

LAS TASAS MÁXIMAS DE INTERÉS CONVENCIONAL Y EL DELITO DE USURA EN NUESTRO PAÍS, LUEGO DE LA VIGENCIA DE LA LEY 17.569

por
*Teresita Mercader**

Sumario:

Introducción. I. Breve indicación de las pautas diferenciales entre el decreto-ley 14.887 y la ley 17.569. II. La coexistencia de ambas leyes. III. La obligación dineraria: a) La importancia del dinero en el derecho; b) la obligación de intereses- Concepto de interés; c) Clasificación de los intereses: intereses legales y convencionales. IV. Ley 5.180. Artículo 52 de la Constitución: a) Limitación legal de las tasas de interés; la usura; b) El art. 52 de la Constitución; c) El mandato constitucional ¿es delegable por el legislador? V. La ley 14.095: a) Facultad de determinar las tasas máximas; b) Concepto de usura penal en esta ley; c) Derogación parcial de la ley 5.180; d) La fijación de tasas máximas en el decreto-ley 14.887. VI. El decreto-ley 14.500. VII. El decreto-ley 14.887 y su decreto reglamentario 450/79: a) Facultades del B.C.U.; las operaciones incluidas: a.1) Prestaciones de dinero; a.2) Otras operaciones financieras; a.3) El concepto de «actividades financieras»; a.4) Los «accesorios» que puede limitar el B. C.U.; la circular 990/79 ; a.5) la opción conferida al B.C.U.; b) La usura en el decreto-ley 14.887: b.1) La usura civil y penal; antecedentes; la ley 5.180; b.2) El decreto-ley 14.095; b.3) El decreto-ley 14.887; b.4) la circular 990: ¿ la opción del B.C.U. elimina la usura civil?; b.5) La opción y el art. 52 de la Carta. VIII. La ley 17.569: a) Ambito de aplicación; b) Instituciones comprendidas en la ley: Instituciones de intermediación financiera; b.1) Las administradoras de crédito; c) Las tasas máximas en una y otra ley; c.1) distinción entre intereses compensatorios y moratorios; c.2) Los distintos conceptos de usura civil y penal; c.3) El concepto de usura civil se restringe más en la última ley; c.4) documento complementario. IX. Juicio crítico.

INTRODUCCION

Hasta la vigencia de la ley 17.569 el tema relativo a la usura estaba legislado por el decreto-ley 14.887.

Pero desde su aprobación en el año 1979, se suscitaron una serie de dudas que motivaron severas críticas al legislador de la época tanto por la imprecisión de ciertos términos como por expresiones utilizadas en el texto del mismo que carecían de un sentido unívoco, tanto en lo referente al concepto de usura civil como con relación a la usura penal, respecto a la cual introdujo elementos subjetivos que dificultaban enormemente la comprobación del ilícito penal.

* Profesora Adjunta de Técnica Notarial IV.

Por otra parte dicho decreto-ley tenía y sigue teniendo un ámbito de aplicación limitado, dejando muchas operaciones indubitadamente fuera de su regulación, y la incertidumbre de si otras operaciones quedan o no fuera de su ámbito de aplicación.

Entre las situaciones que quedaban excluidas se encontraban las que hoy, regula la ley 17.569 de 22 de octubre de 2002, y que se refieren a los casos que en las relaciones de consumo se apliquen intereses y otros cargos que se consideran usurarios. Esta mención a las relaciones de consumo impone al intérprete recurrir a los conceptos definidos en la ley 17250 del año 2.000 que reglamenta justamente estas relaciones.

Desde hace 15 o 20 años se viene hablando a nivel legislativo de la sanción de una nueva ley que protegiese precisamente al consumidor final, que, en gran número y con frecuencia, debe recurrir para satisfacer sus necesidades al crédito.

Finalmente, después de mucho tiempo se dicta la ley 17.569 promulgada el 22 de octubre de 2002 que, lamentablemente, no cubrió las expectativas que se habían generado en torno a su contenido, que implica una tímida incursión intervencionista del legislador en materia económica, con el fin de limitar los abusivos intereses y demás cargos que se cobraban en las emisoras de las tarjetas de crédito.

En el momento actual se han puesto en tela de juicio los beneficios de la liberalización en materia económica .

La experiencia aplicada por otros países en los que la crisis económico-financiera hizo su aparición, demuestra que solamente lograron superarla adoptando medidas contrarias a las que preceptivamente ordenan los organismos internacionales para mantener lo que ellos denominan «ayuda financiera».

Dicha «ayuda», cada vez más lleva a la dependencia económica y a la apropiación de la riqueza de nuestros países por lo grandes grupos financieros internacionales.

Conviene recordar que el Sr. Joseph Stiglitz , Premio Nobel de Economía.(acérrimo partidario en su momento del modelo económico liberal), quién fue el primero en reconocer que la aplicación integral del modelo económico neo liberal recetado por los organismos financieros internacionales no se refleja en un apoyo verdadero, sino en la profundización de los canales de empobrecimiento de los países subdesarrollados o en vías de desarrollo.

No obstante la aprobación de la ley 17.569, en nuestro país, donde los poderes públicos entienden que deben seguir el rumbo de esa política neo liberal, no rompió el esquema económico que dicha política implica y por eso esta ley resultó totalmente insuficiente para resolver la problemática que debió acometer. En efecto, el legislador debió establecer líneas de crédito blandas destinadas a las empresas integrantes del ciclo productivo como forma de estimular e incrementar la producción a fin de aumentar las exportaciones y propender al desarrollo económico como únicos medios aptos para superar la crisis aguda que hoy nos aflige. Sin embargo nada de ello se hace al respecto.

Entrando concretamente al análisis del tema propuesto voy a analizar la ley actual señalando en primer lugar las mayores diferencias que tiene con el decreto-ley 14.887 de 1979, en un régimen de coexistencia de ambos cuerpos normativos.

I. INDICACIÓN SUMARIA DE LAS PAUTAS DIFERENCIALES ENTRE EL DECRETO-LEY 14.887 DE 27 DE ABRIL DE 1979 Y LA LEY 17.569 DE 22 DE OCTUBRE DE 2002

a) El artículo 1 inc. 1 y 2 de la primera de las disposiciones referidas delega en el Banco Central del Uruguay la facultad de fijar las tasas máximas de interés o de dejarlas libradas al juego de la ley económica de la oferta y la demanda en las prestaciones de dinero o en otras operaciones financieras efectuadas por instituciones o empresas financieras o por particulares.

En tanto que el art. 1 de la segunda indica cuando son usurarios los intereses a regir en las relaciones de consumo ya sea que los mismos deriven de préstamos en efectivo como de operaciones de financiamiento de venta de bienes y servicios, otorgados o realizadas por empresas de intermediación financiera comprendidas en el decreto-ley 15.322 y por personas físicas o jurídicas administradoras de crédito.

b) Además, difieren ambas leyes en la base que toma en cuenta cada una para determinar las tasas máximas.

En la primera la base es el interés promedial cobrado por los bancos en sus operaciones corrientes de crédito. Mientras que en la segunda el interés promedial se calcula tomando como base el interés de los préstamos bancarios otorgados a las familias.

c) También existen diferencias en cuanto a los efectos que produce la usura civil del art. 2 del decreto-ley 14.887 con los previstos en el art. 3 de la 17.569, ya que, en la primera se establece que: «Los jueces **no darán trámite a ejecuciones en que se persiga el cobro de obligaciones** con intereses u otros cargos superiores a los máximos que haya fijado el Banco Central».

Por el contrario, el art. 3 referido, dice que: «**Configurada la usura** conforme a lo dispuesto en el art. 1 de la presente ley, **caducará el derecho a exigir el cobro de intereses...**».

d) En la nueva ley al caducar pues el derecho a cobrar los intereses y otros cargos, parece claro que no se extingue la deuda por capital, en cambio la redacción del decreto-ley 14.887 expresa «...no darán trámite a ejecuciones en que se persiga el cobro de obligaciones...» plantea la duda de que ocurre con el capital. El tratamiento de este punto se efectuará oportunamente.

e) En la determinación del concepto de **usura penal**, el art. 3 del decreto-ley incluye en la tipificación de la figura delictual un elemento subjetivo diferente al del art. 4 de la ley 17.569.

En el primero dice: «**El que aprovechando la necesidad, la ligereza o la inexperiencia de una persona...**», mientras que en el segundo, vuelve al viejo concepto de la ley 5.180, configurando la usura penal **cuando se simulan intereses u otros cargos bajo la forma de capital**.

f) La ley 17.569 establece expresamente que la tasa media a tomarse en cuenta es la vigente al momento de contraerse la obligación, si al momento del pago la tasa cambia o resultare superior a las permitidas, tal situación sería totalmente anodina.

En cambio como el decreto-ley 14.887 no precisaba ésto último, la doctrina se planteaba la cuestión de si la variación de las tasas posteriores al momento de constitución de la obligación pecuniaria convertían en usuraria la tasa de interés establecida.

g) Otra diferencia importante es que el decreto-ley 14.887 no indicaba si las tasas máximas se aplicaban a todo tipo de interés o solo a los compensatorios.

En la nueva ley se determinan expresamente las tasas máximas para cada uno de los tipos de interés: compensatorios y moratorios.

II. LA COEXISTENCIA DE AMBAS LEYES

Existen otras diferencias que se precisarán en el desarrollo del tema, aunque se puede estimar que el punto fundamental radica en determinar si coexisten ambas leyes y, en su caso, cual es el ámbito de aplicación de cada una de ellas.

Las dos leyes coexisten. La circunstancia fundamental que el legislador no haya recurrido al sistema de derogación expresa y las diferencias que surgen entre ambas leyes en lo que se refiere a la determinación de su esfera de aplicación, permite concluir definitivamente en la coexistencia de ambas leyes.

Lo cual no impide formular una severa crítica al legislador por los conceptos ambiguos y poco precisos que utiliza tanto en una como en otra ley, y respecto a los cuales la doctrina no se ha puesto de acuerdo en cuanto a cual es su acepción acertada.

Y, lo más criticable, a mi juicio, es no haber elaborado una ley unitaria, omnicompreensiva de todas las situaciones que configuraran la usura tanto civil como penal, y que, en consecuencia, sirviera cabalmente de defensa a quienes, en la mayor parte de los casos son víctimas reales de una situación social y económica desesperante: el consumidor y el pequeño y mediano productor.

Además, tampoco se animó el legislador a echar mano a una más equilibrada regulación de las tasas de interés, quizás ante el fantasma del retiro de los capitales del mercado financiero, subordinando una vez más, las soluciones jurídicas justas ante los principios de una economía liberal, que cada vez pauperiza más a los pueblos.

III. LA OBLIGACIÓN DINERARIA

a) Se ha señalado que el dinero es el bien sobre el que con más frecuencia recaen las obligaciones.

Esto ha determinado que se configure en el derecho de las obligaciones una especie diferente de prestación que es la denominada «deuda dineraria o pecuniaria».

La importancia de la obligación dineraria resulta de la función económica que desempeña la moneda como medida de valor y como elemento de cambio que permite determinar la cantidad de bienes y servicios que se pueden adquirir con «X» unidades monetarias, al tiempo que permite comparar el diverso valor de aquellos.

Además, del punto de vista jurídico la moneda es un instrumento de pago con poder cancelatorio de las obligaciones que consisten efectivamente en una suma de dinero, también de aquéllas con objeto diverso pero cuyo incumplimiento se resuelve asimismo en el pago de una suma de dinero (el monto de la indemnización de los daños y perjuicios).

Otra característica de estas obligaciones es que contenidas en un documento que constituya título ejecutivo permite exigir su cobro por vías procesales ágiles y expeditivas.

De manera que la obligación pecuniaria es un tipo de obligación genérica, fungible, cuyo cobro puede exigirse por una vía procesal ágil, abreviada y específicamente determinada.

Así, cuando la obligación pecuniaria constituye un título ejecutivo permite iniciar el procedimiento ejecutivo previsto en el art. 353 del C.G.P. (procedimiento monitorio).

Por otra parte el desarrollo actual social y económico caracterizado por la peculiaridad denominada «consumismo» ha incrementado notablemente las obligaciones dinerarias.

Por supuesto lo que antecede no significa desconocer la importancia del dinero en el pasado pero, quizás, pueda afirmarse que nunca como en la actualidad hay un uso tan común e intenso del mismo.

Ello ha conducido al incremento del crédito como forma de satisfacer más ampliamente la demanda de bienes y servicios.

Otra particularidad de este tipo de obligaciones, aunque no exclusivo de ellas, es adicionar a la obligación principal la accesoria de devengar intereses.

b) Es precisamente en las operaciones de crédito que surge la que denominamos «**obligación de intereses**».

En estos casos el deudor ve desdoblarse su obligación pecuniaria en una deuda de capital (la suma debida: obligación principal) y la deuda de intereses (obligación accesoria).

Los intereses presuponen pues la existencia de una obligación dineraria principal, de la cual aquéllos representan el provecho que genera esta última.

Enneccerus, en su Tratado de Derecho de Obligaciones (Volumen I Pág. 53) define el interés: «como una cantidad de cosas fungibles que puede exigirse con el rendimiento de una obligación de capital, en proporción al importe o al valor del capital y al tiempo por el cual se está privado de la utilización del mismo».

De una manera más restringida otros autores han definido el interés como la remuneración que se puede exigir al deudor de una suma de dinero por la privación que sufre el acreedor, en relación a la suma debida y al tiempo fijado para su pago.

c) En una primer gran clasificación los intereses se dividen en legales y convencionales.

c.1) Los intereses legales se devengan cuando la ley así lo establece, siendo la hipótesis más común los llamados moratorios.

La tasa de los intereses legales está determinada por la propia ley.

En nuestro país el art. 2207 del Código Civil establece: «El interés legal, o sea el que la misma ley impone en determinados casos es el 12% al año».

El inciso segundo del mismo artículo agregado en la recopilación de la ley 16.603 dice: «En los casos en que sean de aplicación los artículos 1, 2 y 3 del decreto-ley 14.500 de 8 de marzo de 1976, la tasa fijada en el inciso precedente será del seis por ciento anual». En estos casos el interés se calculará sobre el valor de la obligación actualizada de acuerdo a la ley citada.

También en el Código de Comercio, en el art. 712, se establece que cuando se estipulen intereses sin especificar su tasa, se presumirá que ésta es del seis por ciento anual.

Naturalmente que es aplicable a las obligaciones comerciales el aumento de la tasa al doce por ciento, establecido por el art. 74 de la ley 13.355, para las obligaciones no reajustadas. Dicha disposición dió nueva redacción al art. 2207 del C. Civil sin aludir al C. de Comercio pero, a pesar de ello, se entiende que es aplicable también a éste.

De la misma manera el art. 4 del decreto-ley 14.500, incluido por la ley 16.603 como inciso segundo del art. 2207 del C. Civil (que como se dijo, reduce la tasa del interés legal al 6% anual), es aplicable también a las obligaciones comerciales cuando las mismas sean reajustadas.

c.2) La regulación del interés convencional ha sufrido una evolución que señalaremos muy brevemente.

El Código Civil, en su redacción original establecía en el artículo 2206 que: «El interés convencional no tiene más tasa que la que se fija en el contrato.»

Es decir, no fijaba tasas máximas, disposición que era un corolario del principio liberal que regía entonces, nuestra economía.

Actualmente la redacción del referido artículo fue modificada por la ley 16.603 que dispuso: «El interés convencional no tiene más tasa que la que se fija en el contrato, sin perjuicio de las limitaciones constitucionales y legales.»

La referencia a la Constitución, nos llevará más adelante a efectuar una importante puntualización.

El estallido de la primera guerra mundial del año 1914 significó un impacto muy grande en la economía mundial, de ahí que muchos países, entre ellos el nuestro, dictaron leyes que tendieron a imponer dos principios básicos en la política monetaria. Esto ocurrió no sólo en los países desarrollados sino también en aquellos que habían alcanzado un desarrollo más o menos importante de sus economías.

En ese sentido, a la vez que la moneda metálica se veía sustituida casi totalmente por el papel moneda, se dictaron leyes que imponían por un lado el principio nominalista que, teóricamente, consagra la coincidencia del valor nominal de la misma con su valor intrínseco. Presupone asimismo la inalterabilidad de este valor con los conceptos de curso legal y de curso forzoso.

El curso legal importa la obligación de aceptar la moneda del país que lo impone como único medio de pago con poder cancelatorio.

El curso forzoso refuerza el curso legal en cuanto al poder cancelatorio que éste imprime a la moneda, no admite posibilidades de conversión, ni pactos de garantía del mantenimiento de su valor o de su estabilización.

Es decir, que en virtud del curso forzoso el deudor debe pagar la suma nominal pactada en el negocio y ello determinará el cumplimiento de la obligación contraída, sin tomar en cuenta la pérdida del valor adquisitivo de la moneda.

En nuestro país el principio nominalista recién quedó consagrado en forma absoluta con la ley 5.150 de 8 de agosto de 1914 que impuso el curso legal y el forzoso. Su artículo 6 expresaba: «Los billetes del Banco de la República Oriental del Uruguay tienen poder cancelatorio para todos los compromisos pecuniarios anteriores y posteriores a la vigencia de la presente ley y no tendrán efectos jurídicos los pactos en contrario».

En realidad, el art. 2199 del C.C. ya consagraba como solución legal supletoria el principio nominalista pues establecía: «La obligación que resulta de un préstamo de dinero nunca es mayor que la suma numérica enunciada en el contrato. Si hay alza o baja de la moneda antes del pago el deudor cumple, *no habiendo estipulación en contrario*, con devolver la suma numérica prestada en la moneda corriente al tiempo en que debe verificarse el pago.»

La disposición consagra, pues, un principio preciso del nominalismo aunque admite la posibilidad de un pacto en contrario.

La ley 5.150 creó ciertas dudas relacionadas sobre todo con la vigencia de la inconvertibilidad temporal de los billetes que la misma establecía y que fue prorrogada hasta nueva resolución legislativa por la ley 7.672 de 17 de diciembre de 1923.

La duda se planteó porque muchos autores sostenían que se trataba de una legislación de emergencia a regir solamente durante la referida guerra.

Dicho régimen se mantuvo hasta que se consagró su aplicabilidad definitiva por la ley de 8 de setiembre de 1944 que estableció la inconvertibilidad en oro de los billetes del Banco de la República.

IV. LEY 5.180 DE 24 DE DICIEMBRE DE 1914. ARTÍCULO 52 DE LA CONSTITUCIÓN

a) Al tiempo que por aplicación del principio del nominalismo y con la imposición de las disposiciones que consagraban el curso legal y el curso forzoso se dictó en nuestro país la primera ley que reguló las tasas máximas del interés convencional.

Así, no sólo se trataba de evitar tanto la especulación desmedida como mantener el valor intrínseco de la moneda.

La elevación exagerada de las tasas del interés convencional es un factor que influye e impulsa la desvalorización monetaria. En una palabra, es un factor de inflación.

Por esto la ley 5.180 fijó como tasas máximas de interés convencional para las obligaciones garantizadas con hipoteca el 12% anual y para las obligaciones prendarias o quirografarias el 14% anual, comprendiendo dentro de esas tasas las multas y penas previstas para el caso de incumplimiento.

De modo que esta ley 5.180 sustituye el régimen del artículo 2206 del Código Civil mencionado, en cuanto refería que el interés convencional no tendría más tasa que la fijada en el contrato.

La estipulación de intereses superiores a los máximos establecidos por la ley era castigada con la privación de la posibilidad de ejecutar al deudor incumplidor en tanto el acreedor no renunciara al cobro del excedente de la tasa máxima permitida por la ley.

Desde el punto de vista penal tipifica por primera vez en nuestro derecho el delito de usura que consistía en encubrir el cobro excesivo de intereses simulando mayor cantidad de capital que el efectivamente adeudado.

De manera que bajo esta ley la usura civil se configura por pactar tasas mayores que las permitidas por la ley. Mientras que la usura penal se configura por disimular la existencia de intereses excesivos agregándolos al capital.

Para que prosperara la acción penal la ley exigía la existencia de un principio de prueba por escrito y el delito se perseguía sólo a denuncia de parte. Esto hizo prácticamente inaplicable la ley.

b) Antes de continuar con la evolución legislativa que fija tasas máximas de interés convencional y siguiendo un orden rigurosamente cronológico, se debe mencionar el artículo 52 de la Constitución de 1934, reiterado en las constituciones posteriores y mantenido con su misma redacción y número en la actual.

El art. 52 dice: «Prohíbese la usura. Es de orden público la ley que señale límite máximo al interés de los préstamos. Esta determinará la pena a aplicarse a los contraventores.

Nadie podrá ser privado de su libertad por deudas».

De esta disposición se extraen una serie de principios o pautas que debe respetar el legislador.

1) En primer término que la usura debe ser reprimida penalmente. Obsérvese que la Constitución refiere a la determinación de la pena que la ley debe aplicar a los contraventores.

2) En segundo lugar se ha interpretado que la ley se refiere a la usura crediticia y no a la real ya que hace referencia al «límite máximo de interés de los préstamos.»

Se entiende por usura crediticia el cobro de intereses excesivos en los préstamos dinerarios. Otros autores sostienen minoritariamente que la usura crediticia puede configurarse en cualquier tipo de préstamo de cosa fungible.

En cuanto al concepto de usura real se configura en cualquier tipo de contrato bilateral con contenido patrimonial y consiste en la obtención de un lucro excesivo o en una ventaja desproporcionada en relación a la contraprestación. Ejemplos: arrendamientos de servicios, de cosas, compraventa, fianza onerosa, etc.

3) Una tercera pauta a considerar por el legislador se refiere a que el tipo delictual de la usura debe comprender como un elemento configurativo del delito el hecho de que las tasas superen el límite máximo que señale para el interés de los préstamos.

4) Por último la represión penal debe estar orientada a la protección del orden público económico, así como a otros bienes jurídicos como la propiedad y la igualdad de las partes al contratar.

En resumen: la disposición constitucional mencionada impone que una ley tipifique como delito a la usura, la prohíbe, califica de orden público a la ley que fije el límite máximo del interés de los préstamos, así como la pena a aplicar a los contraventores.

El transcurso de los años llevó a que el tope máximo fijado por la ley 5.180 resultare sumamente reducido frente a una moneda totalmente depreciada.

Se producían, pues, continuas violaciones de aquéllas, demostrativas de la disparidad existente entre las tasas fijadas por la ley y el alto costo del dinero determinado por las leyes del mercado.

c) Parecería desprenderse de la disposición constitucional que el mandato al legislador es indelegable.

Sin embargo, diversas leyes posteriores a la Constitución de 1934 delegaron la fijación de las tasas máximas de interés en otros órganos.

Así, una ley de 10 de enero de 1938 facultó al Poder Ejecutivo a fijar el interés máximo pasivo en ciertas operaciones bancarias (depósitos bancarios, cajas de ahorro), en las situaciones que la ley determina.

La ley 13.243 de 20 de febrero de 1964 otorgó al Departamento de Emisión del B.R.O.U. la facultad de determinar y modificar el interés máximo que cobraban y pagaban los bancos en sus operaciones.

Las leyes citadas son ejemplo de como el legislador se apartó de lo que considero era un mandato impuesto por una disposición constitucional que el legislador debía cumplir dictando la ley que determinara directamente las tasas máximas de los préstamos, no pudiendo transferir, pues, a otro poder o autoridad, la facultad encomendada.

Las facultades constitucionales sólo se pueden delegar -en mi concepto- cuando el propio constituyente así lo autoriza, como ocurre en el artículo 168 numeral 24 y 181 numeral 9.

V. LA LEY 14.095 DE 17 DE NOVIEMBRE DE 1972

La ley 14.095 delegó en el Banco Central del Uruguay la fijación de las tasas de interés con carácter general.

a) Su artículo 14 confirió al mismo la facultad de determinar las tasas máximas de interés que perciben las personas físicas o jurídicas públicas o privadas, pudiendo además establecer diversidad de tasas en función del destino de los préstamos y de la forma de pago de los intereses.

Igualmente lo faculta para establecer las tasas máximas que las instituciones de préstamo pueden percibir por concepto de compensaciones, gastos de administración y comisiones.

En consecuencia, esta ley eliminó totalmente la rigidez de los topes legales concediendo la facultad de determinar las tasas máximas a la autoridad monetaria en lo que tiene relación con las operaciones referidas.

En uso de la facultad conferida por la ley el B.C.U. dictó diversas circulares por las que fijó las tasas máximas de interés para préstamos y otras operaciones.

b) La usura penal se configura de acuerdo al art. 7 de esta ley por la sola circunstancia de pactarse tasas superiores a las máximas fijadas por el Banco Central.

Asímismo era necesaria una actitud del sujeto activo que se hace dar o prometer intereses excesivos.

En cambio, la usura civil se configuraba en dicha ley por la sola circunstancia de pactarse intereses superiores a los máximos permitidos por las leyes.

c) Esta ley no deroga totalmente la ley 5.180. Sólo deroga, en su art. 10 los artículos 5 y 6 de aquella, que establecían los conceptos de usura civil o penal. La derogación operó, conforme al art. 14 de la ley, desde el momento que el Banco Central procediera de acuerdo a la norma citada a fijar las tasas máximas de interés.

d) La evolución en materia de tasas máximas de interés se complementa con la aprobación del decreto-ley 14.887 de 27 de abril de 1979 que reitera la facultad concedida al B.C.U. de fijar las tasas máximas de interés, así como las compensaciones, gastos de administración, comisiones y otros cargos en las prestaciones de dinero o en otras operaciones financieras, sean realizadas por instituciones o empresas financieras o por particulares.

La última parte del inciso segundo del art. primero del decreto-ley últimamente citado permite que el Banco Central establezca que las tasas máximas sean las que resulten del libre juego de la oferta y la demanda.

El Banco Central optó por esta última solución estableciendo que las tasas de interés quedaran libradas al juego de la oferta y la demanda.

VI. DECRETO-LEY 14.500 DE 17 DE MARZO DE 1976

El decreto-ley referido, establece en su artículo 11 que el B.C.U. sin perjuicio de la facultad que le otorga el artículo 14 de la ley 14.095, tanto para las instituciones o empresas financieras como para los particulares podrá fijar las diversas tasas de interés, de las comisiones o de cualquier otro cargo que se pueda cobrar o pagar en las distintas operaciones.

Esta disposición se aplica a las «distintas operaciones» que efectúen tanto las empresas financieras como los particulares, en tanto que el artículo 14 de la ley 14.095, se refería exclusivamente a los préstamos dinerarios, y en consecuencia solo respecto a aquellos el B.C.U. está obligado a fijar tasas por concepto de comisiones, etcétera.

En cambio el artículo 11 del decreto-ley 14.500, parece hacer aplicable la norma a otras operaciones diferentes de las de préstamo.

Conforme al artículo 14 de la ley 14.095 el B.C.U. fijaba tasas máximas a regir en los préstamos de dinero mientras que en las demás obligaciones dinerarias seguían rigiendo las tasas máximas fijadas en el artículo 4 de la ley 5.180 que no había sido derogado.

De cualquier manera la vida del artículo 11 de la ley 14.500 fue efímera, pues se derogó por el artículo 4 del decreto ley 14.887.

VII. EL DECRETO- LEY 14887 DE 27 DE ABRIL DE 1979 Y SU DECRETO REGLAMENTARIO 450/79

El decreto ley 14.887 promulgado como se expresó el 27 de abril de 1979 reitera la facultad otorgada al B.C.U. de fijar tasas máximas de interés, compensaciones, gastos de administración, comisiones y otros cargos en las prestaciones de dinero o en otras operaciones financieras sean realizadas por instituciones o empresas financieras o por particulares.

A diferencia de lo prescripto por la ley 14.095, que preceptivamente ordenaba al B.C.U. fijar las tasas máximas de interés, el decreto-ley 14.887 lo faculta («podrá» dice la ley), o sea le confiere la facultad de establecer que las tasas referidas precedentemente sean las que resulten del libre juego de la oferta y la demanda.

El concepto económico de **oferta**, empleado por la ley, hace referencia a aquel sector del mercado que está dispuesto a desprenderse de determinados bienes a título oneroso, (instrumentos financieros) mientras que la **demanda** estaría representada por aquel sector del mercado dispuesto a absorber los bienes ofrecidos, tal como lo expresa el Doctor Ricardo Olivera (Derecho Bancario. Tomo I, pág. 43).

Naturalmente los conceptos de oferta y demanda a que alude la ley, tienen un alcance económico. En consecuencia nada tienen que ver con los conceptos jurídicos oferta y de demanda.

La sanción del decreto-ley 14.887 marca un hito de la política económica del gobierno orientada fundamentalmente por los principios de la llamada economía de mercado.

a) El artículo 1 de dicha norma establece que la facultad del B.C.U. refiere a la posibilidad de fijar tasas máximas de interés y en general, de otros cargos, en las prestaciones de dinero o en otras operaciones financieras.

Corresponde determinar en consecuencia el alcance de los conceptos empleados por la ley para referirse a las actividades sujetas a las limitaciones que podía fijar el B.C.U.

a.1) Al discutirse el decreto-ley en el Consejo de Estado el miembro informante manifestó que el alcance de la expresión prestaciones de dinero era exactamente el mismo que la expresión “préstamo de dinero”.

Aclaró que el término prestaciones posiblemente fuere más amplio que el de préstamo, pero que, indudablemente el concepto a que se quería aludir era al de “préstamos de dinero”.

En consecuencia todo otro tipo de obligación dineraria que no surgiera de un mutuo no quedaba comprendido en la disposición legal.

Este empleo promiscuo de los términos **préstamo** y **prestaciones** se encontraba ya en la ley 14.095, cuyo artículo 7 se refería a las prestaciones de dinero al tipificar el delito de usura, mientras utilizaba la expresión “PRESTAMO” en el artículo 14 al referirse a las tasas de interés.

No obstante por “prestación” debe entenderse el elemento objetivo de la obligación; mientras que el concepto de “préstamo” tiene en la acepción utilizada en estas leyes la de préstamo de dinero o sea el contrato de mutuo de dinero.

A pesar de la importante y trascendente diferencia conceptual entre ambos términos, no queda otra alternativa que entender la expresión “PRESTACION DE DINERO” en el sentido que fue utilizado en la historia fidedigna de su sanción y admitido por la doctrina, donde economistas y juristas han coincidido en la sinonimia de ambas locuciones en el tema puntual a estudio.

a.2) Además de referirse a las prestaciones de dinero la ley incluye la expresión “ otras operaciones financieras”.

De la discusión efectuada en el Consejo de Estado parece desprenderse que con el giro de “**otras operaciones financieras**”, el decreto ley se estaría refiriendo siempre a distintas operaciones dentro de los préstamos de dinero.

Sin embargo, otros autores comentando el decreto-ley 14.500 entendieron que la facultad del B.C.U. de fijar tasas máximas de intereses alcanzaba a toda clase de operaciones que supusieran pagos diferidos.

Al sancionarse el decreto-ley 14.887 privó en el Consejo de Estado la intención de limitar las facultades del B.C.U. por lo que se agregó la expresión “operaciones”, el adjetivo “ financieras”.

De manera que reseñando sintéticamente esta situación debe señalarse que la ley 14.095 había conferido al B.C.U. la facultad de fijar tasas máximas de interés para las prestaciones de dinero.

Luego el decreto-ley 14.500 al sustituir en su artículo 11 al artículo 14 de la ley 14.095 amplía la facultad del B.C.U. el que podrá fijar las tasas máximas también para otras operaciones.

Y finalmente el decreto-ley 14.887 restringe en su artículo 1 las facultades del B.C.U. en tanto que limita su facultad de fijar las tasas máximas de interés, no a “ otras operaciones “ en general, sino solamente a las “operaciones financieras”.

Esto significa que queda excluída de las potestades del B.C.U. la fijación de tasas máximas para operaciones no financieras como los saldos de precio de compraventa y las ventas a plazos.

De cualquier modo la utilización de la expresión “operaciones financieras” implica el uso de una terminología que muchos juristas criticaron por carecer de precisión en el ámbito jurídico.

Por **operación financiera** habría que entender el negocio que permita emplear el dinero de manera diferida para realizar o fomentar la prestación de un servicio o la adquisición de un bien.

El **decreto 450/79 reglamentario del decreto-ley 14.887** en su **artículo 4** precisó, congruentemente con la posición últimamente relacionado, a que **“a los efectos de esta reglamentación se consideran operaciones financieras aquellas de las cuales resulta para alguna de las partes la obligación de pagar una suma de dinero diferida en el tiempo”**.

Por su parte el artículo 5 del decreto citado, establece: “cuando la operación financiera accede o se relaciona con un negocio de naturaleza civil o comercial la potestad del B.C.U quedará limitada a la posibilidad de fijar las tasas máximas de interés, compensaciones, gastos de administración, comisiones y otros cargos que podrán devengar las sumas de dinero cuyo pago sea diferido en el tiempo”.

Quiere decir que la interpretación amplia adoptada por el Poder Ejecutivo al reglamentar la ley reconoce la potestad del B.C.U. de fijar tasas máximas de interés para cualquier modalidad de operaciones crediticias.

a.3) Incluso hubo quienes interpretaron que el alcance del decreto-ley 14.887 fue el de autorizar al B.C.U. a fijar intereses máximos en las prestaciones dinerarias y operaciones incluídas en el concepto de “actividades financieras”.

Este último concepto aparece referido por la ley 13.330 de 30 de abril de 1965, artículo 16, que se remite a los efectos de determinar el contenido de las actividades financieras a los incisos a), b), c), d) y f) del artículo 73 de la ley 12.804.

En dichos incisos se considera actividad financiera la recepción de depósitos de dinero que efectúa el público en general (ahorro público), la emisión de títulos de ahorro, los préstamos, las inversiones en otras empresas y las operaciones de cambio.

Esta posición de asimilar la expresión operaciones financieras con actividades financieras no parece ser apropiada.

a.4) El decreto-ley 14.887 no se limita a conceder al B.C.U. la facultad de fijar tasas máximas de interés sino que agrega también....”compensaciones, gastos de administración, comisiones y otros cargos.....”.

La ley 13.243 del 10 de febrero de 1964 confirió al Departamento de Emisión del Banco de la República Oriental del Uruguay la facultad de fijar y modificar el interés máximo que cobren y paguen los Bancos y demás instituciones financieras cuya fiscalización le correspondía.

En su artículo 1 establecía que por interés se entiende lo abonado bajo cualquier concepto por el capital recibido y por los servicios prestados se pagaran o no bajo aquella denominación.

Obviamente lo que se abona por los servicios prestados son los gastos de administración de la operación, las comisiones y las compensaciones impuestas por cualquier causa.

Al elaborarse la ley 14.095 se persiguió impedir el cobro de intereses excesivos bajo la apariencia de retribuir servicios prestados.

El antecedente de la ley 13.243 fue utilizado en la ley 14.095; en el artículo 11 de la ley 14.500 y en el artículo 1 del decreto-ley 14.887 con la finalidad de evitar que utilizando otro concepto o denominación se pudiese exceder la tasa máxima que el B.C.U. fijara.

De la misma manera fue impuesto por el B.C.U. en sus circulares.

Ya fue señalado que el inciso 2 del artículo 1 del decreto-ley 14.887 facultó en su parte final al B.C.U. a establecer que las tasas que puede fijar sean las que resulten del libre juego de la oferta y la demanda.

Conforme a esa potestad el B.C.U. por resolución 990/79 optó por dejarlas libres.

De manera que el régimen legal aplicable en cuanto a la fijación de las tasas máximas de interés con anterioridad a la vigencia de la ley 17.569, de 22 de octubre de 2002 comprende a los préstamos de dinero otorgados por entidades financieras y de intermediación financiera en las que la tasa de interés supere en más de un 75% las tasas medias del mercado de operaciones corrientes de créditos bancarios del trimestre anterior realizados en similares condiciones y riesgos del préstamo que se tratare.

b) Cuando las tasas a aplicar en una operación de dinero exceden el tope referido precedentemente, la tasa será considerada usuraria.

Pero no se tipifica con ello el delito de usura, el decreto-ley aludido requiere además de un elemento subjetivo para la configuración del mismo, al expresar “El que aprovechando la necesidad, la ligereza o la inexperiencia de una persona le hiciera dar o prometer, para sí o para otros, intereses, compensaciones, comisiones u otros cargos usurarios por un préstamo de dinero...”.

El sujeto activo del delito es entonces, en esta norma, el PRESTAMISTA o el INTERMEDIARIO o GESTOR para obtener el préstamo.

b.1) El decreto ley 14.887, separa claramente los conceptos de usura civil y penal.

La ley 5.180 distinguía también un concepto de usura civil que se configuraba por cobrar intereses superiores a los máximos fijados en esa ley.

En esos casos los jueces no darían trámite a ejecuciones donde se persiguiera el cumplimiento de obligaciones cuyos intereses excedieran a los máximos legales.

Los acreedores para tramitar los juicios debían renunciar previamente al excedente que sobrepasara la tasa permitida por la ley.

De manera que en esta norma se vislumbraba un concepto de usura civil que se castigaba con la pérdida del interés excedente y con la imputación al capital del exceso de intereses que se probare hubieren sido pagados.

En cambio la usura penal se configuraba por aumentar la suma prestada adicionándole los intereses que excedieren a las tasas legales disimulando de esta forma el interés usurario.

Bajo la vigencia de esta ley la limitación de intereses comprendió cualquier obligación dineraria. Conviene tener presente esta norma pues, hoy, al analizar el artículo 4 de la ley 17.569 veremos reaparecer el elemento: simulación de intereses, en la configuración del delito.

b.2) Al sancionarse la ley 14.095 se configura un nuevo tipo del delito de usura que se confunde con el concepto vulgar de usura.

La usura en la ley 14.095, consiste en cobrar o hacerse prometer por la prestación de dinero, una tasa de interés superior a las fijadas como máximas por el B.C.U.

Como seguía vigente el artículo 4 de la ley 5.180 que estableció los topes máximos de interés fijados por esa ley y, a la vez, al determinar el B.C.U. las tasas máximas de interés para los préstamos de dinero, debió distinguirse entre las obligaciones emergentes de un mutuo, de las derivadas de otras fuentes como por ejemplo: la compraventa.

Quiere decir que mientras no se derogó el artículo 4 de la ley 5.180 (derogado por el decreto-ley 14.887) subsistieron dos conceptos diferentes de usura; aplicable uno a las prestaciones de dinero en las que se cobraran tasas superiores a las fijadas por el B.C.U. y el otro, a las otras obligaciones dinerarias no regidas por la ley 14.095, sino por la ley 5.180, donde la usura se configuraba por disimular el exceso de intereses adicionándolos al capital.

Hay entonces, en ese momento, dos conceptos de usura penal.

Por otra parte el artículo 9 de la ley 14.095 permitía a los jueces la posibilidad de fallar por convicción moral en los juicios que se siguieran por el delito de usura y agregaba que debían fundamentar en el dictámen (sentencia) las razones que los llevaban a formar su convicción moral.

Por último la ley 14.095 disponía que en el caso de procesamiento por delito de usura debía suspenderse la acción civil la cual quedaba extinguida en caso de condena, si bien la gracia permitía reclamar civilmente la suma adeudada como capital.

En consecuencia la ley prohíbe el ejercicio de la acción civil en caso de delito, extinguiéndose la misma cuando recae condena en el proceso penal y solamente permite reclamar la suma adeudada como capital cuando al imputado se le concede el sobreseimiento por gracia.

b.3) La separación de los conceptos de usura civil y usura penal aparece claramente establecida como se expresó, en el decreto-ley 14.887 (artículos 2 y 3).

Respecto a la usura civil el artículo 2 establece que los jueces no darán trámite a ejecuciones en que se persiga el cobro de obligaciones con intereses u otros cargos superiores a los máximos que haya fijado el B.C.U.

El concepto de usura civil plasmado en esta ley, no distingue entre los distintos tipos de obligaciones por lo tanto se aplica la disposición referida cualquiera fuera el origen de las mismas.

Dicho artículo no hace referencia como si lo hacía la ley 5.180 a la posibilidad de renunciar al cobro del exceso de intereses para viabilizar la ejecución, ni hace referencia tampoco al caso de que se hubieran pagado intereses excesivos.

Confirma el decreto-ley 14.887 la circunstancia de que si se configura la usura civil se estaría ocasionando la nulidad del contrato o de las obligaciones que de él derivan.

La ley no preve la posibilidad de lograr la tramitación del juicio por ningún medio cuando se persiga el cobro de intereses superiores a los máximos fijados.

Es cierto, que como el artículo 2 dice que: "los jueces no darán trámite a ejecuciones en que se persiga el cobro de obligaciones con intereses u otros cargos superiores a los máximos

que haya fijado el Banco Central del Uruguay.”, podría entenderse que si al iniciar la ejecución, el acreedor limita su reclamo renunciando a los intereses excesivos pactados, al igual que en la ley “Sanchez” (ley 5.180), el juicio podría seguir adelante.

No obstante la posición contraria ha sido sostenida por parte de la doctrina.

b.4) El B.C.U. según se dijo por circular 990/79, estableció que la tasas de intereses se sujetaban al régimen de la oferta y la demanda.

En consecuencia y atendiendo a que el artículo 2 del decreto-ley 14.887, configura la usura civil cuando se persiga el cobro de obligaciones u otros cargos superiores a los fijados por el B.C.U. se suscita la cuestión de precisar si la usura civil podía configurarse en tanto el B.C.U. mantuviera la liberalización de las tasas de interés.

En otros términos lo que hay que decidir es si en el decreto-ley 14.887 se mantiene la usura civil cuando las tasas máximas de interés no están fijadas por el B.C.U.

Tal como se configura el delito de usura en la ley se puede afirmar que la disposición implica reconocer la máxima liberalidad para el sistema bancario. En tanto que para los particulares o para el sistema parabancario la posibilidad de pactar tasas máximas surge de los topes que resultan de considerar el mercado dinerario bancario.

Para el decreto-ley parece resultar que la medida normal de las tasas está dada por la tasa promedial aplicable a las operaciones corrientes del mercado bancario.

La ilicitud que constituye el elemento objetivo del delito, tanto para los particulares como para el sistema parabancario, se fija en un porcentaje superior a la media del aplicado en las operaciones corrientes de crédito bancario por considerarse que las operaciones realizadas por aquellos están sujetas a mayores riesgos que las del mercado bancario.

Esta forma indirecta de determinar las tasas que configuran el delito de usura no parece la más adecuada en un orden jurídico donde la Constitución prohíbe la usura y declara de orden público la ley que fije las tasas máximas del interés de los préstamos.

De manera que en un país donde el precio del dinero fue exorbitantemente elevado en épocas de hiperinflación y que se mantuvo sobreelevado aún en los momentos de estabilidad monetaria, como la alcanzada en años pasados, debió dictarse una ley que limitara las tasas del interés.

La disposición que configura el delito de usura en la ley 14.095, conforme a la redacción que a su artículo 7 le confiere el artículo 3 del decreto-ley 14.887 vuelve prácticamente inaplicable la configuración del delito por la desmesurada elevación de la tasa usuraria y además por requerir un elemento subjetivo de muy difícil prueba: ...” el que aprovechando la necesidad, la ligereza o la inexperiencia...”.

En resumen la tipificación del delito de usura dada por el decreto-ley 14.887 resulta de más difícil configuración que la prevista originariamente en la ley 14.095 .

Volviendo al concepto de usura civil, y en virtud de los argumentos expuestos precedentemente, podría sostenerse, aun forzando los textos legales, que habría usura civil cuando se pactaren en las obligaciones que devengan intereses y otros cargos, tasas superiores a las fijadas en el inciso final del artículo 7 de la ley 14.095 en su redacción actual.

No obstante la solución es dudosa.

Así hay autores que han entendido que la disposición constitucional que prohíbe la usura impide que la ley pueda eliminar el concepto de usura civil, en función de la prohibición expresa que el artículo 52 impone.

No podría aceptarse que se eliminara indirectamente el concepto de usura civil por la vía oblicua de no fijar las tasas máximas.

Coincidentemente de los antecedentes legislativos tampoco surge que haya existido la intención de eliminar la usura civil.

Incluso se ha llegado a sostener que la posición contraria implicaría atribuir a la norma legislativa en estudio-artículo 2 decreto ley 14-887-el carácter de norma violatoria de la Constitución.

De cualquier modo aún sustentando la posición amplia, la cuestión no estaría totalmente resuelta dado que las tasas máximas que resultan de la aplicación del inciso final del artículo 7 del decreto-ley, que configura la usura penal, son usurarias solo cuando se aplican a las operaciones de préstamos de dinero. Parecería que nada permite extender la aplicación del concepto usurario de dichas tasas, a falta de disposición expresa que así lo disponga, a las operaciones financieras o a las obligaciones dinerarias que devenguen intereses en general, que son a las que alude el artículo 2 del decreto ley 14.887 al sancionar la usura civil.

En consecuencia, de acuerdo a la posición expresada, se puede sostener que no existe en el decreto-ley 14.887 usura civil, mientras se mantenga la liberalización de las tasas.

b.5) Extraña que tanto esta ley como sus antecesoras delegaran en otros organismos estatales una facultad que la Constitución atribuye directa y específicamente a la ley.

Obsérvese que el artículo 52, luego de prohibir la usura, determina que es de orden público la ley que señale límite máximo al interés de los préstamos.

Es decir que el constituyente ordenó que el límite máximo al interés de los préstamos estuviere contenido en una ley.

Tal facultad, en mi concepto, es indelegable, por lo menos en lo que se refiere a la fijación de tasas máximas por el legislador en los préstamos dinerarios, a pesar de que calificada doctrina sostiene la posición contraria.

Existe un manifiesto mandato del constituyente al legislador en el sentido que este debe dictar una ley que establezca las tasas máximas de interés en los préstamos de dinero.

En la medida que el legislador no dio cumplimiento al mandato constitucional aludido en forma ordenada podría configurarse lo que la doctrina publicista contemporánea en nuestro país, denomina "responsabilidad del Estado por omisión legislativa", tipo de responsabilidad que entre otros sostiene el Profesor Sánchez Carnelli.

También es cierto que podría sostenerse que en su redacción actual el artículo 7 del decreto-ley 14.887, tomando como base las tasas promediales aplicadas por los Bancos en sus operaciones corrientes de crédito, fija las tasas máximas, superadas las cuales se configura el elemento objetivo del delito de usura. Pero esa determinación no existe referida a la usura civil.

VIII. LEY 17.569 DE 22 DE OCTUBRE 2002

a) El 22 de octubre de 2002 quedó promulgada la ley 17.569 denominada, ley de usura, publicada en el Diario Oficial el 29 de octubre.

Es una ley que contiene solamente cuatro artículos.

Está claramente inspirada en el decreto-ley 14887 en lo que se refiere al método utilizado para la determinación de los intereses u otros cargos que se consideran usurarios, pero se refiere a otro tipo de operaciones: las denominadas relaciones de consumo (artículo 1 inciso 1).

El inciso 2 del mismo artículo establece que la disposición se aplica a los préstamos en efectivo y a las operaciones de financiamiento de venta de bienes y servicios otorgados o realizados por empresas de intermediación financiera y por personas físicas o jurídicas administradoras de créditos que no integran dicho sistema.

El decreto-ley 14887 hablaba de préstamos de dinero u otras operaciones financieras realizadas por instituciones o empresas financieras o por particulares, facultando al B.C.U: a fijar las tasas máximas de interés y otras cargas en dichas operaciones.

El alcance que se atribuye en dicha ley, a “otras operaciones financieras” como ya se dijo, no es preciso. Pero puede interpretarse que se refiere a las operaciones típicamente crediticias.

Sin embargo, en el decreto-ley referido no se consideraban comprendidas las operaciones financieras surgidas como consecuencia de una relación de consumo.

El concepto de relación de consumo debe entenderse hoy con el alcance que le da el artículo 4 inciso 1 de la ley 17.250, que la define: “como el vínculo que se establece entre el proveedor que a título oneroso provee un producto o presta un servicio a quien lo adquiere o utiliza como destinatario final del producto o servicio.”

Este carácter de destinatario final se destaca también en la definición de consumidor, establecida en el artículo 2 inciso 1 de la ley citada, y se reafirma en el inciso segundo del mismo artículo que excluye considerar como consumidor a quien sin constituirse en destinatario final integra el producto o servicio en la cadena de producción, transformación o comercialización.

La definición de proveedor por su parte es muy amplia. Comprende a todo el que de una manera profesional interviene en la cadena de producción o comercialización de productos o servicios que integren una relación de consumo.

El inciso 2do. del art. 1 de la **ley 17.569** fija su ámbito de aplicación abarcando **tanto a los préstamos en efectivo destinados a realizar una relación de consumo como a las operaciones de financiamiento de bienes y servicios.**

b) En ambos casos se requiere que los dos tipos de operaciones referidas sean realizadas por empresas de intermediación financiera comprendidas en el decreto-ley 15.322 y por personas físicas o jurídicas administradoras de créditos que no integran dicho sistema.

El artículo 1 inciso 2 del decreto-ley 15.322 define el **concepto de intermediación financiera** como la realización habitual y profesional de **operaciones de intermediación o mediación entre la oferta y la demanda de títulos valores, dinero o metales preciosos.**

En la exposición de motivos del decreto-ley citado se expresó que el concepto de intermediación comprende la realización de operaciones en las cuales el agente financiero actúa directamente y en nombre propio comprando, vendiendo, etc.

Este concepto involucra dos actos correlativos: A) el primero por el que se obtiene la titularidad de un bien o de un derecho; y B) otro por el cual dicha titularidad se transfiere a un tercero.

En el concepto de mediación la empresa se limita a poner en contacto dos partes contratantes o asume una obligación eventual o accesoría.

De acuerdo con la exposición de motivos comprendería asimismo el otorgamiento de garantías por la entidad financiera que realice la mediación.

Quedarían excluidas del régimen de la ley las entidades que operan con recursos originalmente propios, los cuales no fueran producto de su adquisición a terceros. Así lo expresa el Dr. Ricardo Olivera en la obra referida (pags. 40 y 41).

b.1) En la ley 17.569 quedan comprendidos también los préstamos y las financiaciones otorgadas por las administradoras de créditos que no forman parte del sistema de intermediación financiera.

A las empresas administradoras de créditos se refiere el Libro XI de la Recopilación de Normas de Regulación y Control del Sistema financiero cuyo artículo 477, (el primero de dicho Libro) dice que: “son **empresas administradoras de créditos** las personas físicas o jurídicas que en forma habitual y profesional intervengan en el financiamiento de la venta de bienes y servicios realizadas por terceros, otorgando crédito por el uso de tarjetas, ordenes de compra, u otras modalidades similares con recursos propios o en cuyo financiamiento no participe el ahorro público”.

Estas empresas deberán inscribirse dentro de los diez días hábiles siguientes al inicio de sus actividades en el Registro llevado al efecto por el B. C.U.

Surge del artículo 479 de la citada Recopilación, que las empresas administradoras de crédito pueden ser tanto empresas unipersonales, sociedades personales y comanditarias por acciones o sociedades anónimas.

También se dispone que solamente las personas físicas podrán actuar como administradores o directores de la empresa administradora de créditos (art. 480).

Igualmente se establece que los créditos que conceden las empresas administradoras de créditos para utilizar mediante el sistema de tarjetas de crédito se sujetarán a las condiciones generales establecidas para éstas en la referida Recopilación.

Por último, entre las disposiciones generales relativas a las administradoras de créditos que interesa destacar en este caso, está la que impone la obligación de suministrar información, que deberá ser enviada a la Superintendencia de Instituciones de Intermediación Financiera, relativas a las tasas activas de interés por las operaciones pactadas en cada mes.

Se distinguen dentro de las empresas administradoras de créditos en general, aquellas cuyos activos totales más contingencias al cierre del ejercicio económico superen el equiva-

lente a 100.000 Unidades Reajustables (cotizadas al valor de la U.R. a la fecha de dicho cierre) las que quedan sujetas al cumplimiento de requisitos específicos.

En esta última calificación referida a las administradoras de créditos están comprendidas entre otras las empresas financiadoras de consumo por medio de tarjetas de crédito, o consorcios en los que las empresas establecen una relación contractual con sus asociados (clientes) interesados en adquirir determinados bienes o servicios por un lado y por los comercios vendedores de los mismos, administrando los fondos (el patrimonio) que se forma con sus ahorros.

En cambio no entran en ese concepto las empresas que se financian con pasivos bancarios, como ocurre con las empresas de intermediación financiera ya referidas.

La actividad de estas administradoras de créditos que no integran el sistema de Intermediación Financiera no estaba regulada por el decreto-ley 14.887.

Con todo el B.C.U. considera que la actividad desarrollada por las empresas que no se financian con pasivos bancarios no se hallan bajo la regulación y control del B.C.U. porque para dicha institución para que exista Intermediación Financiera el intermediario debe acceder al ahorro público.

El decreto 614/92 de 11 de diciembre de 1992, reglamentario del decreto-ley 15.322, dice: "Las personas físicas o jurídicas que organicen o administren agrupamientos, círculos cerrados o consorcios, cualesquiera sea su forma jurídica o la operativa que realicen, cuyos adherentes aporten fondos para ser aplicados recíproca o conjuntamente en la adquisición de determinados bienes o servicios, están comprendidos por el artículo 11 del decreto-ley 15.322 y salvo que fueren empresas de intermediación financiera requerirán para su instalación la autorización previa del Poder Ejecutivo".

Dicha disposición se refiere expresamente a las administradoras de crédito, a fin de que previamente a su instalación obtengan la pertinente autorización del Poder Ejecutivo, cuando, precisamente no fueren empresas de Intermediación Financiera.

De ser así, se les aplicaría a ellas lo dispuesto por el inciso segundo del artículo primero de la ley 17.569.

c) Existen notorias diferencias entre ambos cuerpos normativos (decreto-ley 14.887 y ley 17.569).

c.1) La ley 17.569 en el inciso primero del artículo 1 establece las tasas máximas del interés cuya superación se considerará usuraria. No obstante la nueva ley, al igual que el decreto-ley 14.887 no se refiere solamente a las tasas máximas de interés sino también a las compensaciones, comisiones, gastos, u otros cargos.

Ambas leyes tienen el mismo alcance en cuanto a las obligaciones y otros gastos accesorios que se aplican a las operaciones por ellas reguladas. Si bien se pueden señalar pequeñas diferencias de redacción.

Ya se señaló que existen diferencias importantes en cuanto al alcance de las operaciones regidas por cada una de ellas, siendo ésta una de las diferencias más notorias que en parte justifica la sanción de ésta última ley.

Al ser diferente el campo de aplicación de cada una de ellas, también varió el legislador la base para la determinación de las tasas que se consideran usurarias.

En el decreto-ley 14.887 el legislador considera usurarios los intereses y demás cargos que abone el deudor cuando singular o conjuntamente superaren “en más de un 75% las tasas medias del mercado de operaciones corrientes de crédito bancario del trimestre anterior, realizadas en similares condiciones y riesgos del préstamo que se tratare”.

Es decir que **la base que toma en cuenta el legislador de 1979 es el promedio de las tasas (tasas medias) de las operaciones corrientes del crédito bancario.**

Para esta determinación la toma solo a los efectos de definir el elemento objetivo del delito de usura en ese decreto-ley.

En la ley 17.569 la base que tomó en consideración el legislador refiere a “**las tasas medias del trimestre anterior a la fecha de constituir la obligación, del mercado de operaciones corrientes de préstamos bancarios otorgados a las familias...**”, pero en este caso, a todos los efectos regulados por dicha ley.

Precisamente el B.C.U al fijar mensualmente las tasas de intereses y otros cargos promediales aplicables a las operaciones que realizan las distintas instituciones financieras fija, por un lado las tasas relativas a las operaciones corrientes de crédito bancario y por otro lado las correspondientes a los préstamos bancarios otorgados a las familias.

No existe un concepto jurídico de los préstamos a familias.

Sin embargo, el B.C.U. distingue las tasas de las operaciones financieras realizadas por empresas por un lado y por otro las que el B.C.U. denomina “préstamos a familias” que, conforme resulta del contexto de la nueva ley son las se aplican en las relaciones de consumo, tratando de proteger al consumidor, que siempre -se supone- es la parte económicamente más débil del contrato.

c.2) Otra innovación de esta ley es distinguir entre los intereses usurarios compensatorios y moratorios, fijando topes diferentes según el tipo de interés tomando en consideración las tasas medias del mercado que se considerarán usurarias en los intereses compensatorios cuando superen el 75% de aquellas y en cuanto a los intereses moratorios el exceso se configura superado el 100% de las referidas tasas medias.

El decreto-ley 14.887 no distinguía como vimos, entre los dos tipos de intereses y el tema había sido abordado por su decreto reglamentario 450/979 del primero de agosto de 1979 que en su artículo 6 expresa que “la potestad del Banco Central refiere únicamente a las sumas de dinero debidas que derivan del cumplimiento puntual de las obligaciones”.

Es decir, que este artículo 6 de dudosa legalidad, limitó la facultad que la ley confería al B.C.U. solamente en lo relativo a la determinación de los intereses compensatorios.

A mayor abundamiento el artículo 6 del decreto, excluía de esa potestad en su parte final cualquier suma de dinero que las partes convinieran pagar como indemnización o pena por el retardo o el incumplimiento de sus obligaciones.

No dejaba pues la disposición reglamentaria en estudio ninguna duda de la interpretación restrictiva que el Poder Ejecutivo hacía de las potestades que le confería el decreto-ley

al B.C.U. , aunque la doctrina y la jurisprudencia no aceptan pacíficamente esta interpretación que no constituye, por lo demás, una interpretación auténtica.

Así, en una sentencia se expresa, que aún admitiendo la vigencia de las tasas usurarias en el decreto-ley 14.887 tanto en la esfera civil como en la penal, el pacto de intereses que superara tal tope provoca la nulidad absoluta y agrega que aunque ésta última posición fuese la correcta el sentenciante entendía que el referido tope regía únicamente para los intereses corrientes (es decir compensatorios) y no para los moratorios.

La sentencia referida acepta la procedencia de la limitación expresada por el decreto reglamentario.(8) A.D.C.U Tomo XVIII. Sentencia reseñada bajo los números 587 y 588 , pág. 103-

Por el contrario otra sentencia admite la posición opuesta como surge claramente de su texto, al decir :” La cuestión a dilucidar consiste en determinar si en el régimen legal vigente los intereses moratorios tienen un techo o tope pasado el cual pueden ser considerados configurativos de usura civil, y cuales son las consecuencias de tal situación.

Sin desconocer la opinabilidad de la cuestión ... la Sala se inclina sobre el punto por compartir las opiniones de Teitelbaum (Juicio ejecutivo cambiario, p.153), Reta y Grezzi (Usura, pp.59-61), y Ramade (La usura y el mutuo fructífero en la ley 14.887, Anuario...,T.XIV, pp.196 ss.).

Ello por cuanto, por un lado, como señalan Reta y Grezzi la liberalización de las tasas máximas de interés (derivada de la circular 990/79 del Banco Central del Uruguay) no implica la eliminación de la ilicitud civil de la usura, cuya prohibición constitucional (art. 52 de la Carta)... impide que el legislador pueda legitimarla directa o indirectamente...” (Cfr. Usura, pp.81 y 82).

Y, por otro lado porque el artículo 61 inc. 3 de la ley 14.095 en la redacción dada por el art. 3 del decreto ley 14.887, como señala Ramade, (op.cit.,pp.198-199) califica de usurarios los intereses que superen más de un 75% las tasas corrientes del trimestre anterior, “... independientemente de que el delito exista o no...”.

En consecuencia la tasa del interés moratorio pactada en el contrato de autos, que incontrovertidamente, supera en más de un 75% las tasas medias del mercado de operaciones corrientes del crédito bancario del trimestre anterior a la celebración del negocio, es usuraria. Y precisamente, por superar tal límite legal derivado del inc. 3 de art. 7 de la ley 14.095 en la redacción dada por el art. 3 del decreto ley 14.887.

Y debe tenerse presente que la últimamente citada disposición no distingue entre intereses compensatorios y moratorios, siendo que - por otra parte - como indica Teitelbaum “...ninguna ley nunca estableció una distinción entre intereses compensatorios y moratorios a los efectos de fijar la tasa máxima, y si nos atenemos a la tradición histórica, la ley 5.180 de 1914 estableció un máximo para intereses “... ya sea directamente o por concepto de multa o pena...(art. 4) ...”(op.cit.,p. cit., nota 142).

Aún hoy, luego de la entrada en vigencia de la ley 17.569 el problema analizado se mantiene pues el ámbito de aplicación de esta última, es diferente al del decreto-ley 14.887.

Y respecto a las operaciones regidas por este último subsiste la controversia.

c.3) La ley 17.569 determina como se expresó en su artículo 1 inciso 1 las tasas de interés que en las relaciones de consumo se considerarán usurarias y en el inciso 2 de dicho artículo señala a que tipo de operaciones se aplican los topes indicados en el inciso primero.

Por último en el artículo 3, establece que cuando se configura la usura civil conforme a lo dispuesto en el artículo 1, "caducará el derecho a exigir el cobro de intereses, compensaciones, comisiones, gastos u otros cargos de cualquier naturaleza".

De la armonización de estos dos artículos surge el concepto de usura civil en esta ley que difiere de las leyes precedentes tanto en su configuración como en su sanción.

En el decreto-ley 14.887 como ya analizamos, se configura la usura civil cuando se persigue el cobro de obligaciones con intereses y otros cargos superiores a las tasas máximas fijadas por el B.C.U.

Ya vimos también el problema planteado al haber liberalizado el B.C.U. las tasas dejándolas libradas al juego de la oferta y la demanda.

En la ley 17.569 por el contrario el legislador para la fijación de los intereses usurarios adopta un criterio similar al que había aplicado en el decreto-ley 14.887 para fijar el elemento objetivo en la configuración del delito de usura, si bien, ya se destacó que la base en una y otra ley para aplicar el plus del 75% es diversa.

En la ley 17.569 reiteramos que la determinación de la tasa usuraria se efectúa por referencia al promedio de las que rigen en el mercado de préstamos bancarios otorgados a las familias, concepto que utiliza con carácter general para señalar cuales son los intereses usurarios.

Pero en ésta ley queda aclarado que las tasas máximas de interés sirven tanto para configurar el delito de usura como la usura civil y dentro de ésta cuando se exceden tanto las tasas de los compensatorios como de los moratorios.

En efecto, tanto el artículo 3 que establece la sanción que corresponde a la usura civil como el artículo 4 que establece la tipificación del delito de usura, se remiten los dos al artículo 1 de la ley.

No obstante, conviene extraer dos corolarios importantes.

El primero es que respecto a la usura civil, en esta ley, la misma se configura por aplicar excesivos intereses compensatorios o moratorios.

El segundo guarda relación con la usura penal, dado que si bien ambas requieren de un elemento subjetivo, éste consiste en el decreto-ley 14.887 (art. 3 inciso 1) por aprovecharse de "... la necesidad, la ligereza o la inexperiencia de una persona...".

Mientras que en la nueva ley se vuelve al concepto de la ley 5.180 (ley Sánchez), en cuanto alude a la disimulación del exceso de intereses y otros cargos o mediante estratagemas similares, aumentando el capital como si la suma adeudada fuere mayor.

Esta ley hace referencia a "estratagemas similares", para simular la cantidad adeudada. Podría ser por ejemplo utilizar la compraventa con pacto de retroventa (artículo 1748 C. C.)

o a un negocio fiduciario en el que se enajene un bien con fines de garantía (fiducia cum creditore) de entenderse que es viable esta figura en nuestro orden jurídico.

c.4) Otra diferencia importante entre ambas leyes consiste en el concepto diverso de usura civil plasmado en el artículo 2 del decreto-ley 14.887 con el que fija el artículo 3 de la ley 17.569-

En el decreto-ley 14.887 el concepto de usura civil tiene un alcance general puesto que se aplica al cobro de cualquier tipo de obligación dineraria, sin importar su origen, cuando se persigue su cobro con intereses u otros cargos superiores a las tasas fijadas por el B.C.U. .

Por el contrario en la ley 17.569 el concepto de usura civil se aplica únicamente a los préstamos de dinero u operaciones financieras comprendidas en el ámbito de dicha ley.

Esto plantea un grave problema de interpretación que consiste en determinar que ocurre con el capital, cuando se configura la usura civil conforme a lo dispuesto en el artículo 1 de la ley 17.569.

Los intereses y otros cargos caducan totalmente. En ese punto la ley es clara.

No lo es en cambio con relación a la obligación principal.

La nueva ley no deroga expresamente la disposición legislativa anterior.

Y podría entenderse que cabe la armonización conceptual de las disposiciones que tipifican la usura civil en ambas leyes.

Si tal armonización procediese resultarían aplicables a las operaciones reguladas por la ley 17.569, las normas de carácter general contenidas en el artículo 2 del decreto-ley 14.887 que configura la usura civil.

El decreto-ley 14.887 simplemente priva al acreedor de reclamar judicialmente el cobro de obligaciones con intereses u otros cargos superiores a los máximos que fijare el B. C. U. -pero no extingue la deuda.

Esto permite argumentar que si el deudor la abona voluntariamente se produciría la extinción de la obligación por el pago, sin derecho a repetir lo pagado.

La disposición solamente priva al acreedor de la acción para exigir judicialmente su cumplimiento. Por lo tanto entiendo que se configuraría una típica obligación natural (artículo 1441 y 1442 inciso 5 del C.C.).

Por su parte la ley 17.569, como se dijo, estipula la caducidad o sea la extinción del derecho a exigir el cobro de intereses y todo otro gasto o cargo de cualquier naturaleza.

En consecuencia estaríamos frente a un caso de nulidad absoluta por ilicitud de la causa.

En resumen, en el decreto-ley 14.887 se le priva al acreedor de acción para exigir judicialmente el cobro de las obligaciones con intereses superiores a las tasas máximas fijadas por el B.C.U. y en cambio la ley 17.569 extingue (“caduca”) el derecho a exigir el cobro de los intereses u otros cargos pactados por cualquier concepto.

Como esta disposición no se refiere solamente a la posibilidad de perseguir el cobro judicialmente sino en general prohíbe exigir el cobro de intereses, ésta prohibición daría

lugar en caso de ser pagados por el deudor a que éste pudiera repetirlos. (porque se trataría de una disposición nula).

c.4) La ley permite tratando de proteger en mejor forma al deudor, la facultad de exigir un documento complementario cuando éste estime que las constancias del documento de adeudo no son precisas.

En este caso exige que ese documento sea firmado por ambas partes en dos ejemplares, de los cuales uno de ellos quedará en poder del deudor (artículo 2 inciso 2).

Prohíbe su endoso lo que no parece adecuado indicar dada la naturaleza del documento complementario.

El concepto de documento complementario aparece mencionado en el artículo 79 de la Recopilación de Normas de Control del Banco Central del Uruguay que preve la emisión de un documento de este tipo cuando en el documento de adeudo se hayan omitido datos los que serán establecidos en el referido documento complementario, integrando el título valor.

Por último el inciso 1 del artículo 2 establece que “en todo documento de adeudo deberá distinguirse con precisión **la suma** que corresponde a capital prestado o financiado, de la que corresponde a intereses... u otros cargos pactados por cualquier concepto.

IX. JUICIO CRÍTICO. CONCLUSIONES

A mi juicio la última ley no colmó las expectativas que se habían generado en torno a la regulación de los intereses máximos en aquellas operaciones financieras que no estaban comprendidas en el decreto-ley 14.887.

Regula solamente las operaciones que constituyen una relación de consumo y no atiende para nada la situación del sector productivo que, además de estar sometido a cargas impositivas y de seguridad social difíciles de afrontar, debe abonar un precio por el dinero excesivamente alto, cuando le es necesario recurrir al crédito.

Se mantiene la tendencia a la determinación indirecta de las tasas máximas del interés de las operaciones a las que se aplican ambas leyes, permitiendo que las máximas a regir superen las tasas medias de las operaciones corrientes de los créditos bancarios en uno y de los préstamos bancarios otorgados a las familias en otra, en un 75% más para que se consideren usurarios en el caso de los compensatorios y en la nueva ley, también se considerarán usurarios los intereses moratorios que superen en un 100% más las tasas medias de los préstamos otorgados a las familias.

No soluciona, en cambio el tema planteado con relación a los intereses moratorios en el decreto-ley 14.887.

Con todo, la mayor y más grave objeción que se puede formular al procedimiento seguido por el legislador, es que mantiene la vigencia de dos leyes paralelas, que si bien no se superponen por tener distinto ámbito de aplicación, dejan puntos sin precisar, sin aclarar suficientemente algunas situaciones, que podrían permitir sostener en estos casos la aplicación de disposiciones de ambas leyes para resolver las mismas.

Tampoco unifica el criterio que, dada la similitud de las situaciones reguladas, debería ser el mismo para todos los casos.

Queda de manifiesto la falta de tecnicismo y de precisión en la aplicación de los conceptos a reglamentar.

Ya se han adelantado opiniones en el sentido de que la ley 17.569 es mala. No satisface las expectativas creadas antes de su promulgación.

Y ello porque no cumple con la finalidad que el derecho debe cumplir de proteger a todos los sectores del país, colocándolos en un pie de igualdad ante la ley.

Los consumidores que integran el sector económicamente más débil corren el grave riesgo de ver cerradas sus posibilidades de acceder al crédito, quedándoles como única vía para obtenerlo, la que le suministren los inescrupulosos, agiostitas prestamistas que en forma particular actúan en el mercado, sin posibilidades efectivas de control por las autoridades financieras competentes.

En la misma situación de indefensión se encontrará el sector referido con respecto a la aplicabilidad de la sanción penal, que requiere para la configuración de la usura penal, en la última ley (artículo 4) que se disimulen bajo forma de aumento de capital los intereses usurarios.

Parecería que esta ley no cumple, como ocurre con otros tantos casos, con las finalidades impuestas al derecho, concebido como un valor de rigor científico, como ciencia social que es. En consecuencia debe proponer soluciones acordes a los problemas económicos y sociales que afectan a los diferentes estratos de la sociedad.