciones.

Las expresiones o las palabras, empleadas en esta Ley tienen el sentido y los alcances que, para cada caso, se mencionan en este artículo:

Consumidor: Toda persona física o entidad de hecho o de derecho, que, como destinatario final, adquiere, disfruta o utiliza los bienes o los servicios, o bien, recibe información o propuestas para ello. También se considera consumidor al pequeño industrial o al

artesano -en los términos definidos en el Reglamento de esta Ley- que adquiera productos terminados o insumos para integrarlos en los procesos para producir, transformar, comercializar o prestar servicios a terceros (Asamblea Legislativa, 1995b).

A este punto, es necesario realizar una diferenciación entre el Derecho de Consumo y el Derecho del Consumidor, para Stiglitz (1994), el primero de estos se centra en tutelar los mercados, mientras que el Derecho del Consumidor protege a los consumidores que participan del mercado de consumo, encontrándose el derecho del consumidor regulado en amplia normativa como: principios del derecho, tratados internacionales, leyes, reglamentos, entre otros, destacándose entre sus derechos específicos, el acceso a la información, la libre elección y la educación financiera.

El Derecho del Consumidor presenta una serie de características, las cuales son imprescindibles de resaltar, en aras de determinar su impacto en el ámbito financiero, las principales son:

- Autonomía: en tanto posee su propia regulación, la cual no depende de otras áreas del Derecho, para Stiglitz (1994) esta autonomía no posee un rango absoluto, sino que se ve nutrida de “conocimientos de las ciencias económicas, la psicología social, la sociología, el marketing, la medicina, la ingeniería de los alimentos y los materiales, entre otros” (p. 100).
- Proteccionista: el Derecho del Consumidor, como su nombre lo indica, es tendiente a la protección de los consumidores; por lo cual, la promulgación de normativa no se desarrolla en grado de igualdad, dado que esta busca ante todo el resguardo de los sujetos más débiles que participan en relaciones de consumo.
- Normado: como se ha señalado previamente, el Derecho del Consumidor encuentra su fundamento en la amplia normativa -nacional e internacional- de orden público, siendo para el caso costarricense de especial interés, la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor.

En 1972 se lleva a cabo la Cumbre de París, en la cual se sientan las bases para los principales derechos específicos del Derecho del Consumidor, a saber “derecho a la información, derecho de protección a la salud y seguridad, derecho a la protección de los intereses económicos, derechos a la indemnización de los daños, derecho a la información y a la educación, y derecho a la representación” (Paños, 2010, p. 13).

En este sentido, los derechos específicos del Derecho del Consumidor pueden definirse como el “conjunto de facultades que el ordenamiento jurídico les confiere en sus relaciones de consumo con los proveedores de bienes y prestadores de servicios” (Ovalle, 2005, p. 4). Obsérvese que bajo dicha inteligencia, el proveedor de bienes o prestador de servicios no es visto como un consumidor, opción viable si este requiere de materiales u otros servicios para ofrecer un nuevo producto. Es por esto por lo que, se han establecido amplias críticas sobre el ámbito de aplicación de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, la cual deja en total desprotección a los intermediarios, proveedores o prestadores de bienes y servicios, que a su vez son consumidores cuando se encuentran en etapas previas de elaboración del producto que ofertan.

Los derechos del consumidor cumplen dos propósitos que se pueden categorizar como individual y social; el primero de ellos tendiente a “defender la esfera particular de libertad de cada persona, indispensable para el respeto de su dignidad” (Rodríguez, citado por Chavarría y Pérez 2013). Mientras que el propósito social, hace referencia a “armonizar las relaciones de libertad y eficiencia económica, lo cual hemos visto que se da por las condiciones mismas del orden de mercado, que hace surgir la vigencia de los derechos humanos” (Rodríguez, citado por Chavarría y Pérez, 2013).

En la legislación costarricense, el Derecho del Consumidor encuentra su asidero en el párrafo final del artículo 46 de la Constitución Política, que versa:

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 (Asamblea Legislativa, 1949).

Finalmente, es indispensable hacer mención del voto de la Sala Constitucional N° 17747 de las catorce horas con treinta y siete minutos del 11 de diciembre de 2006, en el cual se resalta, dentro del conjunto de derechos del consumidor, la importancia del derecho a la información, a saber:

El Derecho del Consumidor se encuentra constituido por un conjunto de normas, principios, instituciones e instrumentos, consagrados por el ordenamiento jurídico en favor de éste, con el objetivo de garantizarle en el mercado, una posición de equilibrio en sus relaciones con el resto de agentes económicos. En nuestro país, el artículo 46, párrafo 5°, de la Constitución Política, parcialmente reformado por la Ley No. 7607 del 29 de mayo de 1996, establece que “los consumidores y usuarios tienen derecho a la protección de sus intereses económicos; y a recibir información adecuada y veraz (...)”. Por otra parte, el numeral 1° de la Ley N.° 7472 del 19 de enero de 1995, denominada Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, estatuye como objetivo y su fin “proteger, efectivamente, los derechos y los intereses legítimos del consumidor (...)”. Asimismo, el legislador costarricense, consciente (sic) de la necesidad de que el consumidor posea un conocimiento sobre aquello que adquiere, cómo lo adquiere y para qué lo adquiere, incluyó dentro de este último cuerpo normativo, el artículo 32, inciso c), el cual consagra, como desarrollo de lo establecido por la Norma Fundamental, el derecho a la información como un derecho básico de todo consumidor (Sala Constitucional, 2006).

Teniendo clara la definición de consumidor y su marco regulatorio a nivel nacional, es factible realizar un abordaje a la figura del consumidor financiero y su aplicación en el sistema costarricense.

Consumidor financiero: concepto y generalidades

La definición de lo que se ha de entender por consumidor financiero debe realizarse tomando en consideración diferentes aristas o puntos de vista, entre ellos el comercial o empresarial y el jurídico, por lo cual, se le ha llegado a definir como:

- 1- Un sujeto que requiere de los servicios bancarios para su vida cotidiana (operativa).
- 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) (Zapata, citado por Mac Donald, 2011).

Obsérvese que, desde el punto de vista jurídico se asume que las entidades financieras con las cuales realiza operaciones comerciales el consumidor financiero, se encuentran vigiladas por lo que podría denominarse una institución supervisora o fiscalizadora, a la cual se le asignan funciones de protección a los consumidores.

Para Chacón y Mora (2015), el simple hecho de la existencia de entidades financieras, da como resultado que existan consumidores financieros, siendo estos últimos los receptores de las ofertas de dichas entendidas, de manera que se indica:

La conexión entre las entidades financieras y los consumidores se da precisamente por medio de la prestación de un servicio financiero, por medio de la venta de un producto financiero, o bien, por el simple ofrecimiento de ambos. Desde las tratativas preliminares de la relación, o desde el ofrecimiento público de los servicios o productos, debe existir claridad en el tipo de servicio o producto ofrecido; sin embargo, esta situación no se da en muchas ocasiones, porque la mayoría de los consumidores no saben diferenciar unos de otros (p. 66).

Los servicios financieros no son bienes en sí mismos, sino que consisten en procesos o transacciones, por medio de las cuales se adquiere una serie de bienes que son emitidos por las entidades fiscalizadas, como: préstamos hipotecarios, pólizas de seguros, entre otros (Asmundson, 2011).

A nivel constitucional, se contemplan una serie de principios que sientan la base del marco regulatorio del consumidor financiero, a saber:

- Libertad contractual: que abarca “la plena libertad de contratar o no hacerlo, de escoger la materia del contrato, de determinar con quién se contratará, es decir, fijar con toda amplitud el contenido del contrato” (Baudrit, 1991, p. 66).
- Libertad de empresa: este principio, de acuerdo con Hernández (2008), protege todo lo relacionado con el desarrollo de la actividad económica, desde su escogencia, organización y ejecución de actividades que le permitan lucrar, lo cual es el fin fundamental de toda empresa.
- Principio de legalidad: la importancia de este deviene en “el deber de sujeción que tienen las autoridades e instituciones públicas respecto del ordenamiento jurídico vigente, de forma tal que su actuar debe estar previamente aprobado por ese ordenamiento de forma expresa” (Chacón y Mora, 2015, p. 150).

El consumidor financiero en el ámbito costarricense encuentra una serie de regulaciones, tutelas y filtros que buscan resguardar los principios previamente mencionados, mismos que son responsabilidad de diferentes instituciones, las cuales de acuerdo con su organización podrían crear una duplicidad de funciones y, con ello, establecer un sistema más complejo del necesario.

Tribunales de Justicia

A nivel jurisdiccional, se puede recurrir a dos vías para el resguardo de los derechos del consumidor financiero, las cuales dependerán de la eventual falta cometida y del tipo de relación contractual en la cual se desarrollaron los hechos. La primera de estas es la vía civil, en la cual se han de desarrollar procesos sumarios tendientes a la anulación de contratos de adhesión, el resarcimiento de daños y perjuicios en consonancia con la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, así como cualquier otra infracción a la Ley en mención. En esta jurisdicción, el consumidor cuenta con la potestad de solicitar una indemnización por daños y perjuicios; sin embargo, es poco concurrida debido a los largos plazos de resolución y el costo que implica.

La segunda vía judicial consiste en la jurisdicción penal, que se encuentra contemplada para el acaecimiento de los delitos de estafa, propaganda desleal, usura y agiotaje, y que para su resolución deben ser trasladados por la Comisión Nacional del Consumidor, una vez esta sea puesta en conocimiento.

Comisión Nacional del Consumidor

Debido a que la interposición de procesos en la jurisdicción civil implica una gran demanda de recursos económicos y de disposición temporal, se crea la Comisión Nacional del Consumidor, como una vía administrativa que atiende los conflictos surgidos de las relaciones de consumo.

Se instituye mediante la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, que le define como:

(...) órgano de máxima desconcentración, adscrita al Ministerio de Economía, Industria y Comercio. Le corresponde velar por el cumplimiento de las disposiciones de los capítulos V y VI de esta Ley y las demás normas que garanticen la defensa efectiva del consumidor, que no se le hayan atribuido, en forma expresa, a la Comisión para promover la competencia (Asamblea Legislativa, 1995b).

Su integración también viene dada por la ley, la cual delega esta función en la persona que ocupe la silla del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, indicando que se integrará con 3 personas miembro propietarios y 3 suplentes, las cuales deberán ser abogadas con amplia experiencia en la materia.

Las ventajas de la Comisión Nacional del Consumidor radican en la no necesidad de apoyo letrado para acudir a la misma y la celeridad con que son atendidos los reclamos, atendiendo al principio de justicia pronta y cumplida.

Entidades financieras fiscalizadoras del consumidor financiero

Además de la Comisión Nacional del Consumidor y los Tribunales de Justicia, existe toda una estructura conformada por entidades financieras que se encargan de establecer una serie

de pesos y contrapesos para brindar estabilidad al mercado de consumo, los cuales aseguran una participación equitativa y el respeto a los derechos de los consumidores financieros.

Banco Central de Costa Rica

Definido como “una institución autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que forma parte del Sistema Bancario Nacional” (Asamblea Legislativa, 1995a), destacándose como uno de sus objetivos la promoción de un sistema financiero que sea estable y a la vez competitivo.

La Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica contempla dos regulaciones que permiten una tutela del rango de acción del consumidor financiero, las cuales se encuentran establecidas en los artículos 69 y 70 de este cuerpo normativo, que versa:

Artículo 69.- Organización del sistema de pagos

La Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica organizará y reglamentará el funcionamiento del sistema de pagos, de tal forma que se garantice a los usuarios de los servicios financieros y bancarios que las entidades, autorizadas para operar en la Cámara de Compensación y en los sistemas electrónicos que el Banco Central establezca, acreditarán el valor de las transferencias recibidas y de los instrumentos compensables pertenecientes a otros participantes, en un plazo específico después de confirmada la respectiva liquidación en firme en la cuenta corriente, mantenida por el participante en el Banco Central. La Junta Directiva del Banco Central determinará, en el Reglamento del Sistema de Pagos, ese plazo y las condiciones requeridas para que una entidad pueda participar en los sistemas que el Banco Central establezca. En todo caso, el plazo máximo de acreditación serán las diecisiete horas del día hábil siguiente a la fecha cuando se haya recibido el instrumento compensable o la transferencia. (...)

Artículo 70.- Cambio de cheques

Los bancos deberán garantizar a los usuarios de sus cuentas corrientes que sus cheques podrán ser cambiados, en forma expedita, previa las consultas del caso, en cualquiera de sus oficinas o sucursales. Igualmente, cada banco deberá garantizar el cambio

de cheques de sus usuarios de cuentas corrientes, en forma expedita, en cualquier otro banco o sus sucursales, para lo cual deberá efectuar los arreglos o convenios necesarios con los otros bancos, incluyendo las fijaciones de las tarifas que cada banco cobrará al otro por el uso de sus servicios.

La Superintendencia General de Entidades Financieras velará por el cumplimiento de esta disposición, para lo cual el Banco Central emitirá el reglamento respectivo (Asamblea Legislativa, 1995a).

Para Chacón y Mora (2015), la importancia de este articulado radica en la eliminación del exceso de trámites a la hora de realizar el cambio de cheques, así como en el establecimiento de una indemnización a favor del afectado, en el caso de incumplimiento por parte de un participante del sistema de pagos. Es importante destacar que ambas regulaciones fomentan la participación en el mercado financiero, al establecer procesos más céleres y seguros para las personas consumidoras.

Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero Nacional

Instituido por medio de la Ley Reguladora del Mercado de Valores, el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero Nacional (CONASSIF) posee como función primordial brindar uniformidad e integrar las actividades fiscalizadoras en el Sistema Financiero Costarricense (Chacón y Mora, 2015).

Para el cumplimiento de sus funciones, el CONASSIF cuenta con toda una estructura que se esgrime por encima de la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), la Superintendencia General de Valores (SUGEVAL), la Superintendencia de Pensiones (SUPEN) y la Superintendencia General de Seguros (SUGESE), de manera que sus políticas de protección y educación destinadas a los consumidores financieros, se apoyan en estas superintendencias, que supervisan el mercado financiero nacional.

Si bien, las funciones del CONASSIF no son sancionatorias, como lo son las de la Comisión Nacional del Consumidor o de los Tribunales Judiciales, revisten una especial importancia, ya que son tendientes a “mantener la confianza del consumidor

financiero en el sistema financiero” (Chacón y Mora, 2015, p. 177), para lo cual desarrolla acciones de detección y prevención.

Se destaca de manera especial, la implementación de políticas no solo proteccionistas, sino que tienen como objetivo asegurar que “el cliente cuente con información, orientación y educación financiera que permita paliar las asimetrías en el conocimiento, por lo que es necesario que los consumidores financieros cuenten con herramientas básicas para el manejo de sus finanzas” (Chacón y Mora, 2015, p. 177), de manera que sus decisiones sean racionales y evitando el irrespeto a sus derechos como consumidores por parte de las diferentes entidades financieras.

Debido a que la implementación de las diferentes políticas emanadas del CONASSIF pasa por la participación de las superintendencias, es vital mencionar estas, profundizando en sus funciones y su relación con los consumidores financieros.

Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF)

Surge a través de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, para la “fiscalización de las entidades financieras del país” (Asamblea Legislativa, 1995a), en lo tocante, la SUGEF es la institución encargada de autorizar el desarrollo de intermediación financiera a nivel nacional, entendiéndose esta como:

(...) 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, independientemente de la figura contractual o jurídica que se utilice y del tipo de documento, registro electrónico u otro análogo en el que se formalicen las transacciones (Asamblea Legislativa, 1995a).

Es decir, las operaciones por las cuales se clasifica a un sujeto como consumidor financiero son desarrolladas por entidades que previamente deben contar con la autorización por parte de la SUGEF. Asimismo, esta superintendencia cuenta con otras funciones estipuladas en el artículo 131 de la Ley Orgánica del Banco Central, en la cual se destaca el “Proponer al Conassif,

para su aprobación, las normas que estime necesarias para el desarrollo de las labores de supervisión y fiscalización” (Asamblea Legislativa, 1995a).

Superintendencia General de Seguros (SUGESE)

Entendiendo a los seguros como bienes financieros, que se ofrecen a los consumidores por parte de las entidades aseguradoras, es que se determina la importancia de la SUGESE como “la entidad responsable de la autorización, regulación y supervisión de las personas, físicas o jurídicas, que intervengan en los actos o contratos relacionados con la actividad aseguradora, reaseguradora, la oferta pública y la realización de negocios de seguros” (SUGESE, 2021). Es indispensable resaltar la labor de autorización y supervisión de la SUGESE, entendiendo que las entidades supervisadas pueden ser tanto personas físicas como jurídicas, lo cual implica un accionar de gran amplitud por parte de esta superintendencia.

La actividad de la SUGESE se ve complementada por la Ley Reguladora del Mercado de Seguros, que reconoce una serie de derechos a los consumidores financieros, como “(...) el derecho a la protección de sus intereses económicos (...) a un trato equitativo y a la libertad de elección entre las aseguradoras, intermediarios de seguros y servicios auxiliares de su preferencia (...) derecho a recibir información adecuada y veraz” (Asamblea Legislativa, 2008).

Superintendencia General de Valores (SUGEVAL)

Al igual que la SUGEF y la SUGESE, la SUGEVAL es la entidad encargada de autorizar a los sujetos interesados en ofertar valores de manera pública, e incluso a las personas con interés en desarrollar la intermediación de estos valores (Asamblea Legislativa, 1998). La SUGEVAL cuenta con diversidad de funciones que le permiten regular de manera correcta el mercado de valores, enfatizando “velar por su transparencia, la formación correcta de los precios en este, la protección de los inversionistas y la difusión de la información necesaria para asegurar la consecución de estos fines” (SUGEVAL, 2021).

La regulación, fiscalización y difusión de información y educación al público son los 3 ejes orientadores del accionar de la SUGEVAL, siendo de especial atención el último de ellos, comprendido como “ofrecer al inversionista la información necesaria para que pueda tomar sus decisiones, se llevan a cabo actividades de educación y se dispone de una serie de productos y servicios informativos” (SUGEVAL, 2021), y que ha sido considerado dentro de la exposición de motivos del proyecto de ley de Protección al Consumidor Financiero.

Superintendencia de Pensiones (SUPEN)

Manteniendo la tónica del resto de superintendencias, la SUPEN “autorizará, regulará, supervisará y fiscalizará los planes, fondos y regímenes (...) la actividad de las operadoras de pensiones, de los entes autorizados para administrar los fondos de capitalización laboral y de las personas físicas o jurídicas que intervengan” (Asamblea Legislativa, 1995c).

A nivel costarricense existe una amplia protección al consumidor financiero, tanto de manera preventiva con la participación del CONASSIF, el BCCR y las superintendencias, así como *a posteriori*, con la Comisión Nacional del Consumidor y de los Tribunales de Justicia, por lo cual queda preguntarse ¿es verdaderamente necesaria una ley de protección al consumidor financiero? ¿qué aspecto novedoso y que no se encuentra presente en el marco regulatorio actual aborda este proyecto? ¿cumple el proyecto N° 21.666 con las necesidades actuales del mercado financiero costarricense?

El Proyecto de Ley N° 21.666: ¿Un proyecto necesario?

La exposición de motivos del proyecto de ley, denominado Ley de Protección al Consumidor Financiero, hace hincapié en una serie de aspectos de relevancia, como son un trato justo y equitativo, la eficiencia del mercado, así como la educación y concientización financiera, los cuales parecen quedar de lado en el desarrollo de su articulado, siendo palpable en el artículo 1 de este proyecto, que versa:

ARTÍCULO 1- Finalidad y objeto de la ley

La finalidad de esta ley es generar un mayor grado de confianza en el mercado de servicios financieros formales y su mayor aprovechamiento por parte del consumidor financiero (MEIC, 2019, p. 18).

Esta finalidad se asemeja en gran medida a la delegada al CONASSIF por la Ley Reguladora del Mercado de Valores; y es que muchas de las definiciones y atribuciones planteadas en el proyecto de ley N° 21.666 vienen a duplicar aspectos ya abordados en la legislación nacional. Sin embargo, dentro de sus diferencias se contempla la definición de consumidor financiero, a saber:

2.6. Consumidor financiero: Persona física o entidad de hecho o de derecho, que adquiere, disfruta o utiliza productos y servicios financieros, o bien, recibe información o propuestas para ello. Para efectos del régimen de protección que desarrolla esta ley no se considera consumidor financiero a las grandes ni a las medianas empresas de conformidad con lo dispuesto en la ley N.º 8262 Ley de fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas y sus reformas y su reglamento. Reglamentariamente podrán establecerse diferentes categorías de consumidores financieros según el grado de protección que requieran a partir de lo dispuesto en esta ley (MEIC, 2019, p. 20).

A esta noción se suman, la de mercado de servicios financieros, producto financiero, servicios financieros, entre otras, que crean especificidad al compararse con las precisadas por la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, ante lo cual cabría preguntarse, si este proyecto en su fondo no se convierte en un reglamento específico de esta Ley, máxime cuando no deroga normativa atinente a la materia, sino que realiza pequeñas reformas, con una clara visión a reforzar el régimen sancionatorio y un pobre abordaje de medidas preventivas.

El proyecto N° 21.666 insta un sistema de protección al consumidor financiero a partir de su artículo 5, mismo que se conforma con la participación del CONASSIF, las

superintendencias financieras y adicionalmente del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), atendiendo los primeros a funciones que ya les han sido encomendadas por medio de la Ley N° 7472 y siendo las funciones designadas al MEIC, la mayor novedad en este apartado; funciones que no cuentan con especificación alguna y que consisten en que “ejercerá la rectoría con respecto a la elaboración de políticas del consumidor en general para el efectivo cumplimiento de los principios, derechos y obligaciones consagrados en la Ley N° 7472 y sus reformas” (MEIC, 2019, p. 28), poniendo en tela de duda la necesidad y naturaleza del proyecto.

Se destaca de manera particular la exclusión de la Comisión Nacional del Consumidor de los aspectos contemplados por el proyecto de ley de protección al consumidor financiero, indicándose en el párrafo final del artículo 5.4 que “A efectos de evitar duplicidad de funciones, la Comisión Nacional del Consumidor, no ejercerá sobre los casos cubiertos por esta ley y sus reglamentos las potestades que le otorga la ley N.º 7472 y sus reformas” (MEIC, 2019, p. 28).

El proyecto de ley desarrolla de manera amplia una serie de prácticas injustas o inequitativas que merman la confianza de los consumidores y por ende perjudican al mercado de servicios financieros (MEIC, 2019), enlistándose algunas de estas prácticas de la siguiente manera:

- Gestión contractual injusta.
- Incluir cláusulas abusivas.
- Incluir cláusulas que relevan al proveedor financiero de sus obligaciones.
- Sin que exista pacto previo, renovar automáticamente un contrato de duración fija.
- Engañar al consumidor sobre sus derechos legales en virtud del contrato.
- Transferir sus obligaciones o derechos frente al consumidor financiero a un tercero, sin realizar los procesos de notificación adecuada y oportuna.
- Modificación unilateral de los términos de un contrato.
- Incluir cláusulas que sugieran la renuncia a los derechos del consumidor financiero.

Asimismo, el proyecto abarca la limitación a la libertad de elección, la imposición de sanciones-penalidades-cargos por parte del prestador de servicios financieros, los cuales son injustificados y tendientes a perjudicar al consumidor, la ejecución de prácticas de venta y cobro injustas y el desarrollo de prácticas discriminatorias.

El enfoque del proyecto para el aseguramiento de los derechos del consumidor financiero consiste en el establecimiento de obligaciones a los proveedores de bienes y servicios, de manera que con el incumplimiento de estas se violentan los derechos en mención. A continuación, se detallan algunos de estos deberes.

Transparencia y revelación

La información dirigida a los consumidores, por medio de la publicidad o materiales de venta, debe cumplir las características de sencillez y claridad, no constituyéndose en engañosa, tal que se recalca que “cuando sea escrita debe ser legible para el consumidor promedio del mercado meta y los canales de distribución asociados al producto o servicio financiero” (MEIC, 2019, p. 31). Es importante acentuar que, aunque se realiza una pequeña mención para considerar nuevas modalidades de publicidad destinadas a grupos vulnerables, esta obligación surge previa solicitud por parte de estos grupos.

Información

Existe información que debe brindarse a las personas consumidoras en todo tipo de oferta de bien o servicio; sin embargo, en materia de consumidor financiero se vuelve indispensable una serie de indicaciones que le permitan al interesado conocer de manera oportuna “los beneficios, riesgos, limitaciones y términos del producto, información del proveedor principal y proveedores relevantes de la cadena de valor, la documentación contractual y cualquier otro elemento que pueda incidir de forma directa en su decisión de consumo” (MEIC, 2019, p. 31), recordándose que la información no proporcionada oportunamente impedirá la ejecución de cláusulas contractuales que puedan causar algún perjuicio en las personas consumidoras.

Material promocional

Así como se presentan promociones en materia de consumo básico, las mismas pueden surgir en servicios o bienes financieros, ante lo cual el proveedor de estos es responsable del contenido de su oferta y, con ello, de los daños y perjuicios que pueda generar en la expectativa del consumidor. En lo referente al material, el proyecto de ley N° 21.666 establece una serie de requisitos mínimos que debe cumplir, como son:

7.1.4.2. El material promocional debe ser adecuado, honesto, claro y no engañoso.

7.1.4.3. Deberá cumplir con los requisitos advertencias formatos y demás condiciones según se disponga en la normativa (MEIC, 2019, p. 32).

Asesoría e información periódica

El proveedor de bienes y servicios financieros cuenta con la obligación de informar de manera periódica sobre el producto adquirido, su contenido, formato y otras condiciones de importancia para el consumidor. Además, se deben contar con canales de comunicación para la presentación de consultas y por medio de los cuales se pueda brindar asesoría que sea “objetiva, completa, clara, no engañosa” (MEIC, 2019, p. 32), que esté disponible durante toda la relación contractual; esta asesoría requiere de estudios y análisis que permitan determinar las necesidades del consumidor, las áreas de difícil comprensión y las maneras más intuitivas y didácticas de aclarar sus dudas.

Tarifas y costos

A pesar de encontrarse en un apartado distinto al de información, al referirse a tarifas, comisiones, tasas de interés y otros costos, lo que se pretende es que las entidades hagan del conocimiento del consumidor, y de manera previa a la contratación, aquellos gastos en los cuales ha de incurrir si desea adquirir un producto financiero.

El proyecto prevé casos especiales, en los cuales se apliquen costos diferenciados, indicándose que “cuando se apliquen costos diferenciados de cualquier tipo fundamentados en características o situaciones individuales de un consumidor financiero, deberán divulgarse correcta, clara y oportunamente al consumidor, así como su impacto en la tarifa y demás detalles que se dispongan reglamentariamente” (MEIC, 2019, p. 32).

Notificaciones y confirmación de transacciones

Toda entidad interesada en la prestación de servicios o suministro de bienes financieros debe notificar los cambios en las condiciones contractuales originales en las cuales pactó el consumidor, de esta manera deben comunicarse con su debida justificación “los cambios de tarifa, términos y condiciones así como la terminación, inactivación o suspensión de producto o servicio que se proponga implementar o que se vayan a implementar de forma automática siempre que así lo haya previsto originalmente el contrato” (MEIC, 2019, p. 33).

De manera adicional deben notificarse las transacciones que se realicen en relación con el servicio o bien adquirido, destacándose que a pesar de que el proyecto de ley se encuentra en la corriente legislativa, esta obligación ya es implementada por una serie de entidades financieras, las cuales remiten por lo general un comunicado digital (correo electrónico) notificando la transacción que se ha llevado a cabo, lo que permite un mayor control por parte del consumidor.

Protección de datos

Con el desarrollo tecnológico y el surgimiento de nuevas formas de estafa es indispensable la implementación de políticas de protección de datos, de manera que el proyecto bajo estudio contempla el intercambio de información entre entidades financieras, solamente para la revisión del historial crediticio.

Por otra parte, se impone la obligación de “Publicar y divulgar las medidas de gestión, control y protección de la información personal y privada de los consumidores financieros” (MEIC, 2019, p. 33). Sumado a ello, la fuga de información no contemplada

en la legislación vigente debe ser comunicada de inmediato al consumidor financiero, siendo responsables solidariamente el proveedor encargado de custodiar los datos y el proveedor del bien o servicio financiero.

Interpretación contractual

Comúnmente surgen vacíos jurídicos en la contratación, producto de omisiones, ambigüedades o cláusulas poco claras, por lo que en consonancia con el proyecto de ley N° 21.666, la interpretación de estas siempre deberá realizarse de la manera más beneficiosa para el consumidor. Adicionalmente, las contradicciones entre las promociones y el contenido de los contratos se resolverán de manera análoga, tal que:

Quando existan contradicciones, ambigüedades o confusiones entre lo indicado en el material promocional y la documentación contractual, el proveedor del servicio financiero aplicará siempre lo más beneficioso para el consumidor financiero y en su caso responderá por ello. La identificación por parte del proveedor de servicios financieros de esas situaciones será considerada un hecho relevante (MEIC, 2019, p. 34).

Siendo este el contenido principal del proyecto de ley titulado Ley de Protección al Consumidor Financiero, se echan de menos regulaciones atinentes a promover la participación en el mercado de consumo y el fomento de políticas o campañas tendientes a la educación financiera de la población en general. De esta manera, se observa una clara tendencia a establecer sanciones o reforzar las existentes, llegando a duplicar las funciones normadas en otras leyes nacionales, sin asignar la importancia debida a la prevención de situaciones que pueden causar un grave perjuicio y desincentivar el desarrollo del comercio financiero; a pesar de contar con una amplia descripción a lo largo de la exposición de motivos del proyecto en cuestión.

Conclusión

El Derecho del Consumidor encuentra su regulación no solo en normas, sino en una serie de principios e instituciones, a los cuales les han sido delegadas las funciones de fiscalización y

promoción de los mercados de consumo, buscando garantizar el equilibrio entre las partes intervinientes y cuyo respaldo viene dado a nivel constitucional.

El consumidor financiero se constituye en aquel sujeto que recibe ofertas o adquiere bienes o servicios financieros, entendiendo estos últimos como procesos por los cuales se obtienen los primeros, en el más estricto apego a principios como la libertad contractual, la libertad de empresa y el principio de legalidad.

La protección al consumidor financiero en Costa Rica se desarrolla en dos etapas: la primera de estas con una supervisión constante por parte del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, el Banco Central de Costa Rica y las diferentes Superintendencias definidas como entidades financieras supervisoras y una segunda etapa que podría clasificarse como sancionadora y que es desarrollada por Comisión Nacional del Consumidor y los Tribunales de Justicia en materia civil o en la jurisdicción penal en caso de acaecimiento de ilícitos penales.

El proyecto de ley de protección al consumidor financiero trae a colación un tema dejado de lado por mucho tiempo y que no se aborda a profundidad en el texto de dicho proyecto, el cual es referente al desarrollo de políticas con respecto a la educación financiera nacional. Ante esto, cabe preguntarse si en el fondo ¿es el proyecto N° 21.666 una reforma a la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva de Consumidor? Pues del estudio del contenido del proyecto, se observa que gran parte de su articulado se encuentra compuesto por aspectos generales y definiciones que es factible encuadrar dentro de las expuestas por la Ley N° 7472; sumado a ello, se realiza un gran desarrollo de disposiciones disciplinarias que son viables de incorporar a la ley en mención, de manera que en sus disposiciones finales se abordan reformas a la ley, por lo cual no surge como un proyecto aislado o novedoso.

Ante esto, cabría preguntarse si ¿es necesaria la promulgación de una nueva ley?, ya que existe un marco regulatorio sumamente amplio, el cual no se encuentra concentrado en una sola normativa y que recalca una tendencia de los últimos años de decretar nuevas leyes sin un estudio pormenorizado de las existentes.

Referencias

- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1949). *Constitución Política*. Sistema Costarricense de Información Jurídica. 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. (1995a). *Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica*. Sistema Costarricense de Información Jurídica. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=40928
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1995b). *Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor*. Sistema Costarricense de Información Jurídica. https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=26481
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1995c). *Ley de Régimen Privado de Pensiones Complementarias*. Sistema Costarricense de Información Jurídica. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=58939
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1998). *Ley Reguladora del Mercado de Valores*. Sistema Costarricense de Información Jurídica. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=29302
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2008). *Ley Reguladora del Mercado de Seguros*. Sistema Costarricense de Información Jurídica. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=63749

Asmundson, I. (2011). ¿Qué son los servicios financieros? *Revista Finanzas y Desarrollo*. Published. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2011/03/pdf/basics.pdf>

Baudrit, D. (1991). El principio general de la libertad de contratar. *Revista de Derecho Constitucional*, 2.

Chacón, N., & Mora, D. (2015). *Los derechos del consumidor financiero en la Nueva Arquitectura Financiera Internacional: su aplicación en Costa Rica*. Universidad de Costa Rica. <https://ijj.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/2017/06/Los-Derechos-del-Consumidor-Financiero-en-la-Nueva-Arquitectura-Financiera-Internacional-Su-Aplicaci%C3%B3n-en-Costa-Rica.pdf>

Chavarría, L., & Pérez Porras, D. (2013). *El mercado de sistemas operativos de computadores personales y los derechos del consumidor de software en Costa Rica: caso Microsoft Windows*. Universidad de Costa Rica.

Hernández, R. (2008). *Constitución Política de la República de Costa Rica: comentada, anotada y con citas de jurisprudencia*. Juricentro.

Mac Donald, A. (2011). *El consumidor financiero y su protección en la actualidad*. Protectora: Portal del Consumidor. <http://www.protectora.org.ar/economia-y-finanzas/el-consumidor-financiero-y-su-proteccion-en-la-actualidad/6393/>

Ministerio de Economía, Industria y Comercio. (2019). *Proyecto de Ley N° 21.666: Ley de Protección al Consumidor Financiero*. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/SitePages/ConsultaProyectos.aspx

Ovalle, J. (2005). Los Derechos de los Consumidores. *Revista de Derecho Privado*, 12(4).

- Paños, A. (2010). *Derechos y garantías del consumidor en el ámbito contractual*. Universidad de Almería.
- Stiglitz, G. (1994). *Defensa de los consumidores de productos y servicios: daños-contratos*. La Rocca.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (2006). *Resolución N° 17747 del 11 de diciembre de 2006*. Nexus Poder Judicial. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-369649>
- Superintendencia General de Seguros. (2021). *¿Qué es SUGESE?* Superintendencia General de Seguros. <https://www.sugese.fi.cr/seccion-sobre-sugese/sobre-sugese>
- Superintendencia General de Valores. (2021). *Información Institucional*. Superintendencia General de Valores. <https://www.sugeval.fi.cr/informacioninstitucional/informaci%C3%B3n-institucional>

