

**INFORME DE LA COMISIÓN DE ECONOMÍA, FOMENTO Y DESARROLLO
RECAÍDO EN LA MOCIÓN QUE MODIFICA LA LEY N° 19.496 Y EL DECRETO
CON FUERZA DE LEY N° 3, DE 1997, DEL MINISTERIO DE HACIENDA, CON EL
FIN DE ESTABLECER LA OBLIGACIÓN PARA BANCOS E INSTITUCIONES
FINACIERAS DE FUNDAR POR ESCRITO LA NEGATIVA A UNA SOLICITUD DE
CRÉDITO.**

BOLETÍN N° 3.814-03-1

(LA COMISIÓN PROPONE EL RECHAZO DE LA IDEA DE LEGISLAR)

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Economía, Fomento y Desarrollo pasa a informar el proyecto de ley referido en el epígrafe, de origen en una moción de los de los Diputados señores Eduardo Saffirio, Jorge Burgos, Patricio Walker, Pablo Lorenzini y José Miguel Ortiz; de las ex Diputadas señoras Eliana Caraball y María Eugenia Mella, y de los ex Diputados señores Exequiel Silva, Edgardo Riveros y Waldo Mora, en primer trámite constitucional y primero reglamentario. Sin urgencia.

Durante el análisis de esta iniciativa la Comisión contó con la asistencia y colaboración de la Ministra de Economía, Fomento y Reconstrucción, señora Ingrid Antonijevic Hahn; de la Subsecretaria de esa cartera, doña Ana María Correa; de don Carlos Rubio, Jefe de la División Jurídica del Ministerio; de doña Ximena Aldana; de don Felipe Contreras (asesores de la Ministra), y de don Álvaro Villanueva (abogado, jefe de gabinete de la Subsecretaria).

Asimismo, concurrieron a dar su opinión a la Comisión el Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras, don Gustavo Arriagada; el Director Jurídico de esa entidad, don Ignacio Errázuriz; el Gerente General de la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras, don Alejandro Alarcón, y el Fiscal de esa entidad, don José Manuel Montes.

I.- ANTECEDENTES GENERALES.

El crédito, es definido por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, como un préstamo de dinero que el banco otorga a su cliente, con el compromiso que en el futuro, el cliente devolverá dicho préstamo en forma gradual (cuotas) con el interés pertinente que compensa al banco por todo el tiempo que no dispuso de ese dinero.

El crédito bancario es una de las formas más utilizadas por los consumidores y por los pequeños y medianos empresarios, agricultores y comerciantes para acceder a una fuente de financiamiento.

Muchos de los consumidores carecen de los activos financieros o de las garantías exigidas para el otorgamiento de un crédito, por consiguiente, una evaluación financiera clásica de estas personas y empresas no les permite acceder a los fondos solicitados, a pesar de las posibilidades reales de éxito de los proyectos o de la capacidad de pago de los créditos de consumo.

Para acceder a un crédito se exige a los consumidores y pequeños empresarios cumplir por escrito con una serie de requisitos que demuestren a la entidad bancaria su capacidad de pago. Se parte de la base que dichos requisitos se fundan en criterios objetivos, que permiten presumir que el crédito será pagado, de modo tal que sobre ellos se resuelve o no su otorgamiento.

El sistema financiero nacional adolece de problemas que dificultan procesos de acceso al crédito como es el caso de la exigencia de garantías y la historia crediticia. En el primero de los casos, el sistema no funciona, dada la existencia de un proceso de quiebras lento y caro que no hace atractivo para la banca el valor de la garantía, por lo que suelen exigir más garantías o simplemente no ofrecen los créditos. En el segundo de los casos, la historia crediticia, es decir la conducta anterior del sujeto de crédito, no es calificada de acuerdo a lo señalado en el artículo 18 de la ley de protección a la vida privada de las personas según el cual los datos caducos, en este caso emanados de créditos prescritos, deben ser eliminados de los registros y no pueden ser considerados para ningún efecto.

Lo anterior ha sido establecido por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, mediante la circular N° 3.182 (para Bancos) y N° 1.453 (para Financieras), donde se señala que sólo pueden ser considerados en el Estado de Deudores que elabora dicho organismo, aquéllos respecto de los cuales exista un título ejecutivo vigente o juicio pendiente. Es decir, pasados 5 años desde que se hizo exigible la obligación, los datos se eliminan del registro.

LA MOCIÓN.

Se señala que con la idea de evitar la práctica habitual de las entidades bancarias de rechazar verbal y arbitrariamente las solicitudes de créditos, se propone modificar el artículo 13 de la ley N° 19.496, sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, aplicable a este tipo de actos jurídicos, ya que de acuerdo con el artículo 2° letra a) de esta norma, esta ley se aplica a todos los

actos jurídicos de comercio que tengan el carácter de mercantil para el proveedor y de civil para el consumidor. Asimismo, el artículo 3° del Código de Comercio, numerales 10 y 11 señalan que estos actos jurídicos son actos de comercio y por lo mismo susceptibles de ser regulados por la ley 19.496. Esta última ley, en su Art. 3° establece el derecho del consumidor a una información veraz y oportuna sobre el servicio ofrecido y, también, a no ser discriminado arbitrariamente.

También se propone establecer un nuevo artículo 85 bis en la ley General de Bancos, dentro del título que regula las limitaciones a los créditos entregados por las instituciones bancarias y financieras, cualquiera que sea la naturaleza jurídica del solicitante. La propuesta pretende obligar al otorgante del crédito a entregar una respuesta por escrito y circunstanciada de los motivos de la negativa en el otorgamiento de un crédito, a fin de que la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras pueda ejercer sus facultades fiscalizadoras haciendo cumplir los criterios establecidos por las normas jurídicas y confirmados por dicha entidad.

La razón práctica de lo anterior es que en un inmenso porcentaje el fundamento real que motiva la negación de un crédito, son los antecedentes contenidos en el llamado "Dicom histórico", es decir, en bases de datos que son legalmente inexistentes. Ello, porque la ley N° 19.628 sobre Protección a la vida de las Personas, fue modificada el año 2002 para regular la utilización de datos personales relativos a obligaciones de carácter económico, financiero, bancario o comercial, ordenando la eliminación de dichos datos.

II.- IDEA MATRIZ O FUNDAMENTAL DEL PROYECTO.

La iniciativa tiene por objeto establecer dos obligaciones. Una, para bancos e instituciones financieras de fundar por escrito la negativa a la solicitud de un crédito e informar al solicitante, circunstanciadamente, el o los motivos de dicha negación y, la otra, a los proveedores de bienes y servicios, en el caso de existir negación de la venta o prestación de servicios, que deberá constar por escrito, expresándose clara y circunstanciadamente las razones de ello.

III.- SÍNTESIS DE LAS EXPOSICIONES PLANTEADAS EN LA COMISIÓN.

El Gerente General de la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras, don **Alejandro Alarcón**, precisó que esta moción intenta introducir cambios profundos al sistema del crédito en nuestro país. Valoró

positivamente todas las iniciativas que tiendan al perfeccionamiento del mercado del crédito en nuestro país, introduciendo mayores grados de competencia, transparencia y flexibilidad, de tal manera que se obtenga un acceso expedito, ágil y barato a los solicitantes de crédito, permitiendo la bancarización de amplios sectores del país.

Entienden por bancarización la posibilidad que amplios sectores de la población puedan acceder a servicios financieros de diversa índole. Así, por ejemplo, que la mayor cantidad de transacciones se puedan realizar electrónicamente o con tarjetas, a fin de evitar que la gente porte efectivo y sea víctima de asaltos o robos.

Para estos efectos, la Asociación creó durante 2005 el comité de bancarización, por encargo tanto del directorio como del comité de gerentes generales, cuyo objetivo fue analizar el estado actual de este proceso en nuestro país y sugerir cursos de acción para incrementar su desarrollo.

Este comité se abocó a los temas normativos, regulatorios y de colaboración dentro de la industria, que pudieran inhibir una mayor bancarización en nuestro país.

Esta perspectiva es especialmente relevante en el caso de Chile que muestra un buen avance en términos de bancarización, pero que tiene espacios para incrementarla, principalmente en los segmentos emergentes de nuestra población.

Sin embargo, en la iniciativa legal en comentario, no se encuentran presentes esos elementos y, en consecuencia, estimó que de transformarse en ley, causará mayores inconvenientes y perjuicios de aquellos que quiere evitar.

En efecto, desde el punto de vista de la industria bancaria esta iniciativa es necesario mirarla, en primer lugar, de cara a la labor propia de los bancos, cual es la intermediación financiera.

Señaló que el proceso de intermediación se genera porque algunas personas o empresas disponen de fondos o recursos que exceden temporalmente a los gastos y proyectos de inversión que ellos mismos tienen, es decir, son personas que tienen capacidad de ahorro, y por otra parte, existe también un conjunto de personas y empresas que tienen proyectos que quieren desarrollar y que requieren de fondos para llevarlos a cabo, que exceden su propia capacidad financiera y deben, por lo tanto, recurrir a terceros para que les proporcionen los recursos necesarios para implementarlos.

Así, se produce la interrelación entre quienes disponen de fondos en exceso para sus proyectos -los ahorrantes- y los que teniendo proyectos carecen de los recursos necesarios para desarrollarlos, que son los inversionistas,

De esta manera, los bancos tienen depositada la confianza de la comunidad en que harán un trabajo serio y responsable en la administración de los recursos que reciben y, en consecuencia, deberán enfrentar de manera profesional y acuciosa la evaluación de cada cliente. Así, aun con las mejores herramientas técnicas, el tomar una decisión de crédito lleva una cuota importante de credibilidad y aceptación de la buena fe de las intenciones de miles de clientes. La experiencia indica que también existen excepciones en que el principio de buena fe se usó para preparar un fraude premeditado. Por ello, la fe pública también está sustentada en la responsabilidad con la que deben actuar los intermediarios financieros.

En ese sentido, para la industria bancaria la información es absolutamente indispensable a la hora de evaluar los riesgos, el conocimiento que pueda tener de su cliente, en una relación que está fundada primeramente en la confianza.

Al respecto, un requisito es superar las asimetrías e insuficiencias de información que distorsionan la competencia en el ámbito financiero: consolidación de deudas entre la banca y las casas comerciales.

Es necesario recordar que las operaciones de crédito de dinero descansan en este aspecto fundamental, cual es, justamente la confianza.

Así, si alguien al otorgar un crédito no sabe de antemano algún elemento que pueda determinar el grado de cumplimiento de los compromisos comerciales, por parte del deudor, no podrá cobrar todos los costos involucrados, y lo que hará es prestarle dinero a gente menos riesgosa (que honre sus compromisos), o bien al ver incrementado el riesgo inherente a la operación, traspasarlo al costo de la misma, situaciones ambas que restringen el mercado del crédito.

Si a lo anterior se agrega límites a la libertad de contratación que tendrían los bancos en el proceso de crédito, cambiando sustancialmente una práctica básica en el funcionamiento propio de la actividad crediticia, se puede deducir que la implicancia directa de esta moción es disminuir el acceso al crédito o al menos encarecerlo, sobretodo para aquellas personas más riesgosas, que son la pequeña y mediana empresa y los segmentos más desposeídos de la población. Esto implica dejar fuera del mercado formal del crédito

a las empresas y personas antes mencionadas, abriendo un espacio aún mayor al mercado informal del crédito, con las consecuencias por todos conocidas, y que lamentablemente hemos visto en los medios de prensa en los últimos tiempos.

Para ilustrar las dificultades que generan iniciativas de esta naturaleza, es necesario recordar la ley que estableció topes máximos a las empresas de cobranzas extrajudiciales. En efecto, la ley de cobranzas extrajudiciales buscaba proteger a los deudores morosos de los cobros "excesivos" que algunos operadores financieros formales pudieran hacerles por las gestiones tendientes a regularizar los atrasos en el servicio de sus deudas. No obstante, ha tenido un efecto contrario a lo anterior. Como la industria financiera no puede recuperar los gastos necesarios para poner al día a sus clientes morosos, ha debido dejar de operar con los clientes más riesgosos. Ello ha significado, en la práctica, que esos clientes (en torno a 1 millón), entre los que destacan gran parte de las microempresas, han quedado privadas del financiamiento bancario formal y relegados a fuentes financieras no reguladas que sí pueden cobrar los verdaderos costos de la cobranza.

Concluyó que introducir rigideces al proceso de otorgamiento de crédito, lesiona seriamente el mercado de crédito formal.

El Jefe de la División Jurídica del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, señor **Carlos Rubio**, precisó que la norma aprobada podría carecer de aplicación práctica, porque cuando se obligue al banco a argumentar por escrito –sin explicitar qué debe señalarse- la entidad bancaria podría invocar que no concede el crédito por cuanto la petición del demandante del crédito está fuera o no se ajusta a las políticas del banco.

Añadió que, en todo caso, desde el punto de vista de los principios, le parece legítimo que cualquier persona que ofrece servicios y no da una razón valedera para denegarlo, con posterioridad esté sometida a procedimientos de control. Agregó que lo que es de dudosa aplicación es la obligación planteada en el proyecto.

IV.- DISCUSIÓN Y VOTACIÓN EN GENERAL.

Primó el argumento de que en la ley N° 19496, de Protección de los Derechos de los Consumidores, se encontraba ya regulada la materia, al contener normas aplicables también a las operaciones bancarias. La actividad bancaria, por otra parte, reviste características especiales que de no tomarse en cuenta en toda su extensión, hace muy peligroso e inconveniente legislar sobre el particular.

La actividad básica de los bancos es intermediar recursos de terceros -los capta directamente del público y después los coloca o presta- y, por ello, es imposible establecer padrones de igualdad. La mayoría de las veces las operaciones de créditos se hacen particularmente en función de los proyectos que se presentan, y no sólo se limitan a analizar las tasas y las garantías que se pueden ofrecer. Muchas veces hay una estrecha relación de confianza entre el inversionista y el banco que le administra los recursos.

Aprobar este proyecto implica destruir la actividad bancaria, puesto que pretender que tenga que fundamentarse por escrito cada negativa al otorgamiento a un crédito, conforme a padrones previamente establecidos, es imposible y, probablemente, los bancos van a dar argumentos vagos o genéricos, haciendo inoperante el sistema.

Se sostuvo, por último, que si una persona es tramitada abusivamente por un banco, tiene los mecanismos necesarios para recurrir a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras -entidad que representa al Estado-, que mantiene un control sobre las entidades bancarias, no sólo en cuanto a su gestión sino que, también, en cuanto a su solvencia. .

La Comisión rechazó la idea de legislar sobre la materia. -5 votos a favor del rechazo y 4 abstenciones.

No obstante lo anterior, se aclaró que la inspiración de los autores de este proyecto no se orienta a crear una obligación al acreedor para otorgar el crédito, dado que no es una compraventa al contado -la transacción de un artículo- sino que se trata de la prestación de un servicio, donde se deben proteger los intereses de los ahorrantes que están poniendo sus recursos en la banca. Si bien se requiere mantener el mínimo nivel de riesgo para que esta industria siga siendo exitosa, ello es totalmente compatible con el hecho de darle información a los usuarios.

La Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras y la Asociación de Bancos representan los intereses de la industria bancaria y de los ahorrantes, pero no hay ninguna institución que represente a los usuarios de los créditos que da la banca, y ello representa un desequilibrio manifiesto.

El proyecto es perfectible, la intención última es que la industria bancaria sea más transparente, con la posibilidad de dar mayor información al usuario. Transparentar tanto la relación del usuario con los otorgantes de créditos, como las condiciones, requisitos o exigencias que un acreedor coloca para concederlo. Lo que se debe evitar es que un banco, tratándose de un mismo producto, les exija distintas condiciones a los usuarios. Corresponde prevenir, en definitiva, el trámite inoficioso. Se argumentó, finalmente, que debe conciliarse tanto el buen funcionamiento de las entidades financieras, como el resguardo del derecho de los consumidores en su acceso al crédito.

V.- NORMAS DE CARÁCTER ORGÁNICO CONSTITUCIONAL O DE QUÓRUM CALIFICADO.

No hay normas con tal carácter.

VI.- REQUIERE TRÁMITE DE HACIENDA.

No.

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, y por los argumentos que dará a conocer el Diputado Informante, la Comisión de Economía, Fomento y Desarrollo recomienda rechazar la idea de legislar sobre la materia; sin perjuicio de lo cual, de conformidad con lo prescrito en el N° 8 del artículo 287 del Reglamento de la Corporación, somete a consideración el siguiente

PROYECTO DE LEY

“Artículo 1°. Introdúcese en la ley N° 19.496, sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, la siguiente modificación:

Agrégase al artículo 13 el siguiente inciso segundo:
"Para el cumplimiento de lo anterior, la negación de la venta o prestación de servicios deberá constar por escrito, expresándose clara y circunstanciadamente las razones de ella."

Artículo 2°. Introdúcese en el decreto con fuerza de ley N° 3, de 1997 del Ministerio de Hacienda, ley General de Bancos, la siguiente modificación:

Agrégase un nuevo artículo 85 Bis.

"Artículo 85 bis.- En caso de negación de un crédito, deberá informarse al solicitante, circunstanciadamente por escrito el o los motivos de dicha negación.".

Se designó diputado informante a don **MARCELO DÍAZ DÍAZ.**

Sala de la Comisión, a 11 de abril de 2006.

Tratado y aprobado en sesiones de fecha 4 y 11 de abril de 2006, con la asistencia de la Diputada señora Amelia Herrera y de los Diputados señores Arenas, don Gonzalo; Díaz, don Eduardo; Díaz, don Marcelo; Eluchans, don Edmundo; Jiménez, don Tucapel; Galilea, don Pablo; Godoy, don Joaquín; Jarpa, don Carlos Abel; Ortiz, don José Miguel (Presidente); Paya, don Darío; Saffirio, don Eduardo y Tuma, don Eugenio.

ROBERTO FUENTES INNOCENTI.
Secretario de la Comisión.

INDICE

I.- ANTECEDENTES GENERALES.....	1
LA MOCIÓN.....	2
II.- IDEA MATRIZ O FUNDAMENTAL DEL PROYECTO.....	2
III.- SÍNTESIS DE LAS EXPOSICIONES PLANTEADAS EN LA COMISIÓN.....	2
IV.- DISCUSIÓN Y VOTACIÓN EN GENERAL.....	2
V.- NORMAS DE CARÁCTER ORGÁNICO CONSTITUCIONAL O DE QUÓRUM CALIFICADO.....	2
VI.- REQUIERE TRÁMITE DE HACIENDA.....	2
PROYECTO DE LEY.....	2