

INFORME ASESORÍA EXTERNA SENADOR JUAN ANTONIO COLOMA

FEBRERO 2024

I. MINUTA PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA DIVERSOS CUERPOS LEGALES, CON EL OBJETO DE ADOPTAR MEDIDAS PARA COMBATIR EL SOBREENDEUDAMIENTO, BOLETÍN N°16.408-05

I.1 ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

- i) Fecha de ingreso:** 10 de noviembre de 2023
- ii) Iniciativa:** Mensaje
- iii) Cámara de origen:** Senado
- iv) Trámite constitucional:** Primer trámite constitucional, primer trámite reglamentario, primer informe de Hacienda.
- v) Normas de quórum:** El artículo 4º, en sus numerales 2 y 3, que proponen los artículos 5º y 5º bis respectivamente, tienen el rango de ley orgánica constitucional, de conformidad a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 66º y en el artículo 77º de la Constitución Política de la República (organización y atribuciones de los Tribunales de Justicia).

vi) Leyes que se relacionan con la iniciativa:

- Ley Nº 21.543, que crea un Fondo de Garantías Especiales.
- DL Nº 824, que aprueba texto que indica de la Ley sobre Impuesto a la Renta
- DFL Nº 251 del Ministerio de Hacienda, sobre Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio.
- Código de Procedimiento Civil.
- Ley Nº 18.010, que establece normas para operaciones de crédito y otras obligaciones de dinero.
- Ley Nº 20.009, que establece un régimen de limitación de responsabilidad para titulares o usuarios de tarjetas de pago y transacciones electrónicas en caso de extravío, hurto, robo o fraude.
- Ley Nº 19.496, sobre protección de los derechos de los consumidores.
- DFL Nº 3, del Ministerio de Hacienda, que fija texto refundido, sistematizado y concordado de la Ley General de Bancos y de otros cuerpos legales que se indican.
- DL Nº 3.538 de 1980, que crea la Comisión para el Mercado Financiero.

vii) Votaciones:

- *Primer informe de la Comisión de Hacienda del Senado (enero 2024)*
 - Aprobado en general: 5 votos a favor, 0 en contra, 0 abstenciones.
 - Votaron por la afirmativa: C. Pascual, J.A. Coloma, J. García, J.M. Insulza, R. Lagos.

I.2 CONTENIDO DE LA INICIATIVA

La iniciativa corresponde a una ley miscelánea que busca modificar diversos cuerpos legales para atender tres objetivos:

1. Introducir medidas que apoyen la reactivación económica de determinados rubros, especialmente de la construcción.
2. Modificar normas que apunten a enfrentar y controlar la situación de sobreendeudamiento de las personas.
3. Reformular la regulación existente para los procedimientos de operaciones bancarias desconocidas por los usuarios, en razón del explosivo crecimiento de estos casos y la evidencia del aumento de auto fraudes, estafas y otros delitos detectados en esta área.

El proyecto de ley aprobado en general por la Comisión de Hacienda del Senado cuenta con 5 artículos permanentes y 5 artículos transitorios, los que establecen las siguientes propuestas:

- **ARTÍCULO 1º. Modificaciones Ley Nº 21.543, que crea un Fondo de Garantías Especiales**
 - **NUMERAL 1:**
 - Se aumenta el aporte fiscal al patrimonio del Fondo de Garantías Especiales (FOGAES) de US\$ 50.000.000 a US\$ 165.000.000.
 - Se deriva a reglamento la definición de los mecanismos para distribuir los recursos del FOGAES cuando haya más de un programa en curso.
 - Se modifica la norma relativa al retiro de fondos que pueda realizar el Fisco al Fondo.

○ **NUMERAL 2:**

- Se agrega un nuevo artículo 6º para establecer el proceso de constitución del Fisco como acreedor cuando una institución solicite el cobro de la garantía; el cobro de los montos en los procesos de declaración anual de impuestos; la facultad de la Tesorería General de la República para ejercer todas las acciones de cobro necesarias para recuperar los recursos reembolsados a las instituciones que soliciten la garantía, y las alternativas de pago por parte del deudor.

○ **NUMERAL 3:**

- Se elimina el piso que fija un mínimo de ventas anuales de 100.000 UF para acceder al programa “Garantías Apoyo a la Construcción”.
- Se establece que para el cálculo de las ventas anuales para acceder al programa “Garantías Apoyo a la Construcción” no se considerarán los montos que reciban las empresas de parte de organismos estatales, tales como el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Ministerio de Obras Públicas o el Ministerio de Salud, por la contraprestación de servicios que corresponda a actividades propias de los rubros de la construcción e inmobiliario o a actividades directamente conexas.
- Se agrega un nuevo tramo a garantizar, de hasta 90%, aumentando en 10% la garantía de los demás tramos.
- Se incorpora una norma que especifica que el solicitante de la garantía podrá requerir a las entidades públicas que corresponda, la información necesaria para el cumplimiento de esta ley.

○ **NUMERAL 4:**

- Se especifica que un reglamento determinará una o más fórmulas para el cálculo del valor de una vivienda para los solicitantes del programa “Garantías Apoyo a la Vivienda”.
- Se limita el plazo para la solicitud de financiamientos de este programa al 31 de diciembre de 2024 (actualmente estaría vigente hasta abril de 2024).

○ **NUMERAL 5:**

- Se crea el programa “Garantías Apoyo al Endeudamiento”, dirigido a personas solicitantes de la garantía cuyos ingresos mensuales brutos promedio, de acuerdo a la información del SII no excedan los \$1.500.000; y cumplan los criterios de elegibilidad adicionales que se establezcan en el Reglamento.
- Se establecen como condiciones del programa que (i) no podrá garantizar más del 50% del saldo deudor de cada financiamiento; (ii) no podrá garantizar financiamientos que excedan el total de 160 UF, o su equivalente en moneda nacional al 30 de junio de 2023; (iii) no podrá tener un plazo superior a cuatro años, sin perjuicio del plazo del financiamiento por el cual se otorgue; (iv) se podrán repactar o renegociar las condiciones del crédito, sin perder la garantía del Fondo, dentro del período indicado; (v) los deudores de financiamientos garantizados por el Fondo deberán destinar estos recursos exclusivamente al refinanciamiento de deudas de financiamientos comerciales o de consumo, excluyéndose el pago de financiamientos o cuotas de financiamientos hipotecarios. Se podrá también refinanciar créditos otorgados en virtud de este Programa en la forma que establezca el reglamento.
- Se deriva a reglamento la definición de los requisitos y condiciones mínimas que deben cumplir las bases de licitación, pudiendo establecer distintos tipos o regímenes de licitación y sus respectivos requisitos, condiciones y criterios específicos; el funcionamiento del Fondo, y los demás aspectos necesarios para la aplicación de esta ley.
- Se fija la duración del programa hasta el 31 de diciembre del año 2027, o hasta cuatro años después de que se otorgue el último crédito garantizado bajo este Programa, lo último que ocurra.
- Solo se podrán otorgar financiamientos con las condiciones señaladas en el presente artículo hasta el 31 de diciembre de 2024.

- **ARTÍCULO 2º. Modificaciones sobre Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio.**
 - Se modifica la legislación para incluir y permitir que las mutuarías puedan participar del programa “Garantías Apoyo a la Vivienda” como entidades otorgantes de créditos en el.

- **ARTÍCULO 3º. Modificaciones Ley N° 18.010, que establece normas para las operaciones de crédito y otras obligaciones de dinero:**
 - Se agrega un nuevo título IV sobre pago de créditos rotativos, regulando el algoritmo de pago mínimo y excepciones aplicables, considerando nuevas facultades para la CMF en materia de operaciones de crédito de dinero.
 - Se define que la CMF determinará, mediante norma de carácter general, el monto mínimo que deberán pagar periódicamente los deudores de aquellas operaciones de crédito de dinero que se originen en la utilización de tarjetas de crédito mediante una línea de crédito rotativa o refundida, según sea el caso, otorgadas por aquellas entidades sometidas a su fiscalización, conforme a lo establecido en el artículo 2º de la Ley General de Bancos, pudiendo en todo caso establecer situaciones excepcionales en que las entidades podrán liberar a los deudores de la obligación del referido pago mínimo.
 - Se determina que el incumplimiento de este artículo podrá ser sancionado por la CMF respecto de las referidas entidades que fiscaliza, conforme a lo dispuesto en el DL N° 3.538 de 1980.

- **ARTÍCULO 4º. Modificaciones Ley N° 20.009, que establece un régimen de limitación de responsabilidad para titulares o usuarios de tarjetas de pago y transacciones electrónicas en caso de extravío, hurto, robo o fraude.**
 - **NUMERAL 1:**

- Se permite que para hacer efectivos los reclamos por operaciones bancarias desconocidas por el usuario, el emisor pueda exigirle la suscripción de una declaración jurada simple que indique los datos relativos al fraude reclamado.
- Se establece que el emisor debe habilitar canales físicos y/o digitales para que el usuario suscriba la declaración jurada simple.
- Se establece que la CMF deberá establecer mediante norma de carácter general los estándares mínimos de seguridad, registro y autenticación de las operaciones.

- **NUMERAL 2:**

- Se reemplaza el actual artículo 5º de la ley, que regula el procedimiento a seguir frente al reclamo de operaciones desconocidas por el usuario.
- Se elimina el guarismo que fija en 35 UF el umbral de cancelación de cargos o restitución de fondos a todo evento.
- Se aumenta el plazo en que las entidades emisoras deben proceder a la cancelación de cargos o restitución de fondos de 5 a 10 hábiles cuando el monto sea inferior al umbral que determine el reglamento.
- Se establece la acumulación de autos cuando las acciones de los emisores recaigan sobre un mismo usuario.
- Se define que mediante reglamento se fijará un umbral de restitución, el que deberá ser revisado anualmente por los Ministerios de Hacienda y Economía, Fomento y Turismo anualmente, pudiendo determinar fundadamente un nuevo umbral o el mantenimiento del umbral vigente.
- Se establece como criterios para el reglamento que (i) deberá establecer uno o más umbrales, (ii) los umbrales podrán ser diferenciados para distintos medios de pago y productos, (iii) podrá considerar los montos promedios de las operaciones reclamadas, (iv) podrá incorporar otros criterios que permitan ponderar el buen funcionamiento del mercado financiero y los intereses y protección de los usuarios.

○ **NUMERAL 3:**

- Se agrega un artículo 5º bis nuevo a la ley, que regula la solicitud que haga un emisor para la suspensión de la cancelación de cargos o la restitución de fondos, cualquiera sea el monto, cuando existan antecedentes suficientes de dolo por parte del usuario.
- Se establece que la señalada suspensión debe ser informada al usuario con los fundamentos que la sostienen.
- Se determina que el emisor debe solicitar al juez de policía local competente la autorización para mantener la suspensión, dentro del plazo de 3 días hábiles siguientes al plazo de 7 días hábiles que tiene para ejercer acciones legales a que se refiere el inciso segundo del artículo 5º. Esta autorización deberá ser autorizada por el juez cuando se acompañen antecedentes que constituyan una presunción grave de dolo del usuario o exista alguna de las presunciones que se incorporan mediante el artículo 5º ter nuevo que se propone en el proyecto.
- Se define que el rechazo de la solicitud por parte del juez dará lugar a la obligación del emisor de restituir los fondos reclamados por el usuario dentro de los 3 días hábiles siguientes a la notificación de la resolución del tribunal y la aplicación de intereses.
- De autorizarse la solicitud de suspensión de pago presentada por el emisor, éste tendrá un plazo de diez días para presentar demanda y extender la suspensión hasta la sentencia definitiva, el que podrá ampliarse hasta 10 días adicionales por razones fundadas. Se establece además el deber del emisor de notificar judicialmente al usuario y la forma de proceder respecto de las comisiones, intereses y otros costos cuando la suspensión se trate de la cancelación de cargos.
- Se precisa el criterio para considerar abandonado el procedimiento, pudiendo el juez decretarlo de oficio cuando ellos se cumplan.
- Se establece el procedimiento a seguir en caso que el juez declare por sentencia firme que no se acredita el dolo del usuario, pudiendo éste solicitar la indemnización de perjuicios dentro del mismo procedimiento.

- Se establece el procedimiento a seguir en caso que el juez declare por sentencia firme la existencia de dolo del usuario.
 - **NUMERAL 4:**
- Se agrega un artículo 5º ter nuevo a la ley, que agrega un catálogo de presunciones de conductas de dolo o culpa grave del usuario que implican:
 - a) Que la operación desconocida haya sido realizada exclusivamente entre cuentas que sean de su titularidad, contratadas con anterioridad.
 - b) Que el usuario haya reconocido, expresamente, que entregó sus claves voluntariamente a terceros, a sabiendas de que podrán ser usadas para giros o transacciones. Esta presunción no será aplicable en aquellos casos en que la entrega de claves se haya realizado voluntariamente a terceros con el mandato de que realicen giros o transacciones que respondan al uso normal o cotidiano de cuentas de la titularidad del usuario.
 - c) Que el usuario tenga dos o más sentencias firmes en el periodo de cinco años, en que se reconozca la existencia de dolo, en los términos del artículo 5.
- **NUMERAL 5:**
- Se agrega un artículo 5º quater nuevo a la ley, que impone la obligación para el emisor de reportar a la CMF aquellos casos en que solicite al tribunal la suspensión de la cancelación de los cargos o a la restitución de los fondos, adjuntando copia de la solicitud respectiva, y posteriormente la respectiva sentencia definitiva.
- **NUMERAL 6:**
- Se reemplaza el inciso tercero del artículo 6º vigente para mejorar la norma que entrega a la CMF la definición de los requisitos y condiciones que deben cumplir los emisores respecto a sus deberes de seguridad y cuidado, ampliando la referencia existente en el actual inciso tercero.

- **ARTÍCULO PRIMERO TRANSITORIO**

- Se establece que la modificación introducida por el artículo 1 de esta ley, en su numeral 3), letra a.ii, entrará en vigencia al momento de la publicación de la modificación al Reglamento que materialice dicho cambio, el que deberá ser dictado dentro de los seis meses siguientes a la publicación de la presente ley.

- **ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO**

- Se establece la entrada en vigencia del artículo 3º de esta ley al momento de la publicación de la norma de carácter general por parte de la Comisión para el Mercado Financiero.

- **ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO**

- Se define que el artículo 4º de esta ley entrará en vigencia al momento de la publicación de las normas de carácter general referidas en el artículo 4º inciso séptimo nuevo, y en el artículo 6º inciso tercero, por parte de la CMF, las que deberán ser dictadas dentro de los dieciocho meses siguientes a la publicación de la presente ley.
- Se establece que el artículo 5 ter nuevo, que introduce esta ley, comenzará a regir al momento de la publicación de la referida norma de carácter general por parte de la CMF.

- **ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO**

- Se define que el umbral de 35 UF se mantendrá vigente hasta la dictación del reglamento a que se refiere el nuevo artículo 5º que se propone en el artículo 4º de esta ley y que el Ministerio de Hacienda, con la firma del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, deberá dictar dentro de seis meses siguientes a la publicación de esta ley.

I.3 COMENTARIOS SOBRE LA INICIATIVA

En general, el proyecto de ley apunta en un sentido correcto, pues se hace cargo de situaciones que enfrentan personas y empresas y que inciden en el desarrollo económico, por lo cual se plantean modificaciones a distintos cuerpos legales para hacer frente al menos a tres aspectos que el Ejecutivo define como objetivos de este proyecto, los cuales se analizan con mayor detalle a continuación.

I.3.1 SOBRE LAS MEDIDAS QUE APOYEN LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DE DETERMINADOS RUBROS, ESPECIALMENTE DE LA CONSTRUCCIÓN.

La construcción ha sido uno de los sectores de actividad económica más golpeados en los últimos años, dado los efectos de la pandemia, el aumento de los precios de los insumos y los quiebres de stock y el encarecimiento de los crédito hipotecarios, lo que ha llevado a que hoy el mercado tenga un importante número de viviendas sin vender y dificultades para emprender nuevos proyectos.

Muchas empresas constructoras han quebrado o se encuentran cerca de hacerlo por las deudas que han debido acumular ante el menor flujo de ingresos que se está dando, ya que al no poder vender las viviendas ya construidas con el ritmo esperado en un escenario normal, no se están generando los recursos para pagar todos los costos invertidos y la dificultad de iniciar nuevas construcciones ante la acumulación de deudas.

Por otra parte, los aumentos de inflación registrados y los efectos en los costos de los créditos hipotecarios, por el crecimiento de las tasas de interés y los menores plazos por los que se entregan, han afectado la capacidad y oportunidad de muchas personas para acceder a ello y, por tanto, han postergado la opción de compra de la vivienda propia. De

este modo, se interrumpe el flujo relativamente normal de construcción y venta de inmuebles residenciales.

La iniciativa apunta a estimular al sector de la construcción a través de la entrega de garantías especiales tanto para las empresas constructoras como a las personas, considerando que ello puede considerarse un fin público, ya que la construcción es un sector que aporta muchos empleos a la economía y la propiedad de una vivienda es parte de los caminos de desarrollo y mejor calidad de vida de las personas.

Para cumplir estos objetivos, el proyecto introduce modificaciones a los programas “Garantías apoyo a la Construcción” y “Garantías apoyo a la Vivienda”, que aumentan considerablemente el aporte fiscal al FOGAES y mejoran las condiciones de acceso a garantías estatales para créditos de empresas y personas destinados a estos fines.

Respecto a las modificaciones al FOGAES dirigido a la construcción, la iniciativa propone aumentar la base de empresas constructoras que puedan acceder a las garantías mediante la eliminación de la exigencia de un mínimo de ventas anuales de 100.000UF para acceder al programa “Garantías Apoyo a la Construcción” y eliminando del cálculo de las ventas anuales los montos que reciban las empresas de parte de organismos estatales, tales como el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Ministerio de Obras Públicas o el Ministerio de Salud, por la contraprestación de servicios que corresponda a actividades propias de los rubros de la construcción e inmobiliario o a actividades directamente conexas.

Con estos cambios, se permite que empresas más pequeñas puedan acceder a las garantías y también que empresas que tienen contratos con organismos públicos por servicios propios de la construcción, inmobiliario o actividades conexas, puedan solicitar la garantía estatal sin considerar el tope de ventas anuales de 1.000.000 UF que se establece como criterio de corte en la ley vigente.

Estas son medidas adecuadas, debido a que en la aplicación de la ley actual se ha podido determinar que muchas empresas estaban quedando fuera del acceso al crédito y que, además, gran parte de las solicitudes de garantías se están dando respecto a entidades que realizan servicios conexos a la construcción, siendo que el estímulo que se busca dar con este programa es esencialmente a la construcción misma.

Además de lo anterior, el proyecto incorpora un aumento del 10% en cada uno de los tramos de garantía establecidos en la actual ley, lo que debiera impulsar el acceso a créditos para estas empresas y una flexibilización en el otorgamiento de ellos por parte de las entidades bancarias al tener una mayor cobertura la garantía estatal.

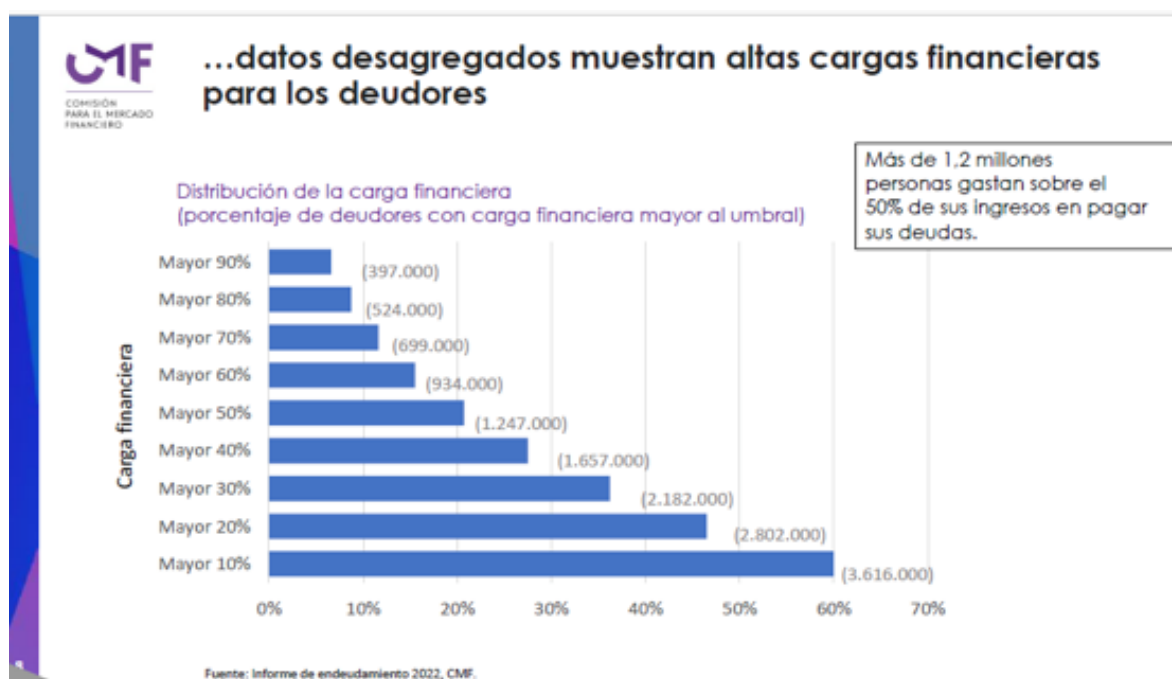
En cuanto al programa “Garantía apoyo a la Vivienda”, se especifica que un reglamento determinará una o más fórmulas para el cálculo del valor de una vivienda para los solicitantes del programa “Garantías Apoyo a la Vivienda” y se extiende el plazo para la solicitud de financiamientos de este programa hasta el 31 de diciembre de 2024 (actualmente estaría vigente hasta abril de 2024).

Ambas medidas son adecuadas para dar mayor certeza y flexibilidad en la evaluación de los requisitos para acceder a la garantía estatal y para extender la oportunidad de postular a este beneficio.

Cabe tener presente que estas son medidas que van de la mano de otras iniciativas que apuntan a impulsar el crecimiento y la inversión y mejorar las condiciones de endeudamiento de las personas, como las iniciativas sobre resiliencia financiera y el beneficio tributario por compra de viviendas nuevas, por lo que resultan adecuadas en ese contexto.

I.3.2 SOBRE LA MODIFICACIÓN DE NORMAS QUE APUNTEN A ENFRENTAR Y CONTROLAR LA SITUACIÓN DE SOBREENDEUDAMIENTO DE LAS PERSONAS.

Otro de los aspectos de los que se hace cargo esta iniciativa es la evidencia del sobreendeudamiento que presentan muchas personas en el país, situación que genera un estrés económico importante y que afecta sus oportunidades de estabilización ante la sobre carga de deudas. De acuerdo a antecedentes presentados durante el debate en general del proyecto en la Comisión de Hacienda del Senado, se ha constatado que el nivel de carga de deuda de las personas ha llevado a que aumente la morosidad en la cartera de consumo llegando a niveles similares a los existentes antes de la pandemia¹. A este respecto, la CMF hizo presente que son más de 1,2 millones de personas las que destinan sobre el 50% de sus ingresos al pago de deudas.²



¹ Informe de la Comisión de Hacienda sobre el proyecto de ley que modifica diversos cuerpos legales, con el objeto de adoptar medidas para combatir el sobreendeudamiento, Boletín N° 16.408-05, pág. 10, disponible en <https://www.senado.cl/appsenado/templatess/tramitacion/index.php?#>

² Extracto de la presentación de la Comisión para el Mercado financiero en la Comisión de Hacienda del Senado. Ídem. Pág. 26

En concreto, lo que el proyecto propone es crear dentro del FOGAES el programa “Garantías Apoyo al Endeudamiento”, dirigido a personas solicitantes de la garantía cuyos ingresos mensuales brutos promedio, de acuerdo a la información del SII no excedan los \$1.500.000; y cumplan los criterios de elegibilidad adicionales que se establezcan en el reglamento, dentro de los cuales se considerarán como condiciones las siguientes:

- No podrá garantizar más del 50% del saldo deudor de cada financiamiento.
- No podrá garantizar financiamientos que excedan el total de 160 UF.
- No podrá tener un plazo superior a cuatro años, sin perjuicio del plazo del financiamiento por el cual se otorgue.
- Se podrán repactar o renegociar las condiciones del crédito, sin perder la garantía del Fondo, dentro del período indicado.
- Los deudores de financiamientos garantizados por el Fondo deberán destinar estos recursos exclusivamente al refinanciamiento de deudas de financiamientos comerciales o de consumo, excluyéndose el pago de financiamientos o cuotas de financiamientos hipotecarios.
- Se podrá también refinanciar créditos otorgados en virtud de este Programa en la forma que establezca el reglamento.
- Se podrán otorgar financiamientos con las condiciones señaladas en el presente artículo hasta el 31 de diciembre de 2024.

De acuerdo a las proyecciones presentadas por el Ejecutivo, este programa iría esencialmente enfocado a personas con una relación deuda ingreso (RDI) superior a 6 en caso de créditos de consumo o más de 70 si se toma en consideración créditos hipotecarios y que en razón de las condiciones y criterios que se establecerán para la entrega de la garantía y el presupuesto estimado del programa (US563 millones aproximadamente) podría llegar a beneficiar a unas 76 mil personas.

Se debe tener en cuenta que esta iniciativa no iría en beneficio de la gran mayoría de las personas que presentan condiciones de sobreendeudamiento, lo que está dado especialmente por la disponibilidad presupuestaria de recursos para destinar a este programa. Sin perjuicio de que sería deseable prestar apoyo a la mayor cantidad de gente que esté afectada por graves problemas de sobre carga financiera por deudas, se debe apelar también a la responsabilidad fiscal en la asignación de recursos a los programas de apoyo y a otras medidas que es necesario que cuenten con apoyo fiscal para impulsar la reactivación económica, por lo que la creación del programa “Garantías apoyo al Endeudamiento” y los fondos destinados a él igualmente resultan una ayuda importante de considerar.

Ahora, buscando un mecanismo que ayude a evitar que las personas lleguen al sobreendeudamiento, el proyecto también plantea una modificación respecto al algoritmo que define el pago mínimo de los créditos rotativos, que actualmente generan un alto riesgo de sobre carga financiera para las personas.

La norma vigente que regula el pago mínimo de estos créditos está radicada en el reglamento sobre información de tarjetas de crédito bancarias y no bancarias, quedando a cargo del SERNAC la supervisión de las medidas de información a los usuarios sobre esta materia.

El proyecto propone que el SERNAC mantenga sus facultades sobre las normas informativas dirigidas a los usuarios y se entregue a la CMF la regulación, mediante norma de carácter general, del monto mínimo que deberán pagar periódicamente los deudores de aquellas operaciones de crédito de dinero que se originen en la utilización de tarjetas de crédito mediante una línea de crédito rotativa o refundida, según sea el caso, otorgadas por aquellas entidades sometidas a su fiscalización, conforme a lo establecido en el artículo 2° de la Ley General de Bancos, pudiendo en todo caso establecer situaciones excepcionales

en que las entidades podrán liberar a los deudores de la obligación del referido pago mínimo.

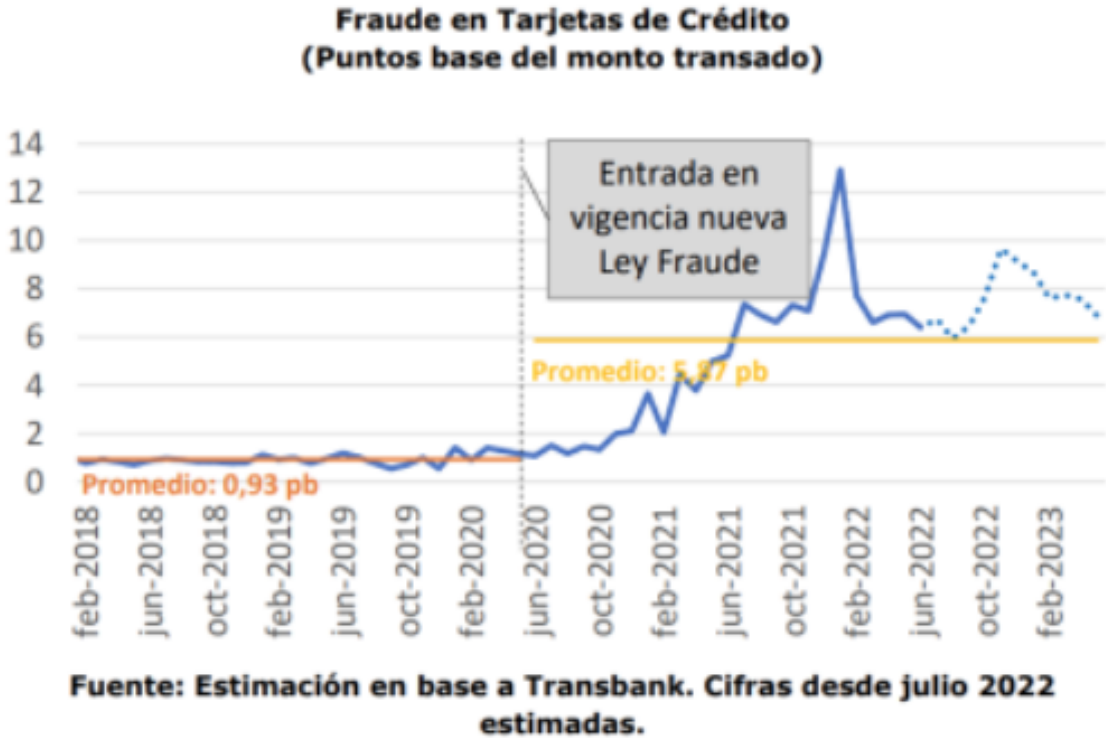
Esta propuesta surge de la constatación de que la regulación del pago mínimo de los créditos rotativos es muy amplia y genera que cada entidad estructure de manera distinta este cobro, lo que resulta en caso como entidades que cobran en torno al 1,5% del total facturado mensualmente, mientras que otras cobren 30% de dicho total. Cabe tener presente que esto tiene un efecto directo en la amortización de la deuda que tienen las personas en las tarjetas de crédito, llevando a que mientras menor sea el pago mínimo que se cobre y que se cancele, más se extenderá la deuda, pues se irán sumando los intereses y se irá haciendo más difícil que la persona logre llegar a pagar el total de la deuda, generando una carga mensual importante en sus finanzas.

Al radicar en la CMF la función de regular el pago mínimo se deja en la autoridad competente del sistema financiero esta materia y se permite avanzar hacia una estandarización y mayor transparencia de estos cobros, apuntando a que el algoritmo que se defina pueda dar lugar a rangos que permitan una mayor amortización de la deuda en el corto y mediano plazo, minimizando el riesgo que hoy se observa de que los usuarios terminen asumiendo deudas eternas en el uso de estos medios de pago.

I.3.3 SOBRE LA REFORMULACIÓN DE LA REGULACIÓN EXISTENTE PARA LOS PROCEDIMIENTOS DE OPERACIONES BANCARIAS DESCONOCIDAS POR LOS USUARIOS.

Las propuestas contenidas en el proyecto para la modificación de la Ley N° 20.009, que establece un régimen de limitación de responsabilidad para titulares o usuarios de tarjetas de pago y transacciones electrónicas en caso de extravío, hurto, robo o fraude, se sustenta en razón del explosivo crecimiento de estos casos y la evidencia del aumento de auto fraudes, estafas y otros delitos detectados en esta área.

De conformidad a los antecedentes expuestos en la Comisión de Hacienda durante el debate en general, antes de la entrada en vigencia de la de nominada Ley de Fraudes (Ley Nº 20.009) por cada \$1 millón de pesos transados, se reportaban \$93 pesos asociados a fraudes. Mientras que el año 2023 se llegó a registrar que por cada \$1 millón de pesos transados, \$587 fueron reportados como fraude.

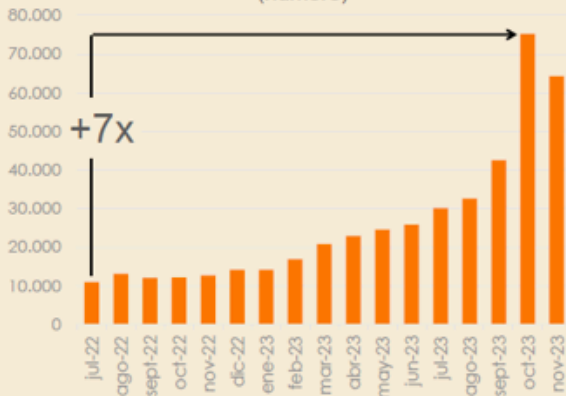


Este explosivo aumento fue respaldado por cifras del Banco Estado, que de enero a noviembre de 2023 muestran un aumento del número de reclamos de 14 mil a más de 60 mil, haciendo presente que el 99% de los montos reclamados corresponden a menos de 35 UF, es decir, el monto que debe ser pagado a todo evento por las entidades bancarias.

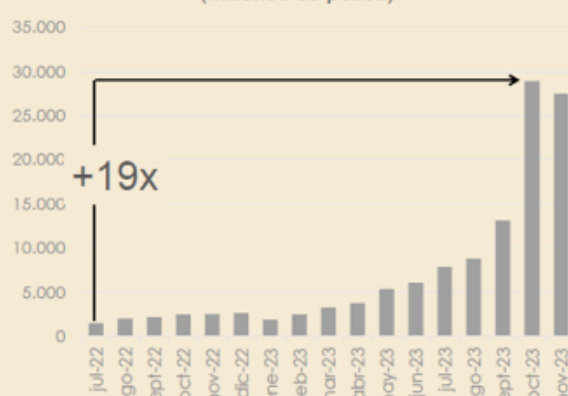


Durante el último año, se observa un aumento exponencial de las transacciones reclamadas bajo la Ley 20.009

Reclamos pagados por Ley de Fraude (número)



Montos devueltos por transacciones no reconocidas (millones de pesos)



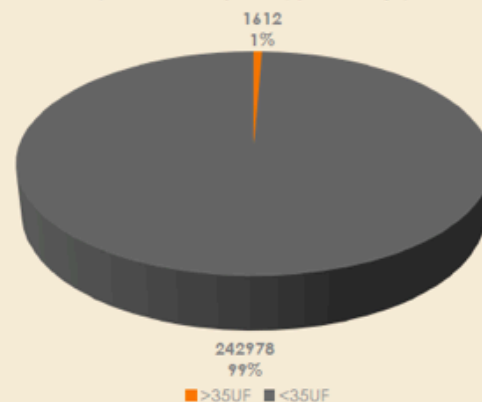
Al desagregar por tipo de transacción, el incremento significativo se observa en aquellas presenciales y bajo UF 35

Montos devueltos por tipo de transacción (millones de pesos)



[1] Compras presenciales con tarjeta de crédito o débito, giros en ATM y caja vecina, TEF y pagos en caja vecina. [2] TEF vía App y Web, compras por internet nacional e internacional.

Reclamos según monto de transacción – jul a nov-23 (millones de pesos; porcentaje)



Una realidad similar en cuanto al crecimiento exponencial de reclamos por operaciones fraudulentas se constata en las diversas entidades emisoras de medios de pago, lo que da cuenta del problema que se ha generado para el sistema financiero frente a esta materia.

La gravedad de esta situación radica en que se ha podido detectar que una cantidad importante de los casos reclamados en el último tiempo y después de la entrada en vigencia de la Ley N° 20.009, en realidad no corresponden a operaciones fraudulentas de las que hayan sido víctimas los usuarios, sino que se trataría de situaciones denominadas autofraude, en que las personas declaran el desconocimiento de la operación, mayoritariamente de montos menores a 35 UF, pero que en la práctica sí han realizado o se han concertado con otras personas para realizar y denunciar como fraude.

El principal problema ha radicado en que al tratarse de montos menores al umbral de restitución de 35 UF que establece la ley vigente, las entidades emisoras no tienen más alternativa que pagar los fondos reclamados.

Esta conducta ha significado un desembolso de recursos importantes por parte de las entidades bancarias, que de acuerdo a estimaciones de la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras llegaría a \$350 millones al segundo semestre de 2023.

Uno de los efectos más perjudiciales que podría darse de mantenerse las actuales condiciones de ejecución de la ley, es que las entidades bancarias busquen minimizar los riesgos de autofraude mediante la rigidización de la operación de los medios de pagos (tomando en cuenta que gran parte de ellos se concreta mediante operaciones de cajeros de crédito) lo que perjudicaría el flujo de acceso a recursos de todos los clientes; que se generen mayores restricciones de acceso a medios de pago a nuevos clientes, y que los emisores más pequeños lleguen a puntos de riesgo de sostenibilidad de sus operaciones. Todo ello, contraviene los esfuerzos que el país ha hecho los últimos años por diversificar los actores del mercado financiero, generar espacios de innovación, nuevos productos y menores costos para los usuarios en el sistema financiero y promover la inclusión financiera de más personas.

Respecto al contenido particular de la iniciativa, se considera necesario destacar los siguientes puntos:

a) Sobre la diligencia de los usuarios y emisores en materia de seguridad.

Se considera necesario que se de un mayor énfasis en el deber de los usuarios de utilizar los medios de pago a que se refiere esta ley de manera prudente, razonable y diligente, así como de explicitar que deben adoptar todas las medidas necesarias para prevenir el uso indebido, el fraude o riesgos afines a su utilización.

Uno de los aspectos que incide en la fortaleza de los sistemas financieros es la educación financiera de los usuarios, entendida como aquella formación que *“permite a los individuos mejorar la comprensión de conceptos y productos financieros, prevenir el fraude, tomar decisiones adecuadas a sus circunstancias y necesidades y evitar situaciones indeseables derivadas bien de un endeudamiento excesivo o de posiciones de riesgo inadecuadas”*.³

Explicitar y reiterar las obligaciones que tienen los usuarios del sistema financiero para promover y reforzar su educación financiera, se considera importante para avanzar en un mejor funcionamiento del mercado, generar mejores condiciones de información y seguridad en las operaciones y una disminución de los espacios para la ocurrencia de delitos asociados al fraude.

Asimismo, se considera que el proyecto avanza respecto a la obligación de las empresas emisoras en cuanto a la implementación de medidas de seguridad exigentes y con altos estándares definidas por la autoridad competente, sin perjuicio de lo cual, también se considera relevante establecer con mayor fuerza que los deberes de los emisores no solo descansan en la adopción de las medidas de seguridad y las instrucciones para un uso

³ CMF Educa, disponible en <https://www.cmfchile.cl/educa/621/w3-propertyvalue-45232.html>

seguro que defina la CMF, si no que también deben fijar la obligación de información permanente de los emisores hacia los usuarios, entregando permanentemente y de manera clara y accesible medidas que promuevan la responsabilidad y cuidado financiero de las personas.

Se debe entender que estas medidas deben darse en un sentido similar al que se establece en la letra b) del inciso primero del artículo 3º de la Ley Nº 19.496, que establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores y que apunta a la diligencia que deben tener las personas frente a las relaciones contractuales que asumen.

Asimismo, es necesario establecer que no pretende que se eximan las responsabilidades del emisor ya establecidas en los demás artículos de esta ley, sino que se complementen positivamente las normas que se introducen en este proyecto de ley en materia de seguridad y uso responsable de los medios de pago, potenciando un marco regulatorio que proteja a los consumidores y fomente la responsabilidad de todos los actores que participan del sistema financiero, dando a la vez parámetros objetivos a los jueces, en caso de judicialización, de los aspectos a considerar para determinar la conducta diligente de usuarios y emisores.

En este sentido, se considera que así como el seguimiento de las personas de las medidas de seguridad y cuidado de sus medios de pagos es relevante, se debe también tener una consideración a que el cumplimiento por parte de los emisores de los requisitos y condiciones normativas en materia de seguridad y prevención de fraudes que imparta la CMF puedan ser relevados como prueba de la diligencia empleada en la prevención de fraudes.

De este modo, se incentiva que las instituciones que actúan en el mercado financiero (tanto el regulador como las entidades) cumplan con los más altos estándares de seguridad en favor del usuario y de la estabilidad del mercado en general. Por el contrario, de no

considerarse las medidas de cumplimiento y exigencia en materia de seguridad que cumpla el emisor, pueden darse más incentivos a que haya un cumplimiento al mínimo de lo exigido, pues igualmente deberán responder a todo evento.

b) Sobre la incorporación de la declaración jurada y sus efectos

Considerando que el texto aprobado en general propone que los emisores puedan solicitar una declaración jurada a los usuarios reclamantes, es importante que ella tenga algún efecto más allá de la mera solicitud, pues de otro modo se convierte más que nada en un proceso más a seguir dentro del procedimiento ya existente.

En este sentido, es razonable que se considere algún tipo de efecto concreto en caso que se presente una declaración jurada que se compruebe manifiestamente falsa, o bien que se considere que el plazo al que se refiere el inciso primero empiece a contarse desde el ingreso de tal declaración en los casos que corresponda.

Ambas consideraciones apuntan a que dicha declaración tenga mayor sentido y efecto, sin afecta los derechos de los usuarios respecto a los reclamos que realicen.

c) Sobre la definición de los umbrales de restitución a todo evento

Se estima necesario que el reglamento que determine los umbrales de restitución considere la diferente naturaleza y forma de funcionamiento de los distintos medios de pago de manera imperativa y no facultativa, sin perjuicio de que puedan determinarse los mismos umbrales para dos o más de ellos. Lo que se busca es que se establezcan los fundamentos y análisis para cada caso, lo que permitiría una mejor protección tanto de los usuarios presentes y futuros como del sistema financiero.

Por otra parte, se considera que es adecuada la propuesta de que se haga una revisión anual de los umbrales, pudiendo mantenerse o hacerse cambios en uno o más de ellos, pero se cree que sería muy positivo agregar la posibilidad de que las autoridades del Ministerio de Hacienda y Economía puedan realizar en estos procesos la consulta a expertos y actores del mercado financiero y de los derechos de los consumidores.

Esta es una medida que se considera podría darle a la autoridad una mayor base de conocimiento sobre el funcionamiento práctico y cotidiano de esta ley y poder darles a sus decisiones un mayor sustento y legitimidad en la definición de los umbrales al momento de su revisión anual, permitiendo además que el sistema financiero pueda mantenerse o ajustarse de mejor forma.

d) Inconsistencia en el tratamiento del dolo y la culpa grave en algunas medidas propuestas

A lo largo de las propuestas del proyecto, se constata que en algunos casos se refiere al “dolo o culpa grave de los usuarios” mientras que en otros se refiere solo al dolo, cuestión que debiera ser corregida para señalar ambos casos.

Tomando en cuenta que la ley vigente ya estableció el dolo o culpa grave como conductas a ser consideradas por las entidades bancarias para tomar acciones contra los usuarios, no existe razón legislativa ni jurídica para emitir la culpa grave en algunos artículos propuestos, además de las inconsistencias de interpretación que se pueden producir. Por ejemplo, en el encabezado del artículo 5 bis se hace referencia solo al “dolo”, pero también se remite al artículo 5 ter, que establece el catálogo de presunciones para conductas de dolo y culpa grave.

e) Sobre la incorporación de un catálogo de presunciones

El catálogo de presunciones que se presenta en el texto original es un buen aporte para enfrentar los principales casos de auto fraude que han denunciado las entidades emisoras de medios de pago, pero se considera que hay espacios para mejorar algunas de ellas y evaluar la incorporación de otras.

En primera instancia, se considera que la presunción de dolo o culpa grave cuando la operación reclamada se haya realizado entre cuentas de titularidad del usuario debiera incorporar también a familiares cercanos de acuerdo a la línea de consanguinidad y afinidad, ya que en las audiencias, especialmente de Banco Estado, se dio cuenta de casos donde podía constatarse una concertación de familias en este sentido para cometer el fraude.

Por otra parte, en la letra c), el criterio definido para fijar la reincidencia como presunción de dolo o culpa grave se determina en la existencia de dos o más sentencias firmes de dolo en los cinco años previos.

Cabe tener presente que la conducta reincidente se considera existiendo una sentencia firme y ejecutoriada por la misma conducta sobre la cual se juzga, por lo que es necesario adecuar esta referencia. Asimismo, se debe precisar que dichas sentencias deben considerarse sobre casos de dolo o culpa grave, y no solo el primero como establece la propuesta.

Finalmente, se estima que sería relevante considerar de alguna forma dentro de las presunciones el incumplimiento manifiesto del usuario de las instrucciones de seguridad informadas por el emisor, tomando como presupuestos mínimos y conjuntos que el emisor cumplió (i) con la entrega oportuna e informada de las instrucciones, (ii) que ellas son

concordantes con las leyes y normas emanadas por la CMF y (iii) que el usuario no actuó con la debida diligencia.

f) Sobre la entrada en vigencia de la ley

Teniendo a la vista que la iniciativa implica cambios importantes a la actual legislación, pero en la práctica no genera nuevas instituciones o procedimientos muy distintos a los ya existentes, se considera que es importante una implementación más pronta de ley para enfrentar los problemas que han dado origen a esta iniciativa y que se estiman urgentes de resolver con prontitud.

En este sentido, gran parte de las medidas que deberán llevarse a cabo para la ejecución de las nuevas normas ya cuentan con la capacidad instalada por parte de las autoridades públicas y las entidades privadas, por lo que un plazo no superior a 12 meses para la entrada en vigencia de las normas referidas al auto fraude se considera más que razonable.

g) Temas no considerados en el proyecto.

Tanto en la ley como en la nueva propuesta se establece que los usuarios pueden demandar indemnización en caso de que el juez desestime las acciones por dolo o fraude que presente el emisor contra el usuario, lo que es correcto.

Sin embargo, el actual artículo 3º de la Ley Nº 20.009 establece que la responsabilidad económica que derive de operaciones de medios de pago realizadas con posterioridad al aviso que haga el usuario de extravío, hurto, robo o cualquier tipo de fraude relacionado con dicho medio recae sobre el emisor. Si bien el usuario queda exonerado de la responsabilidad económica, la norma no lo libera de la responsabilidad penal que pudiera

corresponderle con motivo del extravío, hurto, robo o fraude, cuestión que también es correcta para enfrentar las denuncias falsas.

Pero no se hace ninguna referencia a la responsabilidad civil de que pueda ser objeto el usuario sentenciado por dolo o culpa grave. Representantes de entidades financieras han planteado que es importante que también se explicita la aplicación de la responsabilidad civil que pudiere corresponderle al usuario, lo que además sería un desincentivo adicional a los casos de auto fraude, especialmente cuando se detectan casos reiterativos o de acciones organizadas para defraudar.

Otra materia que tampoco es considerada en el proyecto de ley y que fue planteada por varios de los concurrentes a las audiencias de la comisión, incluidos funcionarios del Banco Estado, es que no se contempla ningún mecanismo para suspender o cancelar los medios de pago de los usuarios que son acusados y/o sentenciados por dolo o culpa grave en los reclamos que presenten para desconocer operaciones.

En este sentido, se considera importante al menos incluir la posibilidad de que el emisor tenga la facultad de suspender el uso de medios de pago ante el ejercicio de las acciones que contempla el proyecto, fundadas en la existencia de antecedentes de dolo o culpa grave por parte del usuario y evaluar medidas para proceder a la cancelación en caso de sentencia de culpabilidad, y sin perjuicio de que el consumidor siempre podría reclamar ante la autoridad correspondiente (SERNAC, CMF, tribunales).

Se considera que esta es una medida que debe ser evaluada en razón de la necesidad de que las entidades tengan posibilidad también de prevenir al menos temporalmente el nuevo mal uso de los instrumentos de pago mediante los cuales se cometió un auto fraude, sin afectar a todos los actores del sistema financiero, como actualmente se está dando.