

INFORME DE LA COMISIÓN DE ECONOMÍA, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que limita la responsabilidad de los usuarios de tarjetas de crédito por operaciones realizadas con tarjetas extraviadas, hurtadas o robadas.

BOLETÍN N° 3.129-03.

HONORABLE SENADO:

La Comisión de Economía tiene el honor de informar acerca del proyecto de la referencia, iniciado en moción de los Honorables Diputados señores Jorge Burgos, Camilo Escalona, Fidel Espinoza, Patricio Hales, José Miguel Ortiz, Iván Paredes, Eduardo Saffirio, Exequiel Silva, Esteban Valenzuela y Patricio Walker.

La iniciativa en informe ingresó a trámite legislativo el 14 de noviembre de 2002; la Cámara de Diputados lo despachó el 2 de octubre de 2003, iniciándose su tramitación en el Senado el 7 de octubre del mismo año.

A las sesiones en que la Comisión estudió este asunto asistieron, especialmente invitados, el señor Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras, don Enrique Marshall Rivera, y el Director Jurídico de la misma entidad fiscalizadora, don Ignacio Errázuriz Rosas; el Jefe de la División de Desarrollo Productivo del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, don Cristián Palma Arancibia y el abogado asesor del mismo Ministerio, don Carlos Rubio Estay; el asesor jurídico del Ministerio de Justicia, don Mauricio Zelada Pérez; el Subsecretario General de la Confederación del Comercio Detallista y Turismo de Chile, CONFEDECH, don Oscar Hormazábal Ciudad, y el Gerente de Operaciones de la Sociedad de Fomento Fabril, don Javier Fuenzalida Asmussen.

OBJETIVOS FUNDAMENTALES Y ESTRUCTURA DEL PROYECTO

El objetivo central de la iniciativa en informe es limitar la responsabilidad de los titulares de tarjetas de crédito que notifiquen adecuadamente al emisor del extravío, hurto o robo de las mismas.

Con este propósito, la moción impone al usuario de tarjetas de crédito la obligación de dar aviso de pérdida al emisor o administrador y, a éste, la de proveer servicios de comunicación de acceso gratuito y permanente, que permitan efectuar dicho aviso con celeridad, evitando el mal uso de la tarjeta por parte de terceros.

El proyecto, además, dispone el bloqueo inmediato de la tarjeta, una vez recibido el aviso de pérdida y, como contrapartida, establece que la responsabilidad por el uso de ella se radicará en el administrador o emisor, desde que se verifique el mismo aviso.

Enseguida, y con el fin de resguardar los intereses del administrador o emisor de la tarjeta, el proyecto sanciona el aviso de extravío dado con la intención de defraudar y permite al administrador o emisor de las tarjetas contratar un seguro que cubra los perjuicios ocasionados por el mal uso del citado documento.

La iniciativa aprobada por la Cámara de Diputados, originalmente de artículo único, actualmente consta de cuatro artículos permanentes.

ANTECEDENTES

I.- ANTECEDENTES DE HECHO.-

1.- La moción que da origen al presente proyecto reconoce el ingente aumento de la utilización de tarjetas bancarias, de crédito o de débito, y de tarjetas de casas comerciales que permiten efectuar operaciones de compra o de acceso a crédito, así como la conveniencia de regular la responsabilidad frente a su extravío, robo o hurto, particularmente frente a las transacciones efectuadas después de darse aviso de este hecho.

Los autores de la moción fundamentan su proposición señalando que el actual sistema de notificación de extravío, hurto o robo de una tarjeta se encuentra regulado por los contratos entre el tarjeta habiente y el emisor, los que tienen el carácter de contratos de adhesión y en

los cuales el consumidor puede aceptar o rechazar la oferta que se le formula en formularios preimpresos.

La moción agrega que, en estos casos, la normativa del Banco Central impone al operador la obligación de proveer al usuario de un medio expedito para dar noticia de la pérdida de la tarjeta, tras lo cual se le asigna una clave con indicación de la hora de la comunicación, a efectos de probar el cumplimiento del trámite de notificación. Sin perjuicio de lo cual, el aviso sólo significa que el titular de la tarjeta no responderá por las transacciones realizadas con la tarjeta perdida después de veinticuatro horas de verificarse el aviso.

Considerando lo anterior, los Diputados autores de la moción evocaron la legislación comparada, en la que se constata que existen diversos modos de regular la limitación de responsabilidad del usuario de tarjeta de crédito, requiriéndose siempre la notificación o aviso de pérdida y que, tanto en Estados Unidos como en la Unión Europea, se exige, además, que las sumas comprometidas en el consumo sean superiores a 50 dólares o a 135 euros, respectivamente. Hasta esos límites responde siempre el tarjeta habiente.

2.- Con el fin de precisar el tipo de contratos que se suscriben en el marco del sistema jurídico de las tarjetas de crédito, y de entender a cabalidad las obligaciones que emanan de los mismos, a continuación se incluye una síntesis del documento denominado "Responsabilidad de los usuarios de tarjetas de crédito por operaciones realizadas con tarjetas robadas, hurtadas o extraviadas", elaborado por la Unidad de Apoyo al Proceso Legislativo, de la Biblioteca del Congreso Nacional.

La Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras define a la tarjeta de crédito como "cualquier documento que le permita a su titular o usuario, disponiendo de un crédito del emisor, adquirir bienes o servicios en establecimientos afiliados al correspondiente sistema, sin perjuicio de las prestaciones adicionales al titular."

En el sistema de tarjetas de crédito intervienen la administradora o empresa operadora de tarjetas de crédito; la empresa o ente emisor de la tarjeta; el usuario de la tarjeta de crédito o tarjeta habiente, cliente o titular, y el establecimiento comercial adherido.

De acuerdo con el Compendio de Normas Financieras del Banco Central de Chile, la empresa operadora de tarjetas de crédito es la persona jurídica que, en virtud de un contrato con el emisor, proporciona a éste los servicios administrativos que requiera la operación.

La empresa o ente emisor de la tarjeta es la persona jurídica que emite y pone en circulación una o más tarjetas, y normalmente es un banco u otra entidad financiera.

El titular es el poseedor de tarjetas de crédito que puede utilizarlas como medio de pago de bienes o servicios en cualquier establecimiento afiliado al sistema. Puede ser una persona natural o jurídica y, en este último caso, se deberá indicar la persona natural autorizada para operar en su representación.

Establecimientos comerciales adheridos son aquellas personas naturales o jurídicas que se comprometen, a través de la celebración de un contrato con el emisor u operador de la tarjeta, a aceptar el pago de sus ventas de bienes o servicios mediante el uso de la tarjeta y la firma del comprobante respectivo.

En el sistema jurídico de las tarjetas de crédito se destacan nítidamente tres tipos de contratos: los que vinculan al emisor y al usuario o titular; al emisor y al establecimiento de comercio o servicios, y al usuario y a dicho establecimiento.

El primero de estos contratos, que vincula al emisor y al titular usuario, se denomina contrato de apertura de crédito y su objetivo comercial es dar al tarjeta habiente un crédito. Mediante este acuerdo de voluntades el emisor se compromete a asegurar al titular que podrá adquirir bienes y servicios con la tarjeta, en los establecimientos afiliados al sistema, pagando posteriormente el titular al emisor el importe de los correspondientes cargos, en los períodos concertados.

En el contrato de apertura de crédito, el banco se obliga a mantener el crédito otorgado a disposición del cliente, en la forma y por el tiempo pactados, y a efectuar las entregas de dinero comprometidas. Por su parte, el titular de la tarjeta debe pagar las comisiones y el interés pactado y reintegrar el capital, en los plazos estipulados.

El Compendio de Normas Financieras del Banco Central, respecto de este contrato, indica que el emisor celebrará con cada titular de tarjeta un "contrato de afiliación al sistema y uso de la tarjeta", en el cual se deberá establecer el monto máximo de adquisiciones, en moneda nacional o extranjera, que el titular de la tarjeta podrá pagar con cargo al crédito concedido.

Este contrato se perfecciona mediante la entrega de la respectiva tarjeta a su titular. Confiere al usuario el derecho a adquirir bienes y servicios en los establecimientos afiliados al sistema, y a obtener avances en efectivo; y le impone la obligación de pagar al emisor todo o

parte del crédito concedido, la comisión que exija la entidad emisora y el costo que represente la mantención de la tarjeta.

Respecto a la responsabilidad por extravío, hurto o robo de la tarjeta, el Compendio de Normas Financieras del Banco Central obliga al titular a comunicar este hecho, en forma inmediata, al emisor u operador.

Por su parte, el emisor tiene los derechos que el Reglamento de uso de la tarjeta de crédito establece; además, tiene el derecho a otorgar la tarjeta a quienes la soliciten, reservándose la facultad de rechazar solicitudes sin expresión de causa; le corresponden las prerrogativas de renovar o no la tarjeta vencida, revocar su vigencia anticipadamente o suspender el derecho a utilizarla. Como contrapartida, el emisor se obliga a otorgar una línea de crédito al titular por un monto que se establece en el propio contrato, y a remitir al titular de la tarjeta, a lo menos una vez al mes, un estado de cuenta.

En segundo lugar, en virtud del contrato suscrito entre el emisor y el establecimiento afiliado al sistema, éste se obliga a aceptar la tarjeta de crédito presentada por el titular o cliente como medio de pago, para la adquisición de bienes y servicios vendidos o prestados por él, previa firma del comprobante o boleta de resguardo. El emisor u operador, por su parte, se hace responsable de los pagos, en los plazos convenidos con el establecimiento afiliado, previa deducción del porcentaje de la comisión.

II.- ANTECEDENTES DE DERECHO.-

- 1.- Ley General de Bancos, cuyo texto refundido fue fijado mediante el decreto con fuerza de ley Nº 3, del Ministerio de Hacienda, de 1997.
- 2.- Decreto Ley Nº 1.097, de 1975, Ley Orgánica de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.
- 3.- Compendio de Normas Financieras del Banco Central. Capítulo III. J.1-3.
- 4.- Recopilación de Normas de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Capítulos 2-15 y 8-3.

DISCUSION Y APROBACION EN GENERAL

Durante la discusión en general del proyecto se escuchó el parecer del Ejecutivo y de organizaciones y personas invitadas, acerca del proyecto en informe.

En primer término, el Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras, don Enrique Marshall Rivera, hizo presente que la iniciativa en informe está bien orientada y se hace cargo de un problema de común ocurrencia en el sistema de tarjetas de crédito, cual es, su extravío, hurto o robo. Agregó que, en el último año, hubo doscientas cincuenta y ocho presentaciones sobre el particular, lo que muestra una tendencia creciente, que genera preocupación. Sin perjuicio de lo cual, indicó que se trata de cifras inferiores a las observadas en otros países.

Explicó que la regulación del Banco Central dispone que, en los contratos sobre tarjetas de crédito, las partes deben convenir los procedimientos y responsabilidades en caso de hurto, robo o pérdida de la tarjeta, así como las medidas tendientes a precaver el uso indebido de ella por parte de terceros.

Agregó que las disposiciones de la Superintendencia sobre el particular establecen que el titular debe comunicar en forma inmediata el hurto, robo o pérdida de la tarjeta al emisor u operador de la misma, quien deberá efectuar las diligencias necesarias para bloquearla e impedir su uso.

Recalcó que las disposiciones del proyecto son aplicables tanto a los bancos como a las casas comerciales.

Hizo presente que, aun cuando los avances tecnológicos permiten efectuar transacciones en línea, no todas se realizan de esta forma, principalmente debido a problemas de costo, que en su mayoría afectan a establecimientos comerciales pequeños. Añadió que la ausencia de sistemas en línea de cobertura total puede paliarse con seguros.

Expresó que se ha discutido la conveniencia de exigir obligatoriamente un seguro a los emisores, señalándose que ello tendría más sentido si el asegurado fuera el titular, en lugar del emisor, ya que éstos son, normalmente, entidades solventes. Además, la exigencia de un seguro obligatorio podría redundar en un incremento del costo de la tarjeta para su titular. A su juicio, lo lógico sería contratar un seguro para el período no cubierto por el aviso de pérdida de la tarjeta.

Concluyó su intervención recomendando uniformar los términos empleados por la moción en informe, con los de operador y

emisor de tarjetas de crédito empleados por la Ley General de Bancos y por las normas del Banco Central y de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

El Honorable Senador señor Novoa concordó con lo manifestado por el señor Superintendente y subrayó que debería sólo asegurarse el riesgo de mal uso de la tarjeta hurtada, robada o extraviada, durante las veinticuatro horas que siguen al aviso de pérdida.

Por su parte, el Honorable Senador señor García hizo presente que el proyecto impone diversas obligaciones al emisor de las tarjetas, compartió la preocupación frente a eventuales alzas del producto, derivadas de los cambios propuestos y consultó si existe algún estudio que mida este posible aumento de tarifas.

El Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras precisó que el proyecto regula con rango legal prácticas existentes, tales como el sistema para dar aviso de pérdida, y agregó que el bloqueo opera, por lo cual no deberían incrementarse los costos mayormente, sin perjuicio de que para el comercio que opera en base a vouchers y listados en papel de tarjetas bloqueadas pueda significar que tenga que incorporar tecnología o dejar de operar con el sistema.

El Subsecretario General de la Confederación del Comercio Detallista y Turismo de Chile, CONFEDACH, don Oscar Hormazábal, señaló que el uso de tarjetas de crédito es de creciente aplicación y manifestó el acuerdo de la entidad que representa con el proyecto, en cuanto permite que los bancos, mediante la contratación de un seguro, puedan enfrentar el riesgo de mal uso de tarjetas perdidas en el plazo de las veinticuatro horas siguientes al aviso de pérdida.

El Honorable Senador señor Novoa consultó el parecer de los comerciantes frente a la posibilidad de que no se les pague, por haber aceptado una tarjeta perdida después del aviso.

El representante de CONFEDACH expresó que la posibilidad no les preocupa ya que se encuentran protegidos por la consulta previa al banco, telefónica o en línea, que implica una garantía de pago respecto de los montos autorizados.

El Honorable Senador señor Gazmuri manifestó tener la impresión de que las obligaciones establecidas por el proyecto se cumplen en los hechos y agregó que, en este caso, el problema habría sido efectivamente resuelto por el mercado. Señaló que, conforme a lo indicado por la Superintendencia, lo único nuevo sería la incorporación obligatoria de un seguro, cuyo costo se trasladará al titular de la tarjeta. Habida

consideración de lo anterior, dudó acerca de la necesidad de legislar en la materia.

El Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras hizo presente que, con la misma lógica que imperó al elaborar la propuesta de regulación conocida como “Mercado de Capitales II”, se podría exceptuar del alcance del proyecto a los pequeños comerciantes de regiones. En cuanto a las tarjetas emitidas por las casas comerciales, indicó que éstas constituyen un medio de pago común y su uso se encuentra muy extendido, por lo que el interés público aconseja su regulación, sin que ello signifique aplicar la normativa bancaria a las casas comerciales.

El Honorable Senador señor Lavandero manifestó su intención de aprobar en general el proyecto, argumentando que el mismo se hace cargo de un problema de cotidiana ocurrencia y que puede llegar a afectar seriamente el patrimonio del titular que sufre el extravío, hurto o robo de una tarjeta de crédito.

Agregó que el proyecto se extiende a las tarjetas de crédito emitidas por las grandes tiendas, cuyo volumen se ha incrementado considerablemente, y a las que no se aplica la regulación propia de las emitidas por bancos e instituciones financieras. Propuso que se incorporen normas que regulen la situación en el caso de clonación de tarjetas, actividad ilícita que ha aumentado en los últimos años.

Finalmente, señaló que la incorporación de un seguro a las tarjetas de crédito ha sido criticada, por considerarse que provocaría un alza en el costo de operación del sistema, que sería traspasado a los consumidores.

Enseguida, el Honorable Senador señor Gazmuri, tras reiterar sus dudas respecto a la conveniencia de aprobar el proyecto en informe, manifestó su disponibilidad para regular la situación de las tarjetas emitidas por las grandes tiendas.

Por su parte, el Honorable Senador señor Novoa indicó que, efectivamente, las casas comerciales no están incluidas en el marco regulatorio propio de las tarjetas bancarias y, al efecto, propuso legislar, incorporando las normas necesarias.

El asesor jurídico del Ministerio de Justicia, don Mauricio Zelada, recordó que, con ocasión del debate del proyecto durante el primer trámite constitucional, la Superintendencia de Bancos manifestó su conformidad con la iniciativa, subrayando que la misma se conforma con las normas internacionales sobre la materia.

Agregó que los contratos entre tarjeta habientes y emisores son regulados por el Banco Central y, conforme a dicha regulación, deben contemplar un procedimiento para definir la responsabilidad por las transacciones efectuadas con la tarjeta después del aviso de extravío, robo o hurto.

Indicó que el titular de la tarjeta debe dar aviso al operador para bloquearla y añadió que la responsabilidad por las transacciones posteriores al aviso recae sobre el titular, durante las veinticuatro horas siguientes al mismo. Explicó que este lapso se explica por que existen casas comerciales que no operan en línea, lo que les impide tener conocimiento inmediato del aviso de extravío, robo o hurto.

Señaló que, con el sistema de seguro, se trata de remediar el problema, pudiendo convenirse distintos grados de cobertura, que pueden incluir o no la responsabilidad por clonación de tarjetas. Preciso que, en la actualidad y de acuerdo a lo expuesto por los representantes de Transbank en la Cámara de Diputados, algunos operadores cuentan con seguros. En consecuencia, concluyó, si el seguro se hace obligatorio deberían tender a bajar las primas.

En atención a lo expuesto, la Comisión acordó aprobar la idea de legislar, sin perjuicio de introducirle las correcciones y adiciones que un análisis de su mérito aconseje, en el trámite reglamentario de segundo informe.

- En virtud de las consideraciones previamente expuestas, la Comisión de Economía aprobó en general la iniciativa, en los mismos términos en que la despachó la Cámara de Diputados, por la unanimidad de sus miembros presentes, los Honorables Senadores señores Gazmuri, Lavandero y Novoa.

TEXTO DEL PROYECTO APROBADO EN GENERAL

Se transcribe a continuación el texto del proyecto cuya aprobación en general propone la Comisión.

PROYECTO DE LEY

“Artículo 1º.- Los tarjetahabientes de tarjetas de crédito emitidas por instituciones financieras o casas comerciales, podrán limitar su responsabilidad en los términos establecidos por esta ley, en caso de hurto, robo o extravío, dando aviso pertinente al organismo emisor.

El emisor de las tarjetas deberá proveer servicios de comunicación que permitan su acceso gratuito durante las 24 horas del día y todos los días del año. Además, deberá entregar, en el acto de su registro, un número o código de recepción del aviso, con indicación de la fecha y hora de su recepción.

Artículo 2º.- Las tarjetas por las que el tarjetahabiente haya dado aviso de extravío, hurto o robo, serán bloqueadas de inmediato por el emisor, procediendo a la entrega de nuevas para el tarjetahabiente.

Artículo 3º.- En el caso que las tarjetas sean operadas con posterioridad al aviso de extravío, hurto o robo, corresponderá al emisor probar que las operaciones fueron realizadas por el tarjetahabiente titular o los adicionales autorizados por éste.

Las cláusulas de los contratos que impongan el deber de prueba sobre el tarjetahabiente, por operaciones realizadas con posterioridad al aviso de extravío, hurto o robo, se tendrán por no escritas.

Artículo 4º.- El tarjetahabiente no tendrá responsabilidad por las operaciones realizadas con posterioridad al aviso o noticia entregada al emisor, sin perjuicio de la responsabilidad penal que corresponda por el uso fraudulento de la tarjeta bloqueada, conforme a lo dispuesto en el párrafo 8º del Título IX del Libro Segundo del Código Penal ni de lo dispuesto en el inciso siguiente.

Todos los emisores de tarjetas de crédito a que se refiere esta ley, deberán contratar un seguro para que cubra los perjuicios ocasionados por el mal uso del documento con posterioridad al aviso de hurto, robo o extravío. El tarjetahabiente, en virtud de lo expuesto, responderá sólo hasta 2 unidades de fomento, correspondientes a los gastos de caducidad de la tarjeta o prima del seguro que opere respecto de estos casos.”.

Acordado en sesiones celebradas los días 9 y 30 de marzo de 2004, con asistencia de los Honorables Senadores señores Jovino Novoa Vásquez (Presidente), José García Ruminot, Jaime Gazmuri Mujica y Jorge Lavandero Illanes.

Valparaíso, 14 de abril de 2004.

FERNANDO SOFFIA CONTRERAS
Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

PRIMER INFORME DE LA COMISION DE SALUD, ACERCA DEL PROYECTO DE LEY, EN SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL, QUE LIMITA LA RESPONSABILIDAD DE LOS USUARIOS DE TARJETAS DE CRÉDITO POR OPERACIONES REALIZADAS CON TARJETAS EXTRAVIADAS, HURTADAS O ROBADAS. (BOLETÍN N° 3.129-03).

PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISION: Limitar la responsabilidad de los titulares de tarjetas de crédito que notifiquen adecuadamente el extravío, hurto o robo de la misma al emisor.

ACUERDOS: Aprobado en general. (3x0)

ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISION: consta de cuatro artículos permanentes.

NORMAS DE QUORUM ESPECIAL: no hay.

URGENCIA: simple.

INICIATIVA: moción.

TRAMITE CONSTITUCIONAL: segundo.

APROBACION POR LA CAMARA DE DIPUTADOS: En sesión de 2 de octubre de 2003, fue aprobado por unanimidad.

INICIO TRAMITACION EN EL SENADO: 7 de octubre de 2003.

TRAMITE REGLAMENTARIO: primero.

LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:

- 1.- Ley General de Bancos, cuyo texto refundido fue fijado mediante el decreto con fuerza de ley N° 3, del Ministerio de Hacienda, de 1997.
- 2.- Decreto Ley N° 1.097, de 1975, Ley Orgánica de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.
- 3.- Compendio de Normas Financieras del Banco Central, Capítulo III. J.1-3.
- 4.- Recopilación Actualizada de Normas de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Capítulo 8 – 3.

FERNANDO SOFFIA CONTRERAS
Secretario de la Comisión

INDICE

Objetivos fundamentales y estructura del proyecto	2
Antecedentes	2
Discusión y aprobación en general	6
Texto del proyecto aprobado en general	9
Resumen Ejecutivo	12
Indice	13