

DECRETERO DE SENTENCIAS

//tevideo 3 de octubre de 2023.

No. 638

VISTOS:

Para sentencia definitiva, estos autos caratulados: [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED], con BANCO CENTRAL DEL URUGUAY. Acción de Nulidad” (Ficha No. 188/2022).

RESULTANDO:

I) La parte actora dedujo pretensión anulatoria contra la Resolución **RR-SSF-2022-2**, de 10 de enero de 2022, emitida por la Superintendencia de Servicios Financieros del Banco Central del Uruguay, mediante la cual se dispuso:

“1. Instruir a [REDACTED] que en el caso de compras en cuotas efectuadas por los tarjetahabientes, si en algún vencimiento posterior al primero, el cliente no cancela la totalidad del saldo del estado de cuenta, a efectos del cálculo de intereses bonificables debe considerarse que la cuota incluida en el citado vencimiento integra el componente (A) previsto en el artículo 8 de la Ley 18.212, devengando intereses desde la anterior fecha de vencimiento hasta la nueva fecha de vencimiento o hasta que el cliente haga efectivo el pago.

2. Requerir a [REDACTED] lo siguiente:

a) Considerar lo instruido en el numeral 1 a los efectos del recálculo de los intereses referidos en la Instrucción Particular N° 6 (IP 6) comunicada por nota de 24 de setiembre de 2021 (NE/4/2021/2834).

b) *Devolver los intereses cobrados en exceso a los tarjetahabientes en el período Enero 2021 a la fecha, en aplicación de lo establecido en el numeral 1 y la Instrucción Particular N° 6 (IP 6).*

c) *Presentar en un plazo de 30 días hábiles siguientes a la notificación de la presente resolución un plan para la devolución de los intereses cobrados en exceso a los tarjetahabientes.*

d) *Presentar en un plazo de 30 días posteriores a la devolución de los intereses cobrados en exceso a los tarjetahabientes, un informe de Contador Público independiente sobre los importes devueltos.*

3. *Dejar sin efecto la debilidad “Otras Debilidades – Riesgo de Crédito – OD 2.2” comunicada por nota de fecha 1 de noviembre de 2021 (NE/4/2021/3187), bajo la condición que [REDACTED] elimine el término “Vale” de los documentos que respaldan el retiro de fondos en las operaciones de préstamo que se realizan en el marco del contrato de la tarjeta de crédito” (fs. 67 a 68, en carpeta verde de 146 fojas, A.A.).*

En necesaria síntesis, la demandante sostuvo que la Resolución impugnada es ilegítima porque: **i) el BCU se arrogó la potestad jurisdiccional de ordenar la reparación del daño generado a los tarjetahabientes** (instruyendo la devolución de lo presuntamente cobrado en exceso), lo cual corresponde privativamente al Poder Judicial, **violando el principio de separación de poderes**; **ii) desconoció la propia naturaleza de los “intereses bonificables”**: considerando la propia esencia y naturaleza del concepto de interés, a efectos del cálculo de los intereses bonificables, en caso de compras realizadas en cuotas, deben considerarse los días transcurridos entre la fecha de compra hasta la fecha de su efectiva cancelación. Esta solución no hace más que responder al *“precio del*

dinero” que debe pagar el tarjetahabiente como contraprestación por poder gozar de un bien o servicio (sin haber desembolsado al momento de la compra los fondos necesarios para ello); **iii) se utilizó la tarjeta de crédito como “tarjeta de crédito propiamente dicha” y no en la modalidad de “tarjeta de compra”,** estando [REDACTED] legalmente habilitado al cobro de intereses bonificables; **iv) los saldos objeto de análisis debieron calificarse como “Componente B”,** conforme al artículo 8 de la Ley de Tasas de Interés y Usura; y **v) los saldos impagos devengan intereses desde la fecha de compra hasta la fecha de vencimiento** del siguiente estado de cuenta o hasta que se haga efectivo el pago.

En su demanda, reconoce la potestad del BCU de ordenar la devolución de intereses, pero sostiene que está circunscripta al caso de usura, según interpreta del texto del artículo 25°.

Entendió que en materia de tasas de interés debe aplicarse como norma especial la Ley N° 18.212, lo que habilitaría a desconocer otras normas contenidas en la Carta Orgánica del Banco, Ley N° 16696, no aplicables por su generalidad. En el caso, entiende, corresponde aplicar la norma especial.

Sostuvo, por tanto, que el acto está viciado por incompetencia, y por exceder el marco de actividad pautado por el principio de especialidad, en tanto que obliga a la devolución de intereses, circunstancias determinantes de su nulidad.

Tal potestad no está prevista para la autoridad autora del acto cuestionado y no puede admitirse sobre la base de la teoría de los “*poderes implícitos*”.

Por otro lado, aportó su definición del concepto de *“intereses bonificables”*, la que señala que ha sido desconocida por el acto cuestionado.

Como señaló la SSF, *“se consideran intereses bonificables los intereses compensatorios que se deducen del pago del saldo de la tarjeta en el caso que el tarjetahabiente abone en la fecha de vencimiento el total del saldo del estado de cuenta, o sea que emplea la tarjeta como “tarjeta de compra” de acuerdo a lo establecido en el Art. 6 de la Ley 18.212”*.

Es decir, son aquellos intereses que un tarjetahabiente se exonera de pagar al abonar la totalidad del resumen del estado de cuenta de su tarjeta de crédito.

En función de la propia esencia y naturaleza del concepto de *“interés”*, a efectos del cálculo de los intereses bonificables en el caso planteado, en caso de compras realizadas en cuotas, deben considerarse los días transcurridos entre la fecha de compra hasta la fecha de su efectiva cancelación.

En los artículos 6 y 7 de la Ley de Tasas de Interés y Usura se incluye una distinción entre la utilización de las tarjetas de crédito como *“tarjetas de compra”* o como *“tarjetas de crédito propiamente dichas”*.

Se trata de tarjeta de compra cuando la tarjeta de crédito fue emitida con finalidad de consumo personal o familiar y el tarjetahabiente optara por cancelar el total del saldo del estado de cuenta en la fecha de vencimiento.

Estaremos ante el uso de una tarjeta de crédito en modalidad *“tarjeta de crédito propiamente dicha”* cuando el tarjetahabiente optara por financiar el saldo de su estado de cuenta al vencimiento; es decir, cuando se realizan pagos parciales en el saldo mensual a abonar informado en el

estado de cuenta. La norma no distingue cuándo o en qué momento se ejerce dicha opción de financiar.

De acuerdo con el artículo 6 de la Ley de Usura, en la modalidad tarjeta de compra se impide al emisor de la tarjeta cobrar intereses en el período que va desde la fecha de compra o de imputación de gastos en cuenta hasta la fecha del primer vencimiento del estado de cuenta posterior a la misma. Estos intereses son los llamados intereses bonificables.

Cuando el cliente opta por realizar un pago parcial (financiarse) o no realiza pago alguno correspondiente al saldo total informado en el estado de cuenta -haciendo uso de la modalidad tarjeta de crédito propiamente dicha- se habilita el cobro de intereses bonificables exclusivamente en relación a dicho saldo.

Es allí cuando se aplica el artículo 8 de la Ley de Usura: *“(Saldo impago). El nuevo saldo impago resultante podrá tener dos componentes. Un primer componente (A), si lo hubiere, correspondiente a deudas generadas en períodos de estados de cuenta anteriores al último y un segundo componente (B) correspondiente a la parte impaga de las compras del último estado de cuenta.*

Para el cálculo de los intereses que se devenguen hasta el siguiente vencimiento del estado de cuenta se procederá de la siguiente forma: el primer componente (A), definido anteriormente, devengará intereses desde la anterior fecha de vencimiento hasta la nueva fecha de vencimiento (o hasta que haga efectivo el pago); el segundo componente (B) devengará intereses, sobre la parte impaga de las compras del último estado de cuenta según lo establecido en el inciso anterior, desde la fecha de cada compra (o desde una fecha promedio ponderada de las mismas) hasta la

fecha de vencimiento del siguiente estado de cuenta (o hasta que haga efectivo el pago).

En la eventualidad de que el tarjetahabiente pagara el total del saldo adeudado dentro de las cuarenta y ocho horas posteriores a la fecha de vencimiento, a los efectos del devengamiento de intereses se considerará como si hubiera realizado el pago en la fecha de vencimiento. No obstante, podrá exigirse la multa prevista en el artículo 19 de la presente ley”.

La Resolución calificó erróneamente el saldo impago del estado de cuenta correspondiente a la cuota N° 17 (en el ejemplo abstracto), luego de haberse pagado la totalidad de las primeras 16 cuotas en tiempo y forma, dentro del “*Componente A*” del artículo 8, debiendo haberlo categorizado como un “*Componente B*”.

Conforme lo habilita la Ley, cuando en la fecha de vencimiento el tarjetahabiente optara por realizar un pago parcial del saldo del último estado de cuenta, pierde la bonificación (“*premio*”) que le otorga la Ley y se abre la posibilidad de que se cobren “*intereses bonificables*”.

Cuando se presenta este caso, los intereses sobre el saldo impago se computan desde la fecha de compra (Componente B).

En definitiva, demandó la anulación del acto impugnado (fs. 25 a 49 vto.).

II) Conferido el correspondiente traslado, compareció la Dra. Lorena Aversano -en representación del Banco Central del Uruguay-, quien tras relacionar los antecedentes lo contestó oponiéndose al accionamiento.

En resumidos términos, señaló que: **i) El Banco Central *actuó dentro***

de las competencias que le asigna la Ley N° 18.212 (artículos 24 y 25), y en cuanto al reembolso de los intereses excesivamente cobrados aplicó el artículo 361 de la Recopilación de Normas de Regulación y Control del Sistema Financiero; ii) la actora aplicó erróneamente el artículo 8° de la Ley 18.212.

En concreto, respecto de la competencia del BCU, sostuvo que el Banco, por disposición expresa del artículo 3, Literal b) de su Carta Orgánica Ley N° 16.696, Ley N° 18.401 y modificativas, tiene como una de sus finalidades primordiales *“la regulación del funcionamiento y la supervisión del sistema de pagos y del sistema financiero, promoviendo solidez, solvencia, eficiencia y desarrollo”*

A los efectos de efectivizar dicha supervisión, el artículo 37 de la citada Ley coloca en cabeza de la Superintendencia de Servicios Financieros *“la regulación y fiscalización de las entidades que integran el sistema financiero”*, así como la reglamentación y contralor de otras entidades que – sin definir las como integrantes del sistema financiero - se someten a su ámbito subjetivo de regulación y fiscalización.

En cuanto al fondo del asunto, indicó que no resulta admisible en los casos en que se cambia de la modalidad de tarjeta de compra a tarjeta de crédito propiamente dicha, calcular los intereses desde el día de compra (ocurrida varios meses atrás) en tanto en los meses anteriores el usuario había utilizado la tarjeta como *“tarjeta de compra”*, abonando el saldo total al vencimiento. Conforme lo previsto por el artículo 6 de la Ley N° 18.212 le estaba vedado al emisor cobrar intereses *“bonificables”*.

Dichos saldos impagos integran el componente A del artículo 8 de la Ley N° 18.212, en tanto el componente B refiere a las compras efectuadas

en el período del último estado de cuenta y no a las compras efectuadas antes.

El artículo 8 de la Ley de Usura divide a los saldos impagos en dos componentes (A y B) según el momento en que fue contraída la deuda. Así, el componente A estará compuesto por *“deudas generadas en períodos de estados de cuenta anteriores al último”* y el componente B por la *“parte impaga de las compras del último estado de cuenta”*.

La calificación de cada rubro comprendido en el estado de cuenta como componente A o B determinará el momento desde el cual podrán aplicarse intereses compensatorios conforme a la citada norma.

Al respecto, advierte que la Ley N° 18.212 no reconoce la existencia de los intereses *“bonificables”*, sino que esta refiere únicamente a intereses *“compensatorios”* e intereses *“de mora”*.

La Ley estableció la prohibición de cobro de intereses cuando la tarjeta de crédito es utilizada como *“tarjeta de compra”* (artículo 6). En tales hipótesis, no existe una bonificación en los intereses potencialmente devengados, sino que directamente la Ley prohíbe a la Administradora de tarjeta de crédito tal cobro.

La Ley recién permite la aplicación de intereses cuando el tarjetahabiente opta por utilizar la tarjeta como tarjeta de crédito propiamente dicha, esto es, cuando al vencimiento del estado de cuenta realiza un pago parcial del saldo y opta por no realizar pago alguno (artículo 7).

En consecuencia, el comienzo del cómputo de intereses no puede ser otro que aquel en que se realiza tal opción, es decir, al momento del pago parcial o no pago en su caso, al vencimiento de algún estado de cuenta.

Establecer tal comienzo en un momento anterior (como pretende la actora, desde la fecha de compra) supondría aplicar intereses a períodos de tiempo donde no existió jurídicamente “*uso de dinero ajeno*”, sino que encuadran en el mandato prohibitivo del artículo 6.

En suma, solicitó el rechazo de la demanda y la confirmación del acto (fs. 55 a 74 vto.).

III) Por decreto No. 3587/2022 (fs. 76) se dispuso la apertura a prueba y se produjo su diligenciamiento hasta que el 11 de octubre de 2022 se dio cuenta del estado de los procedimientos (fs. 102).

IV) La parte actora y la demandada alegaron en el plazo común de quince días (fs. 123 a 129 vto. y fs. 105 a 121 vto., respectivamente).

V) La Sra. Procuradora del Estado Adjunta en lo Contencioso Administrativo se pronunció mediante dictamen No. 70/2023 y aconsejó la confirmación del acto resistido (fs. 132 a 137).

VI) Puestos los autos para sentencia, previo pase a estudio de los Sres. Ministros en forma sucesiva, se acordó en legal y oportuna forma (fs. 139).

CONSIDERANDO :

I) En el *aspecto formal*, procede relevar el cumplimiento de las exigencias que según la normativa vigente (Constitución artículos 317 y 319 y Ley No. 15.869 de 22 de junio de 1987, artículos 4 y 9) habilitan el examen de la pretensión anulatoria.

La Resolución **RR-SSF-2022-2** se emitió el 10 de enero de 2022 (fs. 67 a 68, A.A.) y se notificó en esa misma fecha (fs. 68 vto., A.A.).

El 26 de enero de 2022 se interpusieron en tiempo y forma los recursos de revocación y jerárquico en subsidio (fs.73 a 84, A.A.).

El acto conclusivo de la vía administrativa se produjo mediante *denegatoria expresa*, a través del dictado de la Resolución RD N° 80-2022, de 6 de abril de 2022 (fs. 125 vto., A.A.), notificada el 11 de abril de 2022 (fs. 130, A.A.).

La demanda de nulidad se interpuso el 27 de abril de 2022, dentro del término legal (nota de cargo, fs. 50).

II) A fin de efectuar un correcto abordaje de la situación planteada corresponde realizar una reseña de los antecedentes relevantes para la resolución de la causa.

El origen de las actuaciones se remonta a la *evaluación integral* realizada a la administradora de créditos [REDACTED] (fs. 11 vto. a 12, A.A.) como parte del control de tasas de interés implícita de préstamos, retiros en efectivo, órdenes de compra y tarjetas de créditos.

A partir de dicha evaluación se relevó lo siguiente:

a) *Operativa y documentación*. La institución incluyó dentro de los "consumos de tarjeta de crédito" a los préstamos y retiros de efectivo efectuados por los clientes. Los préstamos consisten en planes prefijados de capital acordados en Sucursal que pueden retirarse en [REDACTED]; y los retiros de efectivo es una operación que se dispone según el saldo disponible de cada cliente.

Los préstamos y retiros en efectivo se incluyen en el “*estado de cuenta de la tarjeta*”: en el caso de los préstamos se incluye una cuota del mismo (más el interés compensatorio pactado) y su monto figura como una partida “*no financiable*”; y en el caso de los retiros se incluyen como

"consumo" del mes (más el interés desde el retiro hasta el vencimiento del estado de cuenta). Respecto a los retiros una cuota parte de los mismos se incorpora al "*pago mínimo*", de manera que el saldo impago genera intereses compensatorios.

Se sugirió consultar a la Asesoría Jurídica: **i)** si era admisible incluir a los préstamos y retiros efectivos como consumo de la tarjeta de crédito; y **ii)** si los documentos firmados por los clientes constituyen vales y si no existe entonces duplicación de dichos documentos dado que al momento de otorgarse la tarjeta de crédito el cliente firma un vale como garantía.

b) *Interés bonificable.* En el caso de "*compras en cuotas*" a través de la tarjeta de crédito, la institución considera para el cálculo de los intereses bonificables los días que van desde la fecha de compra hasta el vencimiento del estado de cuenta, en lugar de considerar los días que van desde el vencimiento del estado de cuenta anterior hasta el estado de cuenta actual.

Por otra parte, al calcular los que van desde el vencimiento del estado de intereses desde la fecha de compra, para cada operación está tomando la tasa vigente al momento de su concertación y no la del mes del estado de cuenta.

A efectos de graficar esta situación, ponen el siguiente ejemplo: cliente que realiza una compra en 18 cuotas y viene pagando las mismas en plazo. Al llegar la cuota 17, el cliente o bien no paga el saldo total o lo paga con atraso, lo cual genera que los intereses bonificables no se deduzcan del pago. En el estado de cuenta siguiente se le generan intereses compensatorios desde el día de la compra (intereses por 17 meses) en lugar

de realizar el cálculo desde el cierre del estado de cuenta anterior (intereses por un mes).

La **Asesoría Jurídica** del Banco Central dió respuesta a las consultas formuladas, señalando en **dictamen N° 612/2021**:

a) Inclusión de préstamos y retiros en efectivo como un consumo más de la tarjeta de crédito. Explicó que el artículo 1° de la Ley N° 19.731 define la Tarjeta de crédito como un *“medio de pago electrónico que habilita a su titular a hacer uso de una línea de crédito otorgada, que le permite realizar compras de bienes, pagos de servicios y extracciones de efectivo hasta un límite previamente acordado”*. En similar sentido es definida por el artículo 376 de la Recopilación de Normas de Regulación y Control del Sistema Financiero.

Por lo cual, la posibilidad de utilizar la tarjeta de crédito para realizar retiros de dinero en efectivo es reconocida por la ley, debiendo detallarse en el estado de cuentas la operación efectuada y su importe. También entiende que se ajusta a derecho incorporar en el pago mínimo la cuota parte correspondiente a los retiros en efectivo.

b) Si los documentos firmados por los clientes por préstamos y retiros de efectivo pueden considerarse títulos valores y en caso afirmativo si no hay duplicidad de los mismos dado que al momento de otorgarse la tarjeta se firma un vale en garantía. El Dictamen responde afirmativamente a ambas consultas.

c) Si las partidas descritas deben considerarse dentro de los literales A o B del artículo 8° de la Ley N° 18.212 y por tanto si es correcta la forma de cálculo que realiza la empresa. La institución considera para el cálculo de los intereses bonificables los días que van desde la fecha de compra

hasta el vencimiento del estado de cuenta, en lugar de considerar los días que van desde el vencimiento del estado de cuenta anterior hasta el estado de cuenta actual. Asimismo, toma la tasa de interés vigente a la fecha de la concertación y no la del estado de cuenta.

Los llamados **intereses bonificables** son los que se devengan entre la fecha en que el usuario de la tarjeta realiza un gasto con la misma y el vencimiento del próximo estado de cuenta. Para analizar la procedencia del cobro de intereses bonificables, el dictamen sostiene que debe distinguirse según la tarjeta de crédito se use como “*tarjeta de compra*” o “*de crédito*”.

El artículo 6° de la Ley N° 18.212 dispone que “*En la utilización de tarjetas de crédito emitidas con finalidad de consumo personal o familiar, las compras de bienes y servicios realizadas entre dos fechas consecutivas de cierre del estado de cuenta, no devengarán intereses entre la fecha de compra o de imputación de gastos en cuenta y la del primer vencimiento del estado de cuenta posterior a la misma, cuando el tarjetahabiente optara por cancelar el total del saldo del estado de cuenta en la fecha de vencimiento. En este caso se entenderá que se ha usado la tarjeta como tarjeta de compra*”.

Por lo cual, se consagra la **prohibición de cobro de intereses bonificables** en este caso; sea que se trate de compras efectuadas en cuotas o en un pago único. Lo único que exige es que el usuario cancele el total del saldo del estado de cuenta en la fecha de vencimiento.

El último aspecto que analizó el dictamen hace a la **imputación de los pagos parciales**, cuando el cliente utiliza la tarjeta como tarjeta de crédito. En este caso, la forma de imputar el pago parcial se regula por el artículo 7 de la Ley N° 18.212 que dispone: “*Cuando en la fecha de*

vencimiento el tarjetahabiente optara por realizar un pago parcial del saldo del último estado de cuenta, en cuyo caso se entenderá que se ha usado la tarjeta como tarjeta de crédito, ese pago se aplicará en primer lugar a la cancelación del saldo impago correspondiente a estados de cuenta anteriores si lo hubiere y en segundo lugar al pago de las compras realizadas en el período correspondiente al último estado de cuenta. En este último caso, el pago se aplicará a las compras más antiguas”.

Agregó también que el **artículo 8** prevé que el “nuevo saldo impago” podrá tener dos componentes:

a) Componente “A”. Correspondiente a las deudas generadas en períodos de estados de cuenta anteriores al último: y que devengará intereses desde la anterior fecha de vencimiento hasta la nueva fecha de vencimiento o se disponga el pago efectivo.

b) Componente “B”. Correspondiente a la parte impaga de las compras del último estado de cuenta. En este caso devengarán intereses sobre la parte impaga de las compras del último estado de cuenta, desde la fecha de cada compra (o desde una fecha promedio ponderada de las mismas) hasta la fecha de vencimiento del siguiente estado de cuenta o se disponga el pago efectivo.

Según se entiende en el dictamen, el componente “B” refiere a las compras efectuadas en el período del último estado de cuenta y no a las compras efectuadas antes; mientras que el componente “A” incluye las compras anteriores al último estado de cuenta.

Y en el caso del ejemplo planteado en la consulta los saldos ingresan en el componente “A”, en tanto se trata de deudas generadas en períodos

de estados de cuentas anteriores al último y no de compras realizadas en el período del último estado de cuenta.

Por las razones apuntadas, el dictamen concluyó que:

a) Los importes de los retiros de efectivo deben incorporarse en el estado de cuenta de la tarjeta de crédito, siendo ajustado a derecho que una cuota parte de estos se incluyera en el pago mínimo.

b) No quedaba clara la razón por la que la institución distinguía entre préstamos y retiros efectivos y les otorgaba un trato diferencial en el estado de cuentas.

c) Los documentos que firmaban los clientes constituían títulos valores (vales), y la duplicación se presentaría al completar el vale incumplido suscrito al celebrarse el contrato de tarjeta de crédito.

d) La parte impaga de las compras realizadas con anterioridad al último estado de cuenta integran el componente “A” referido en el artículo 8° de la Ley N° 18.212 (fs. 15 a 19, A.A.).

Con fecha 4 de noviembre de 2021 se confirió *vista* a la actora (fs. 30, A.A.), la que la evacuó presentando *descargos* (fs. 35 vto. a 40, A.A.), en los que, medularmente planteó que el supuesto fáctico relativo al cobro de intereses bonificables sería el siguiente: un cliente realiza una compra en 18 cuotas. El cliente viene abonando mes a mes el saldo total de su tarjeta en plazo. Al llegar a la cuota 17 el cliente no paga el saldo total o paga el mismo con atraso; lo cual genera que los intereses bonificables no se deduzcan del pago. Por consiguiente, en el estado de cuenta siguiente se le generarían intereses compensatorios.

A partir de ello, formuló los siguientes razonamientos:

i) Calificación los “saldos impagos” objeto del “caso ejemplo”. En primer lugar, se plantea la duda de cómo calificar los saldos impagos del “caso ejemplo” en los componentes regulados en el artículo 8° de la Ley N° 18.212. Mientras que el Banco Central los incluye en el componente “A”, el interesado sostiene que deben incluirse en el componente “B”.

En este sentido, afirma que la Ley autoriza el cobro de “*intereses bonificables*” cuando a la fecha de vencimiento el tarjetahabiente optara por realizar un pago parcial del último estado de cuenta. En el saldo deudor que resulta de dicho pago parcial (o aún de un impago total), de acuerdo al artículo 8° de la Ley N° 18.212 puede integrarse con dos componentes:

a) El componente “A”, integrado por “*las deudas generadas en periodos de estados de cuenta anteriores al último*” si los hubiera, por lo que es una parte contingente o eventual.

b) El componente “B”, integrado por “*la parte de las compras del último estado de cuenta*”.

A su juicio, en el caso ejemplo, la cuota impaga constituye “*la parte impaga de las compras*” del último estado de cuenta, por lo que encarta en el componente “B” de la Ley N° 18.212.

ii) Intereses que devengan estos saldos impagos. Así calificados estos saldos, los intereses aplicables a los mismos se calculan desde la fecha de cada compra hasta la del vencimiento del siguiente estado de cuenta o se haga efectivo el pago.

iii) Los comprobantes, de pago no constituyen títulos valores (vales). En tercer lugar, sostiene que los documentos firmados por los clientes en ██████████ no contienen todas las menciones esenciales que debe contener un título valor; no existiendo en concreto la manifestación expresa

de voluntad del librador de obligarse. Asimismo, tampoco cumple con la nota de abstracción propia de los títulos valores.

Por **dictamen N° 5/2022**, la Asesoría Jurídica examinó y descartó los descargos esgrimidos por la accionante (fs. 50 a 54 vto., A.A.).

Finalmente, el 10 de enero de 2022 se dictó el acto que se procesa en autos (fs. 67 a 68, en carpeta verde de 146 fojas, A.A.).

III) El Tribunal, habrá de desestimar la demanda anulatoria, por los distintos fundamentos que se intentará explicitar.

En lo inicial, corresponde que el Tribunal se expida respecto de la ***procesabilidad del acto***, por razones de orden adjetivo.

Como lo explicitó Tarigo, esta se centra en **distinguir**, en base a los criterios manejados por el Decreto-Ley N° 15.524, ***“los actos administrativos que admiten ser objeto de la pretensión anulatoria de los que legalmente no lo admiten”*** (Cf. Enrique Tarigo, *“Enfoque procesal del contencioso administrativo de anulación”*, FCU, Montevideo, 2ª edición, octubre de 2004, p. 25) (la negrilla no está en el original).

La ***procesabilidad de las instrucciones particulares*** que emite el BCU resulta compleja y ha dado lugar a múltiples enfoques, tanto en el plano doctrinal como jurisprudencial.

Desde la dogmática, Delpiazzo analizó la cuestión dentro de las ***potestades normativas***, en los siguientes términos: *“(…) la expresión “instrucciones particulares” es novedosa en nuestro Derecho positivo, no registrando antecedentes (...).*

La originalidad de la expresión planteó dudas acerca de su correcta interpretación. En nuestro país, se ha entendido tradicionalmente que las instrucciones son indicaciones de conducta y, como tales, meros actos

administrativos que sólo tienen vigencia en el ámbito interno de la Administración por tratarse de manifestaciones del poder jerárquico y no del poder reglamentario.

Sin embargo, ese no parece ser el sentido utilizado por nuestro legislador, que faculta al Banco Central para instruir a cualquier administrado comprendido en su ámbito de control, con lo cual se rebasan nítidamente los límites de la organización interna. Ello podría inducir a pensar que estamos en presencia de actos de directiva mediante los cuales la autoridad bancocentralista orienta la actividad de uno o más agentes. Pero los actos de directiva -de acuerdo a la más calificada doctrina- no producen el deber de actuar conforme a su contenido sino tan sólo de tenerlo presente al actuar, es decir, que no obligan al destinatario aunque lo hagan pasible de responsabilidad en caso de inobservancia. En cambio, el incumplimiento de las instrucciones particulares bajo examen puede aparejar la aplicación de las sanciones previstas en el art. 2 del decreto-ley N° 15.322, con la redacción dada por el art. 2° de la ley N° 16.327.

En virtud de tal circunstancia, cabe pensar que se trata de actos administrativos que crean normas particulares y concretas, es decir, resoluciones de acuerdo a la terminología utilizada por algunos de los proyectos antecedentes, que recogían el concepto clásico de actos unilaterales que producen efectos jurídicos subjetivos, u órdenes, como lo establecía el Anteproyecto de 1980. Sin embargo, no es descartable que las instrucciones particulares puedan configurar, en ciertos casos, reglamentos singulares que crean normas particulares y abstractas que se dirigen a un sujeto y le prescriben todos los comportamientos que puedan encuadrar en la acción tipificada.

En consecuencia, partiendo de una situación previa de libertad del destinatario, la limitan, sea en sentido positivo (prescripciones que imponen una conducta activa), sea en sentido negativo (prohibiciones que imponen una conducta omisiva). En consecuencia, se trata de actos administrativos constitutivos ya que concretan en el caso particular un imperativo de conducta, el cual debe tener su base en la ley, pero se actualiza y hace exigible a partir de esa concesión confiada a un órgano de la Administración.

Obsérvese además, que esas instrucciones se califican de particulares por oposición a generales, vale decir, que se dirige específicamente a determinados sujetos y no se aplican a un número ilimitado de situaciones (...) (Cf. Carlos E. Delpiazzo, “El Banco Central del Uruguay”, segunda edición, actualizada y ampliada, editorial AMF, Montevideo, 1998, p. 117 a 119) (la negrilla no está en el original).

En similar postura parece ubicarse Viviana Pérez Benech, quien en su estudio específico sobre el alcance de las competencias del BCU en materia de relaciones de consumo, consignó: *“El análisis normativo que viene de exponerse permite concluir que existe sustento legal para que Banco Central, en su condición de autoridad de aplicación de la normativa de relaciones de consumo, pueda ordenar a la entidad infractora la devolución al cliente de los montos ilícitamente cobrados o la reparación de otros perjuicios -además de ejercer su potestad sancionatoria respecto de esa entidad. Ello será posible siempre que en el curso de dicha investigación (ya sea que se inicie de oficio o a raíz de una denuncia), se hubiere comprobado fehacientemente la existencia y monto de tales perjuicios (por ejemplo, sumas cobradas por aplicación de*

modificaciones no permitidas al contrato, sin el consentimiento previo del cliente).

La devolución será ordenada mediante el dictado una instrucción particular (prevista en el literal A del artículo 38 de la Carta Orgánica) mediante la cual se verá satisfecha la finalidad tuitiva del consumidor, evitando que el denunciante, una vez finalizada la investigación administrativa, se vea obligado a promover, adicionalmente, un procedimiento ordinario ante la justicia competente para obtener la reparación correspondiente de daños ya constatados fehacientemente en la vía administrativa.” (Cf. Viviana Pérez Benech, “Alcance de las competencias del Banco Central en materia de relaciones de consumo”, Revista de Derecho, Universidad de Montevideo, Facultad de Derecho, Año XII (2013). N° 24, p. 120) (la negrilla no está en el original).

En un sentido diferente, el Tribunal ha sostenido, en esencia, y como solución de principio, que el ***acto de instrucción no resulta lesivo “en cuanto no crea, modifica, ni extingue una situación jurídica, sino que exclusivamente exhorta a cumplir con la normativa ya vigente en la materia”*** (sentencias N° 491/2011) (la negrilla no está en el original).

De modo complementario, en la **sentencia N° 803/2016**, se plantearon los desarrollos de cada uno de los Ministros que, en aquel momento, y con matices, se pronunciaron por la ***no procesabilidad del acto de instrucción***.

Al respecto, resulta de utilidad recordar lo medular de aquellos razonamientos: ***“En primer lugar, para el Ministro Dr. Alfredo GOMEZ TEDESCHI, el acto que se impugna no es procesable ante esta Sede en***

tanto no cumple en absoluto los requisitos formales mínimos de un acto administrativo (...)

Agrega el referido Magistrado que, sin perjuicio de lo anterior, los verbos que utiliza la nota o comunicación encausada, a efectos de identificar el pretendido “contenido dispositivo” del acto, son “recordar” e “instruir”. Conforme el Diccionario de la Real Academia Española, “recordar” significa: “1. Pasar a tener en la mente algo del pasado”; “2. Tener algo o a alguien en la mente o en consideración”. Mientras que “instruir” significa: “1. Enseñar, doctrinar”; “2. Comunicar sistemáticamente ideas, conocimientos o doctrinas”; “3. Dar a conocer a alguien el estado de algo, informarle de ello, o comunicarle avisos o reglas de conducta”.

Sostiene entonces que no nos encontramos ante un acto administrativo, entendiéndolo por tal, conforme a la definición recogida en el art. 120 del Decreto N° 500/991, “toda manifestación de voluntad de la Administración que produce efectos jurídicos”, esto es, que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas subjetivas. La parte actora interpretó equivocadamente el acto cuya nulidad pretende, el que ni siquiera puede interpretarse como un acto de intimación, dado que lo que hizo el BCU fue recordar o informar al denunciante la normativa vigente, aplicable a la situación planteada, e instruir a retirar el blog de internet en un plazo de 24 horas, sin siquiera establecer apercibimiento alguno, esto es, sin adoptar una posición para el caso de que la accionante no retirase el blog de internet en el término fijado. Concluye que lo expresado implica la no procesabilidad del acto, en tanto el mismo no reviste la nota de definitividad que reclama el art. 309 de la Constitución de la República.

VII) En segundo lugar, para el Ministro Dr. Juan Pedro TOBÍA, de la lectura de la volición encausada surge que se trata de un documento con formato de carta, coincidiendo con lo señalado por el Dr. GÓMEZ TEDESCHI en cuanto a que en una primera apreciación del acto resistido, el mismo no contiene los elementos formales establecidos por el art. 124 del Decreto N° 500/991 para un acto administrativo, en tanto no consta de un visto, resultandos, considerandos y resuelve. Sin embargo, estima aquel Magistrado que, más allá de dicha irregularidad formal, se trata sin lugar a dudas de una manifestación de voluntad de la Administración, y en consecuencia entra en el concepto de acto administrativo, aunque no cumpla con los requisitos de la normativa expresada.

Despejada la duda sobre la naturaleza del acto, considera el Ministro Dr. TOBÍA que el acto atacado no sería procesable. La Administración no está imponiendo una sanción, en tanto “instruye” a la accionante a dejar sin efecto un blog en internet -que contiene un expediente llevado adelante por el BCU-. En cuanto al término “instruir”, el acto sería asimilable a una “intimación sin apercibimiento”, en cuanto de esta “instrucción” podría derivar un procedimiento posterior con imposición de alguna sanción, pero no es lo que sucede en este caso.

Señala que en el caso de resoluciones que disponen intimaciones sin apercibimiento, el Tribunal ha manifestado en varias oportunidades su no procesabilidad ante esta jurisdicción: “Siguiendo las enseñanzas de CAJARVILLE, es posible distinguir los actos preparatorios de los actos finales del procedimiento. Los actos preparatorios son aquellos destinados instrumentalmente al dictado del acto que resolverá sobre el

fondo del tema planteado y, por ende, le preceden” (Cfme. Sentencia 549/2014). Sin embargo, el caso puesto a consideración es aún más claro, en tanto no se trata de una intimación sino de una “instrucción”, más asimilable a lo que sería una recomendación, por lo que el acto accionado carece de efectos jurídicos conforme al art. 120 del Decreto N° 500/991, en tanto su única finalidad es “enseñar”, “indicar” que se debe retirar el blog de internet que contiene la copia del expediente del BCU.

Concluye que el acto administrativo procesado no cumple con lo dispuesto por el art. 309 de la Constitución de la República, en cuanto dispone que “La acción de nulidad sólo podrá ejercitarse por el titular de un derecho o de un interés directo, personal y legítimo, violado o lesionado por el acto administrativo”, ni con el art. 24 del Decreto Ley 15.524, que dispone que “Los actos administrativos, a los efectos de la acción anulatoria, (...) deben producir efectos jurídicos, esto es, ser creadores de la situación jurídica lesiva que se resiste con la acción de nulidad”.

VIII) En tercer lugar, para el Ministro Dr. Eduardo VÁZQUEZ CRUZ, el acto encausado se trata de una instrucción particular emitida por el Superintendente de Servicios del Banco Central del Uruguay, dirigida a la empresa actora.

(...)

Indica el referido Ministro que las “instrucciones particulares” son actos administrativos que crean normas particulares y concretas, pero que consisten en actos de directiva o que orientan la actividad de uno o más agentes, por lo cual, cabe analizar si aquéllas resultan lesivas y por ende procesables ante este Tribunal.

(...)

Concluye entonces el referido Magistrado que, en este caso, por el contenido y naturaleza del acto, que crea normas jurídicas particulares y concretas que tienen por objeto orientar o imprimir directivas a sus destinatarios (pero que no crea no modifica ni extingue situaciones jurídicas), la volición no sería susceptible de causar lesión o agravio alguno a la actora, según lo dispuesto por los artículos 309 de la Constitución y 24 del Decreto – Ley 15.524, por lo que corresponde declarar no procesable dicho acto.

IX) Finalmente, para la Ministra Dra. Alicia CASTRO y para este redactor, el acto impugnado no resulta procesable ante esta jurisdicción, en tanto carece de la nota de definitividad con aptitud dañosa en la esfera jurídica de derechos e intereses de la parte actora.

En efecto, el acto encausado debe verse como una especie de intimación pero sin apercibimiento de ningún tipo; se instruye a la actora a guardar un comportamiento debido, esto es, a retirar de Internet un expediente administrativo instruido por el propio Banco respecto a una tercera persona, que fuera colocado en la web sin el asentimiento del organismo.

Dicha especie de intimación o “instrucción” a observar un comportamiento debido tiene una naturaleza meramente instrumental, en tanto agota sus efectos en sí mismo (Cfme. Sentencia No. 783/1996, entre otras).

Asimismo, en concepto de los referidos Magistrados, el acto accionado no impresiona como un “acto directiva” de la autoridad bancocentralista, pues la “instrucción” no está dirigida a dar una determinada orientación a la actividad propia de un agente del mercado de

valores, sino que, en la especie, la instrucción enjuiciada impresiona como un acto que utiliza la Administración para advertir al administrado que si no realiza determinada conducta o no cumple con un determinado accionar, se podrían llegar a adoptar medidas ulteriores contrarias a sus intereses (Cfme. PRAT, Julio; "Derecho Administrativo", T.III, Vol. 2, pág. 55).

Lo que ocurre es que, en el casus, no se advierte cuál sería la consecuencia de no adoptar la conducta indicada, por ello es que el acto no puede catalogarse de "definitivo", resultando una especie de intimación preparatoria o de trámite.

En suma, el acto impugnado carece de la nota de definitividad con aptitud dañosa en la esfera jurídica de derechos e intereses de la parte actora, y consecuentemente, no se encuentra comprendido en la previsión del art. 309 de la Constitución, escapando así al control jurisdiccional del Tribunal" (la negrilla no está en el original).

Por el contrario, ante un caso en que *se exorbitaron los alcances propios de una instrucción particular*, el Tribunal falló declarando la nulidad del acto en un caso examinado en la **sentencia N° 407/2017**.

Así, el Colegiado consignó: *".... El problema se presenta cuando el BCU pudiera excederse en el ejercicio de sus potestades, dictando instrucciones que, por su alcance y contenido, ya no serían ni particulares ni concretas o bien caerían fuera del ámbito de actuación del ente.*

En casos como el de marras en donde, en puridad, no se estaría ante una norma particular y concreta como un mero contenido directriz sino ante una eventual intervención fuera del ámbito de sus

competencias del ente regulador, por el dictado de actos con alcance general y absoluto....”

(...)

Y bien.

Todo derecho tiene sus límites que, con relación a los derechos fundamentales, lo establece la Constitución por sí misma en algunas ocasiones, mientras que en otras el límite deriva de una manera meditada o indirecta de tal norma, en cuanto ha de justificarse por la necesidad de proteger o preservar no sólo otros derechos constitucionales, sino también otros bienes constitucionales protegidos.

En principio, y sin desconocer el debate que tal asunto plantea, es dable concluir que la publicidad representa una manifestación más de la libertad de expresión, máxime si se tiene presente la importancia e implantación creciente en los tiempos presentes. De todas formas, ninguna libertad, ningún derecho, por fundamental que sea, es ilimitado, menos aun cuando su finalidad primera, aunque no única, es la comercial.

Planteada la cuestión de esta manera, el problema se ubica en cómo el ente regulador ejerció sus potestades normativas, y, en torno a este tema central, a juicio del Colegiado, el BCU ha desbordado el ámbito normativo que le fuera asignado.

No resulta de recibo el supuesto sobre el que reposan las decisiones adoptadas, esto es, que las potestades otorgadas al BCU supongan conferirle facultades para recortar o ponerle límites a derechos constitucionalmente protegidos, ya sea que se entienda que lo que se afecta es la libertad de empresa y no la de expresión del pensamiento.

En un caso, el del artículo 36 de la Constitución, no admite otra cortapisa que “...las limitaciones de interés general que establezcan las leyes....”; y, en el caso del artículo 29 la solución no es otra que la represiva y no la preventiva: “....Es enteramente libre en toda materia la comunicación de pensamientos.....quedando responsable el autor....con arreglo a la ley por los abusos que cometieren....”.

Y esto es de esta manera, en el caso de la libertad de expresión porque, en realidad, se protege no sólo la expresión de opiniones inofensivas o indiferentes, o que se acojan favorablemente, sino también aquéllas que puedan inquietar al Estado o a una parte de la población, pues así resulta del pluralismo y la tolerancia, sin los cuales no existe una sociedad democrática.

Como afirma reiteradamente el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, no solo son admisibles “las informaciones o ideas recogidas con favor o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también las que molestan, chocan o inquietan”.

El control de la corrección de los mensajes comunicativos exige un sacrificio de principios para el estado liberal-democrático, desde que comporta la activación de órganos e instrumentos que colisionan con la misma esencia de la democracia liberal.

En segundo lugar, directamente relacionado con lo anterior y sin perjuicio de lo dicho, las restricciones impuestas por la ley, sobre los derechos constitucionalmente reconocidos se deben interpretar de forma restrictiva, sobre todo cuando su ejercicio está directamente relacionado con el funcionamiento del modelo de sociedad democrática que la Carta consagra.

Y, en este sentido, el temperamento adoptado por el Ente regulador ha sido, aparentemente, el inverso, y, por la vía de la instrucción, se ha atribuido facultades limitativas de derechos fundamentales en franco desconocimiento del alcance de la atribución del legislador y, en definitiva, de los expresos límites sobre los que aquél delimitó el ámbito de acción del Banco Central (...)” (la negrilla no está en el original).

IV) En el *sub judice*, se vuelve a plantear la necesidad de examinar el caso concreto y los contenidos del acto impugnado, a fin de determinar si este se encuentra circunscripto dentro de los límites conceptuales de las *instrucciones particulares* establecidas por el artículo 35 literal a) del Texto Ordenado de la Carta Orgánica del Banco Central del Uruguay, aprobada por Ley N° 16.696 de 30 de marzo de 1995, con las modificaciones introducidas por las Leyes N° 18.401, de 24 de octubre 2008.

Pues bien, para la **mayoría** compuesta por los **Sres. Ministros, Dres. Luis Simón, Selva Klett, Rosina Rossi**, el acto encausado *no resulta procesable ante esta jurisdicción*.

En tal sentido, el **Sr. Ministro, Dr. Luis Simón**, destacó en su voto que: *“En el caso, el acto administrativo “instruye” a la Sociedad respecto de la forma en que se deben devengar los intereses conforme a la normativa. Asimismo, requiere a la actora que se devuelvan los intereses abonados en exceso, debiendo presentar en un plazo de 30 días un plan para dicha devolución.*

En su mérito, en la especie, el acto de “instrucción” -dado que no establece apercibimiento alguno para el caso de no cumplimiento- no califica como un acto de intimación.

Si bien el Tribunal ha admitido en determinados casos la procesabilidad de actos de intimación, así como también de actos que emiten instrucciones particulares, ello sucede cuando la voluntad de la Administración se encuentra definitivamente formada; lo que no ocurre en el caso de autos.

En la especie, el acto que se impugna agota sus efectos en sí mismo. Si lo asimilamos a una “intimación sin apercibimiento”, del incumplimiento de esta “instrucción” derivará un procedimiento posterior.

En definitiva, al carecer de la nota de definitividad con aptitud dañosa en la esfera jurídica de los derechos e intereses de la parte actora, considero que no se encuentra comprendido en el control jurisdiccional del Tribunal. (cfe. artículo 309 de la Constitución y artículo 23 y ss. del Decreto Ley 15.524).” (la negrilla y el subrayado no están en el original).

Por su parte, la **Sra. Ministra, Dra. Selva Klett** se remitió al criterio sustentado en la **sentencia N° 480/2021**, en la cual la mayoría se remitió a la jurisprudencia tradicional de la Corporación.

En tanto, la **Sra. Ministra, Dra. Rosina Rossi**, examinó: “(...) *la resolución que se impugna en su parte resolutive dispone “instruir” y “requerir” a la accionante en relación a ciertas prácticas financieras relativas a la calificación de saldos impagos de tarjetas de crédito y a la forma de cálculo de los intereses compensatorios, denominados en la jerga como “bonificables”.*

El accionante sostiene que el contenido resolutive del acto impugnado es de naturaleza “obligatoria”, esto es, conminatoria. Sin embargo, tanto de su contenido como del giro semántico empleado es

posible concluir que el acto impugnado resulta ileso y por ende no procesable.

En primer lugar, no surge que fuera dictado en virtud de un procedimiento sancionatorio o punitivo, sino de una "Evaluación Integral" de las prácticas financieras de la Institución accionante.

Como resultado de dicha evaluación de prácticas, la Superintendencia de Servicios Financieros dispuso "instruir" y "requerir" a la Institución ciertas correcciones a sus prácticas. La Resolución primeramente, instruye a la Institución a que "en el caso de compras en cuotas efectuadas por los tarjetahabientes, si en algún vencimiento posterior al primero, el cliente no cancele la totalidad del saldo del estado de cuenta, a efectos del cálculo de intereses bonificables debe considerarse que la cuota incluida en el citado vencimiento integra el componente (A) previsto en el artículo 8 de la Ley 18.212, devengando intereses desde la anterior fecha de vencimiento hasta la nueva fecha de vencimiento o hasta que el cliente haga efectivo el pago".

La Resolución emplea el vocablo "instruir", esto es, "comunicar sistemáticamente ideas, conocimientos o doctrinas" o "dar a conocer a alguien el estado de algo, informarle de ello, o comunicarle avisos o reglas de conducta" (Diccionario de la Real Academia Española). En consecuencia, en su sentido natural y obvio, lo que dispuso el Banco Central fue informar acerca del criterio técnico que entiende debe seguir la Institución. Pero no conmina, ni sanciona ni lesiona la esfera jurídica de la misma, por lo que claramente se trata de un contenido ileso.

La Resolución también "requiere" a la Institución ciertos comportamientos; empleando en este caso el verbo "requerir", que

significa "intimar, avisar o hacer saber algo con autoridad pública" (Diccionario de la Real Academia Española); de manera que es término sinónimo del de intimación. Eduardo J. Couture define la voz "requerimiento" como el acto por el cual se reclama a alguien que entregue, por el haga o deje de hacer alguna cosa In Vocabulario Jurídico. Pág. 522).

En segundo lugar, ni la instrucción ni el requerimiento dispuesto están acompañados de un apercibimiento, esto es, la consecuencia que le aparejaría no seguir el criterio técnico informado y las prácticas a disponerse. Por consiguiente, carecen de un alcance conminatorio o sancionatorio; tanto la instrucción como el requerimiento carecen de un apercibimiento coactivo que permita evidenciar la ejecutoriedad propia de un acto final coactivo." (la negrilla y el subrayado no están en el original).

Así, pues, los Srs. Ministros, Drs. Simón, Klett y Rossi consideran que en el *casus* corresponde adherir a la **jurisprudencia tradicional mayoritaria de la Corporación**, que, tanto en el pasado (sentencias N° 491/2011, 803/2016 y 480/2021, entre otras) como en la actualidad, con **enfoques complementarios entre sí**, ha puesto de manifiesto la **carencia de la nota de definitividad** con aptitud dañosa de los **contenidos del acto impugnado**.

V) Desde un **ángulo distinto**, el Sr. Ministro, Dr. William Corujo, considera que el encausado es un **acto definitivo** y tras analizar el **fondo del asunto**, concluye que **corresponde su confirmación**.

En concreto, este expresa en su voto: "(...) **a mi juicio estamos ante un acto definitivo, que posee todas las características del 309 de la**

Constitución y por ende resulta procesable ante esta jurisdicción contencioso anulatoria, conforme a lo que se dirá.

La resolución procesada dispone “1. Instruir a [REDACTED] S.A., que en el caso de compras en cuotas efectuadas por los tarjetahabientes, si en algún vencimiento posterior al primero, el cliente no cancela la totalidad del saldo del estado de cuenta, a efectos del cálculo de intereses bonificables debe considerarse que la cuota incluida en el citado vencimiento integra el componente (A) previsto en el artículo 8 de la Ley 18.212, devengando intereses desde la anterior fecha de vencimiento hasta la nueva fecha de vencimiento o hasta que el cliente haga efectivo el pago.

2. Requerir a [REDACTED] lo siguiente: a) Considerar lo instruido en el numeral 1 a los efectos del recálculo de los intereses referidos en la Instrucción Particular N° 6 (IP 6) comunicada por nota de 24 de setiembre de 2021 (NE/4/2021/2834). b) Devolver los intereses cobrados en exceso a los tarjetahabientes en el período Enero 2021 a la fecha, en aplicación de lo establecido en el numeral 1 y la Instrucción Particular N° 6 (IP 6). c) Presentar en un plazo de 30 días hábiles siguientes a la notificación de la presente resolución un plan para la devolución de los intereses cobrados en exceso a los tarjetahabientes. d) Presentar en un plazo de 30 días posteriores a la devolución de los intereses cobrados en exceso a los tarjetahabientes, un informe de Contador Público independiente sobre los importes devueltos...”

Si bien el numeral 1 de la resolución en proceso podría dar lugar a dudas en cuanto aparentemente solo sería una mera instrucción, los literales que le siguen y disponen su cumplimiento de determinada manera, e inclusive determinan un reembolso, el cual deberá ser

comunicado, exceden el alcance de una instrucción, requerimiento o recomendación, de un acto de directiva, cuya única finalidad fuera indicar, aconsejar, orientar, solicitar, una determinada conducta al instruido, o una exhortación a cumplir con determinada normativa vigente en la materia.

El acto impugnado impone conductas concretas al destinatario del mismo, no se limitan a impartir una determinada orientación, sino que el mismo debe ser interpretado como un acto administrativo con contenido decisorio, desde que constituyen manifestaciones últimas de voluntad de la Administración en torno a la problemática planteada y susceptibles de crear una situación jurídica lesiva al demandante, tal como se desprende de la simple lectura del texto de los mismos.

En suma, como se ha señalado en otros pronunciamientos anteriores, el acto es definitivo en función de su procedimiento de formación (artículo 24 del decreto ley 15.524), la procesabilidad de un acto no podría dubitarse, desde que la comprobación de la lesión de un derecho o de un interés directo personal y legítimo del interesado conforma una cuestión de lesividad, de existencia de perjuicio, ajena a la procesabilidad del acto.

El acto en causa es un acto administrativo definitivo, productor de efectos jurídicos y por ende, resulta procesable ante esta jurisdicción.

Despejada esta cuestión ingresando al fondo del asunto, la parte actora despliega sus agravios cuestionando la competencia de la Administración para el dictado del mismo, señalando que la Administración se arrogó la potestad jurisdiccional de ordenar a [REDACTED] la reparación del daño generado a los tarjetahabientes.

La administración demandada contesta el mismo señalando la normativa que respalda su accionar, lo cual compartimos de acuerdo a lo que surge de la misma.

Señalando que la ley 18.212 es de orden público, artículo 29, y actúa en conjunción del artículo 52 de la Constitución.

Indicó la demandada en su contestación que la actora es una empresa supervisada en el marco de lo dispuesto por el art 37 de la Ley 16.696.

El Banco Central del Uruguay, por disposición expresa del Artículo 3° literal b) de su Carta Orgánica -Ley N° 16.696; Ley 18.401 y modificativas-, tiene como una de sus finalidades primordiales "la regulación del funcionamiento y la supervisión del sistema de pagos y del sistema financiero, promoviendo su solidez, solvencia, eficiencia y desarrollo". A los efectos de efectivizar dicha supervisión, el artículo 37 de la citada Ley coloca en cabeza de la Superintendencia de Servicios Financieros "la regulación y fiscalización de las entidades que integran el sistema financiero", así como la reglamentación y contralor de otras entidades que -sin definir las como integrantes del sistema financiero- se someten a su ámbito subjetivo de regulación y fiscalización, figurando [REDACTED] en el numeral I del cuarto inciso de dicho artículo porque actúa en plaza como empresa administradora de crédito (esto es, realiza inversiones financieras con recursos propios o con fuentes de financiamiento específicamente establecidas en dicho artículo).

En complemento, el Artículo 38 de la Ley 16.696 en la redacción dada por la Ley 18.401, fija como unos de los cometidos y atribuciones especiales del referido órgano (...) dictar instrucciones particulares (...)

para la protección de los consumidores de servicios financieros (...) -literal a- y evaluar periódicamente... el permanente cumplimiento de las normas vigentes... de dichas entidades"-literal k-. Precisamente, de lo anterior dimana la potestad de supervisión del BCU con referencia a las empresas administradoras de crédito: y siendo [REDACTED] una empresa administradora de crédito, se encuentra sometida a las disposiciones banco centralistas, así como el ordenamiento jurídico vigente que le atribuye expresamente a mi representada la competencia para el dictado del acto impugnado.

Añadió las competencias del BCU en el marco de lo dispuesto por la Ley 18.212 y el artículo 361 de la R.N.R.C.S.F.

Las potestades del Banco Central del Uruguay también deben analizarse desde el ámbito de las potestades de control y de sanción del cumplimiento de la Ley N° 18.212, de 5 de diciembre de 2007, conocida como Ley de Usura.

En tal sentido, la citada Ley establece en su Artículo 24 que al Banco Central del Uruguay le compete el control de cumplimiento de las disposiciones de interés (...) y la potestad sancionatoria en caso de constatar su quebrantamiento, en relación con las personas físicas y jurídicas que realicen regularmente operaciones crediticias (esto es, que hacen del préstamo su actividad habitual y profesional), como lo hace [REDACTED]. Por su parte, el Artículo 25 de la citada Ley contiene el siguiente enunciado: "Cuando las actuaciones administrativas del Banco Central del Uruguay o del Área de Defensa del Consumidor de la Dirección General de Comercio del Ministerio de Economía y Finanzas -según corresponda de acuerdo con lo establecido en el artículo 24 de la

presente ley- concluyeran que existieron intereses usurarios, se intimará administrativamente la devolución inmediata a los deudores de la porción pagada que excediere a los montos máximos que surjan de lo establecido en la presente ley. Vencido el plazo de intimación -se hayan devuelto o no los intereses cobrados en exceso, previa vista, el órgano de aplicación se pronunciará sobre la responsabilidad de autores y otros partícipes, aplicando las sanciones que correspondan. (...)"

Finalmente, cabe recordar que por disposición del artículo 29, la Ley de Usura es de orden público.

En complemento, el Artículo 361 de la Recopilación de Normas de Regulación y Control del Sistema Financiero (R.N.R.C.S.F.) establece que: "Las sumas indebidamente cobradas por las instituciones serán reembolsadas, en efectivo o acreditadas en cuenta a elección del cliente, en un plazo máximo de 30 días luego de constatado el error. En caso que las sumas hayan sido indebidamente cobradas por motivos imputables a la institución, serán reembolsadas con los correspondientes intereses; a estos efectos, se considerarán las tasas medias de interés para préstamos en efectivo publicadas por el Banco Central del Uruguay, de acuerdo con el tipo de cliente, moneda y plazo".

Concluyo que el legislador, en cumplimiento con lo dispuesto por el artículo 52 de la Constitución, sancionó la Ley 18.212, norma de orden público, en cuyo artículo 25 impone una conducta reglada a mi representada. En este artículo el legislador ordena al Banco Central del Uruguay a intimar la devolución inmediata de dineros toda vez que en un expediente administrativo constate que se haya cobrado intereses por encima del límite admitido por esta ley (ese límite constituye la frontera

entre aquellos que no son usurarios o no se cobraron en exceso de los que sí lo son) y un informe de Contador Público Independiente sobre los importes devueltos. Ello responde claramente a la necesidad de corroborar por parte del mandante que efectivamente se hubieren reintegrado a los clientes los intereses cobrados por encima de los topes de usura.

Analizada la defensa de la administración la cual se comparte como ya se adelantara de las normas señaladas surge la competencia del órgano para dictar el acto en proceso, lo cual lo hizo desde el entendido en que se habían cobrado intereses usurarios a los tarjetahabientes.

Capítulo VII-Control y Sanciones

Artículo 24 (Autoridad de aplicación).- “El control del cumplimiento de las disposiciones de esta ley estará a cargo del Banco Central del Uruguay en lo que respecta a las empresas de intermediación financiera (artículos 1° y 2° del Decreto Ley N° 15.322, de 17 de setiembre de 1982) y a las demás personas físicas y jurídicas que realicen regularmente operaciones crediticias; el Área de Defensa del Consumidor de la Dirección General de Comercio del Ministerio de Economía y Finanzas tendrá competencia en lo que respecta al crédito comercial otorgado por proveedores de bienes y servicios no financieros en el marco de relaciones de consumo y en el resto de los casos en general”.

Artículo 25- (Sanciones).- “Cuando las actuaciones administrativas del Banco Central del Uruguay o del Área de Defensa del Consumidor de la Dirección General de Comercio del Ministerio de Economía y Finanzas -según corresponda de acuerdo con lo establecido en el artículo 24 de la presente ley- concluyeran que existieron intereses usurarios, se intimará administrativamente la devolución inmediata a los deudores de la porción

pagada que excediera a los montos máximos que surjan de lo establecido en la presente ley. Vencido el plazo de intimación -se hayan devuelto o no los intereses cobrados en exceso-, previa vista, el órgano de aplicación se pronunciará sobre la responsabilidad de autores y otros partícipes, aplicando las sanciones que correspondan”.

De la normativa transcripta surge con claridad que el dictado del acto está ligado al contralor efectuado por el Banco Central, y supeditado a la constatación de infracciones a la ley de usura, por lo que corresponde el análisis del caso concreto a efectos de determinar si efectivamente se configuró.

Ahora bien, las presentes actuaciones se originaron en el escrito presentado por ██████████, consultando a la asesoría jurídica, sobre aspectos de la operativa, documentación e intereses bonificables, aplicables a las compras en cuotas a través de tarjetas de créditos, consideración de cálculo de intereses.

Consulta: Intereses bonificables: *para el cálculo de los intereses bonificables de las compras en cuotas, se consideran los lugares de tomar los días desde la fecha de compra hasta el vencimiento del estado de cuenta, en transcurridos desde el vencimiento del estado de cuenta anterior. Se consultó si las partidas anteriormente descriptas (compras en cuotas) deben considerarse dentro del literal A o literal B del artículo 8 de la ley 18.212, y por lo tanto si es correcta la forma de cálculo que realiza la empresa”.*

De acuerdo a la Asesoría, los «intereses bonificables son los que se devengan entre la fecha en que el usuario de la tarjeta realiza un gasto con

la misma y el vencimiento del próximo estado de cuenta.» Cont. Caffera, Gerardo y otros: Intereses y usura, pág. 99).

Los artículos 6 y 7 de la ley 18.212 distinguen la utilización de la tarjeta de crédito como «tarjeta de compra» y como «tarjeta de crédito. Esta distinción es relevante jurídicamente porque tiene incidencia en la posibilidad de cobrar o no los referidos «intereses bonificables, dado que en el caso que se utilice la tarjeta como "tarjeta de compra" la ley consagra la prohibición de cobro de intereses bonificables, sin distinguir si se trata de compras efectuadas en cuotas o en un único pago.

Por otra parte, la forma de imputación de pagos parciales está prevista en el artículo 7 de la Ley 18.212, al tiempo que el artículo 8 de la citada Ley prevé que el saldo impago en tarjeta de crédito podrá tener dos componentes.

- El componente A, si lo hubiere, correspondiente a deudas generadas en períodos de estados de cuenta anteriores al último. En este caso devengará intereses desde la anterior fecha de vencimiento hasta la nueva fecha de vencimiento (o hasta que haga efectivo el pago).*
- El componente B correspondiente a la parte impaga de las compras del último estado de cuenta. En este caso devengará intereses sobre la parte impaga de las compras del último estado de cuenta, desde la fecha de cada compra (o desde una fecha promedio ponderada de las mismas) hasta la fecha de vencimiento del siguiente estado de cuenta (o hasta que haga efectivo el pago).*

La Asesoría Jurídica entiende que el componente B refiere a las compras efectuadas en el período del último estado de cuenta y no a las compras efectuadas con anterioridad al mismo, las cuales ingresarían en

el componente A, ya que la norma incluye en este componente deudas generadas en períodos de estados de cuenta anteriores al último».

Por lo tanto, en este componente A ingresarían las compras efectuadas con anterioridad al último estado de cuenta, las cuales, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 8 de la Ley 18.212, devengan intereses desde la anterior fecha de vencimiento hasta la nueva fecha de vencimiento o hasta que haga efectivo el pago. (fs. 24 AA).

La actora difiere de este razonamiento entendiendo que la asesoría jurídica califica erróneamente el saldo impago dentro del componente A del artículo 8 de la ley de usura, debiendo haberlo categorizado en el componente B, por así corresponder conforme al texto legal.

Sostuvo la actora que en el Caso planteado en el expediente de referencia, si en algún vencimiento el cliente (tarjetahabiente) no cancela la totalidad del saldo del estado de cuenta, a efectos del cálculo de intereses bonificables debe considerarse que dicho saldo impago integra el Componente B previsto en el artículo 8 de la Ley de Usura (sin perjuicio de que en el siguiente estado de cuenta podrá marcar el cambio de calificación), devengando intereses desde la fecha de la "compra" hasta la fecha de vencimiento del siguiente estado de cuenta o hasta que se haga efectivo el pago. Entendiendo por tal motivo, no corresponden las instrucciones previstas.

La Administración por su parte explicó, la interpretación armónica de las normas la que llevan a la conclusión arribada por esta en el acto impugnado.

Surgiendo del considerando II, III, IV, V y VI de la resolución procesada, interpretación que se comparte. "II) Que el tratamiento a dar a

los intereses de las compras en cuotas se encuentra regulados en los artículos 6 a 8 de la Ley N° 18.212 de diciembre de 2007.

III) Que la ley distingue y habilita al tarjetahabiente a optar entre dos modalidades de utilización de tarjetas de crédito emitidas con finalidad de consumo personal o familiar, esto es, ya sea como tarjeta de compra o como tarjeta de crédito propiamente dicha; y tal elección puede realizarse en cada uno de los vencimientos de los estados de cuenta de la tarjeta (artículos 6 y 7 de la Ley N° 18.212);

IV) Que en caso de cancelación del total de un estado de cuenta a la fecha de su vencimiento la ley prohíbe el cobro de intereses, en tanto el artículo 6 de la Ley N° 18.212 dispone que no se devengarán intereses entre la fecha de compra o de imputación de gastos en cuenta y la del primer vencimiento estado de cuenta posterior a la misma; en esta hipótesis, la ley no prevé una bonificación o descuento de intereses que potencialmente se devengaron en un período anterior sino que por el contrario, éstos se devengan solo cuando la Ley lo dispone.

V) Se desprende de la regulación legal que hay efectivo financiamiento cuando el tarjetahabiente realiza la opción de utilizar la tarjeta como tarjeta de crédito propiamente dicha, opción que se materializa-según la estructura legal-cuando éste abona parcialmente el saldo pendiente al vencimiento del estado de cuenta o no realiza pago alguno. En consecuencia, el comienzo del cómputo de intereses no puede ser otro que aquel en que el tarjetahabiente realiza la opción antes referida. Por lo que pretender establecer el comienzo del devengamiento de intereses en un momento anterior como sostiene la recurrente (desde la

fecha de la compra), supone aplicar intereses a períodos de tiempo donde no existió jurídicamente financiación.

VI) Que ante la situación señalada en el considerando anterior, las compras en cuotas quedan comprendidas en el componente (A) del artículo 8 en virtud de que son "deuda generada" en meses anteriores, tal como surge de la previsión legal."

Compartiendo la interpretación de la norma realizada por la Administración, la actora al aplicar un criterio distinto esta violentado la normativa aplicable, lo que hace que los intereses cobrados por esta a los tarjetahabientes, sean usurarios, por lo que corresponde su devolución conforme a lo dispuesto en el artículo 25 de la multicitada norma, habiendo actuado la administración en el área de su competencia con el dictado del acto en proceso.

De lo que viene de expresarse se advierte que no es un capricho de la Administración instruir la aplicación correcta de las normas en el caso en análisis, sino que lo hace en ejercicio de sus facultades y salvaguardando los derechos del consumidor que se ha visto afectado y perjudicado a la hora de aplicársele los intereses desde la fecha que efectuó la compra cuando en realidad correspondía desde el momento que optó por usar su tarjeta como de crédito, difiriendo el pago o realizando pagos a cuenta.

Lo que nos permite concluir que el acto impugnado fue dictado conforme a derecho, voto por desestimar la demanda interpuesta, y CONFIRMAR el acto impugnado." (la negrilla no está en el original).

Similares razonamientos se sostuvieron por parte de la **Sra. Procuradora del Estado Adjunta en lo Contencioso Administrativo**, quien básicamente entendió que:

i) *“la ley habilita al demandado, al dictado de reglas generales e instrucciones particulares para la protección de los consumidores de los servicios financieros. Dentro de dicha expresión, la potestad del establecimiento de pautas y criterios tendientes a proteger a los tenedores de las tarjetas de crédito del pago de intereses excesivos parece elemental. Debe reconocerse, entonces, que la autoridad administrativa está facultada a la adopción de determinadas medidas para impedir conductas que se estimen ilícitas.”;*

ii) *“Admitido el ejercicio del control en la faz administrativa, cabe aceptar que haya una potestad regulatoria que no invade la competencia del Poder Legislativo y el ejercicio de superintendencia mediante el dictado de directivas, que tampoco invade la competencia del Poder Judicial. El acto impugnado no es una sentencia de condena a la devolución de los intereses que pronuncia la Superintendencia y no desborda las atribuciones administrativas de que dispone. Por ejemplo, no podría imponerse en el ejercicio de las potestades referidas, un embargo o la realización de bienes para satisfacer la restitución de lo cobrado en exceso, medidas que solo corresponden a la Justicia. En suma, en cuanto a lo que refiere a la competencia orgánica, el acto se atiene a las disposiciones legales. La cuestión de la constitucionalidad de dichas normas no ha sido planteada y, prima facie, no se advierte que pudiera prosperar una impugnación por inconstitucionalidad de las mencionadas disposiciones legales.”;*

iii) *“En cuanto a la interpretación de la regulación establecida en el capítulo II de la ley 18212, “OPERATIVA TARJETAS DE CRÉDITO” artículos 6° a 9° y, en particular el artículo 8°, se trata de una regulación del contrato celebrado entre tenedor y emisor de la tarjeta de crédito. Habrá que convenir en que el enunciado no es del todo claro y eso determina la existencia de las perspectivas enfrentadas que dan pábulo al presente accionamiento.*

La cuestión refiere al caso de quien hizo la opción de pago fraccionado y que no pagó íntegramente, en fecha, una cuota determinada. En esa situación ¿desde qué momento se calculan los intereses? ¿Desde que se contrajo la deuda o a partir del último cumplimiento de lo convenido? ¿Es cierto que “las compras del último estado de cuenta” son las nuevas compras que se concretaron luego de la emisión de dicho último estado?

La solución depende de la interpretación que habrá de realizarse desentrañando cuál fue la intención del legislador que puede verse como confusa.”; y

iv) *“(…) cabe partir de la base de que la regulación legal puede resultar ambigua y admitir interpretaciones disímiles. Lo que resulta claro es que dispone la no percepción de intereses cuando los pagos parciales se cumplen en fecha.*

Si se tiene en cuenta la potestad reglamentaria del Banco Central y de la Superintendencia de Servicios Financieros, habrá de concluirse en que el acto dictado, que impone la restitución de los intereses pagos en demasía, es válido puesto que no contraviene la regla de derecho ni fue dictado con desviación de poder. Se ejerció la potestad regulatoria, en el

marco de una interpretación admisible de la legislación. Como afirmó el demandado, la devolución corresponde a los montos que superan la cota de usura, tasa exorbitante que deriva del tiempo escaso que correspondía estimar para la liquidación de intereses formulada. La tasa resulta excesiva cuando se aplica a un tiempo menor que el que se consideró en función de la interpretación que había seguido la actora al calcular los intereses a partir de la operación original. (cf. análisis de fs. 217, del legajo agregado, caratulado “Documentación 219 fs)” (fs. 135 a 137, infolios) (la negrilla no está en el original).

Sin dejar de reconocer la *complejidad y opinabilidad de la cuestión*, que ha dado lugar a multiplicidad de enfoques tanto en el plano doctrinal como de diferentes posturas a nivel jurisprudencial, **este redactor** considera que **en el presente caso**:

i) Se está ante una *manifestación de voluntad* de la Administración *definitivamente formada*, conforme se desprende de los *contenidos del acto*, que *exceden lo meramente preparatorio o instrumental* y directamente *contienen o reflejan su posición final*, al punto tal que, como bien lo destaca el Sr. Ministro, Dr. William Corujo, disponen su cumplimiento de determinada manera e inclusive determinan un reembolso (véanse las requisitorias contenidas en el numeral 2º) del acto, particularmente en los literales b), c) y d), a fs. 67 vto., A.A.);

ii) En ese entendido, se observa que la **Superintendencia de Servicios Financieros del BCU no violó el principio de separación de poderes** porque al requerir la devolución de los intereses *no ejerció ninguna función jurisdiccional ni constituyó sentencia de condena*

alguna. El BCU no desbordó las atribuciones administrativas de que disponía;

iii) En cuanto al *fondo del asunto*, se comparte la **interpretación que de los artículos 6, 7 y 8 de la Ley N° 18.212** dieron los **Servicios Jurídicos del BCU** (dictámenes N° 612/2021, de fs. 15 a 19 y N° 5/2022, de fs. 50 a 54 vto., emitidos por la Dra. María Alejandra Rodríguez Borges, bajo la supervisión de los Drs. Viviana Pérez Benech, a fs. 20 y Daniel Artecona Gulla, a fs. 55 vto., respectivamente, A.A.), en posición que ha sido compartida por la Sra. Procuradora del Estado Adjunta en lo Contencioso Administrativo y el Sr. Ministro, Dr. William Corujo.

Al respecto, se considera de suma relevancia recalcar particularmente dos aspectos: a) que al consagrar la *prohibición del cobro de intereses bonificables* el artículo 6 de la Ley N° 18.212 no distinguió si se trataba de compras efectuadas en cuotas o en un único pago, exigiendo que el usuario cancele el total del saldo del estado de cuenta a la fecha de vencimiento (véase el dictamen N° 612/2021, de fs. 17 vto. a 18, A.A.); y b) en el caso planteado como ejemplo, el tarjetahabiente *realizó la compra varios meses atrás y canceló el total del saldo de los estados de cuenta en sus respectivas fechas de vencimiento* y fue *recién en el último estado* que no abonó el saldo total a su vencimiento, efectuando un *pago parcial, empleando la tarjeta como de crédito* (véase el dictamen N° 5/2022, a fs. 51 vto., A.A.).

De ahí que, se coincida con lo dictaminado por la **Asesoría Jurídica del BCU**, en cuanto señala que *“La interpretación armónica de las disposiciones contenidas en la ley 18.212, nos lleva a concluir que cada vez que el tarjetahabiente abona el saldo total de su tarjeta de crédito al*

vencimiento está empleando el medio de pago como tarjeta de compra, mientras que cuando opta por realizar un pago parcial la está utilizando como tarjeta de crédito (artículos 6 y 7 de la ley 18.212” (fs. 51 vto., A.A.), para luego concluir que en el caso a examen “no resulta admisible que se cobren intereses a posterior correspondientes a un período en el cual la ley prohíbe el cobro de intereses bonificables” (fs. 52 vto., A.A.) (la negrilla no está en el original).

VI) En definitiva, **las distintas posiciones y fundamentos** que se vienen de desarrollar determinan que deba **desestimarse la presente demanda de nulidad.**

Por las razones expuestas, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en atención a lo dispuesto por los artículos 309 y 310 de la Constitución.

FALLA:

Desestímase la demanda anulatoria entablada.

Sin sanción procesal específica.

A los efectos fiscales, fijanse los honorarios del abogado de la parte actora en la cantidad de \$46.000 (pesos uruguayos cuarenta y seis mil).

Oportunamente, devuélvanse los antecedentes administrativos agregados; y archívese.

Dra. Klett, Dr. Corujo, Dr. Simón, Dr. Balcaldi (r.), Dra. Rossi.

Dr. Marquisio. (Sec. Letrado).