

INFORME DE LA COMISIÓN DE ECONOMÍA recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que modifica la ley N° 19.628, suspendiendo por un plazo determinado la información comercial de las personas cesantes.

BOLETÍN N° 4.436-03.

Honorable Senado:

Vuestra Comisión de Economía tiene el honor de informar respecto del proyecto de ley de la referencia, en segundo trámite constitucional, iniciado en Moción de los Honorables Diputados señores Edmundo Eluchans, Javier Hernández, Juan Lobos, Patricio Melero, Iván Norambuena, Felipe Salaberry, Jorge Ulloa y Felipe Ward, y los ex Diputados señores Sergio Correa y Juan Masferrer.

La iniciativa ingresó a tramitación en el Senado con fecha 7 de julio de 2009, pasando a la Comisión de Economía.

- - -

A una de las sesiones en que la Comisión estudió el proyecto asistieron, especialmente invitadas, las siguientes personas:

De la Cámara de Comercio de Santiago: el Secretario General, señor Cristián García Huidobro, y el abogado, señor Francisco Arthur.

De CONUPIA: el Presidente, don Pedro Davis, y don Ivan Vuskovic.

De la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras: el Fiscal, señor Manuel Montes, y el Gerente General Subrogante, señor Enrique Hasbún.

De EQUIFAX: el Gerente General, señor Mario Godoy; el Gerente de Marketing Estratégico, señor Boris Strauss; el Fiscal, señor Absalón Valencia; los profesores de estadística, señores Wilfredo Palma y Guido del Pino, y la asesora comunicacional, señora Marcela Alt.

- - -

Cabe tener presente que la Comisión resolvió discutir este proyecto de ley sólo en general, aún cuando se trata de una iniciativa legal de artículo único, con el objeto de que se puedan presentar indicaciones en la discusión en particular del mismo.

- - -

OBJETIVOS DEL PROYECTO

En lo fundamental, el proyecto en estudio tiene por objeto modificar la ley N° 19.628, sobre protección de la vida privada, con el fin de suspender por un tiempo determinado la comunicación o publicación de información comercial de personas que acrediten encontrarse en situación de cesantía.

- - -

ANTECEDENTES

Para el debido estudio de esta iniciativa de ley, se ha tenido en consideración, entre otros, los siguientes:

A. ANTECEDENTES JURÍDICOS

- La Constitución Política de la República, en su artículo 19, numeral 16, inciso tercero, establece el principio de la no discriminación, a saber: "Se prohíbe cualquiera discriminación que no se base en la capacidad o idoneidad personal, sin perjuicio de que la ley pueda exigir la nacionalidad chilena o límites de edad para determinados casos."

- La ley N° 19.628, sobre protección de la vida privada.

- El Código del Trabajo, particularmente su artículo 2°.

-Decreto supremo N° 950, del Ministerio de Hacienda, de 1928, sobre boletín comercial.

B. ANTECEDENTES DE HECHO

La Moción que dio inicio al presente proyecto de ley señala que la ley N° 19.628, sobre protección de la vida privada, representó un gran avance en la defensa de los derechos de los consumidores, pues antes de su publicación, en 1999, había una total anarquía en lo referente a las bases de datos. Según los autores del proyecto en informe, el principal avance de la referida ley fue en materia de información financiera y comercial, que es la que más afecta a los consumidores y usuarios que hacen uso del crédito, tanto en los bancos, financieras, como casas comerciales.

La modificación introducida por la ley N° 19.812, conocida como Ley Dicom, respecto al Código del Trabajo, apunta a hacer efectivo el principio constitucional que garantiza la libertad del trabajo y su protección, consagrado en el N° 16 del artículo 19 de la Constitución Política de la República de Chile, y particularmente lo dispuesto en su inciso tercero, en el sentido que el principio que debe imperar en las relaciones laborales es el de la no discriminación. De acuerdo con este principio, se prohíbe cualquiera discriminación que no se base en la capacidad o idoneidad

personal, sin perjuicio de que la ley pueda exigir la nacionalidad chilena o límites de edad para determinados casos.

Ahora bien, la citada ley Dicom, en su artículo 2º específicamente, introduce un inciso sexto, nuevo, al artículo 2º del Código del Trabajo que consagra el principio de la no discriminación. A saber, dicha ley establece que "ningún empleador podrá condicionar la contratación de trabajadores a la ausencia de obligaciones de carácter económico, financiero, bancario o comercial que, conforme a la ley, puedan ser comunicadas por los responsables de registros o bancos de datos personales; ni exigir para dicho fin declaración ni certificado alguno". Sin embargo, este principio en la actualidad no se cumple, ya que se ha transformado en una mala práctica que se sigue solicitando la información de Dicom junto con el currículum, siendo las personas inmediatamente desechadas para ocupar el empleo al que postulan por el hecho de estar en esta base de datos.

Concluyen que, por ello, y como una forma de evitar este círculo vicioso de estar en Dicom y, consecuentemente, no obtener trabajo, es que este proyecto permite darles la oportunidad a aquellas personas que, a consecuencia de su falta de trabajo, no han podido cumplir con sus obligaciones comerciales o bancarias, y encontrarse en estas bases de datos que no les permiten acceder a una nueva fuente laboral que permita regularizar su situación.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL

En la primera sesión en que la Comisión debatió el asunto, el señor Presidente, **Honorable Senador señor García**, le ofreció el uso de la palabra, en primer término, a los representantes de la Confederación Gremial Nacional Unida de la Mediana, Pequeña, Microempresa, Servicios y Artesanado de Chile, **CONUPIA**.

Su Presidente, don Pedro Davis, indicó que la Confederación que representa ha estado permanentemente preocupada de la materia relativa a la información comercial. Al respecto indicó que Chile, como todo país moderno, debe contar con un manejo eficiente de la información comercial, transparente y oportuno, que facilite la toma de decisiones a los distintos agentes económicos, es decir, compradores, vendedores y mercado financiero, entre otros.

Agregó que nuestro sistema de información comercial es extraordinariamente sesgado, porque básicamente informa los aspectos negativos. Es así como basta que a una persona, que teniendo muchos años de comportamiento comercial y financiero impecable, por protestarle un cheque, quede en una situación muy difícil. Esto es completamente distinto a lo que ocurre actualmente en otros países del mundo.

Por lo anteriormente expuesto, destacó que el

sistema de información financiera debe considerar tanto elementos positivos como negativos, porque el comportamiento de las personas es una sumatoria de ambos elementos. Luego indicó que en un país en el cual existe una estratificación económica tan notable como en el caso de Chile, en el cual existen empresas de distintos tamaños, el sistema de información comercial debería ser igualmente estratificado, toda vez que no es lo mismo una deuda por no pagar el uso de una autopista concesionada que una deuda por un número significativo de cuotas vencidas de un préstamo comercial.

Por lo anteriormente expuesto, propuso estratificar la información comercial por su naturaleza y por tramos. Al respecto dio distintos ejemplos, como la diferencia entre aquél que no paga la cuenta de un servicio básico a aquél al cual le protestan un pagaré. Así, su propuesta concreta es que la legislación contemple una discriminación positiva para las deudas menores. Tal medida puede significar que el mercado bancario y financiero asuman un gasto mayor. Hasta ahora la banca le cobra más a los más chicos porque son más riesgosos, lo cual no es cierto, tal como lo avalan estudios del Banco del Estado y del Banco del Desarrollo. Indicó que la discriminación en el tratamiento de la deuda permitiría que bajo un monto, como podría ser 2 millones de pesos, no se publiquen ni se divulguen los datos de los ciudadanos, de manera de facilitar la ocupación de la población, máxime cuando estas deudas están relacionadas a servicios otorgados, y no a deudas con el sector financiero.

Más adelante indicó que es necesario establecer sanciones aplicables a quienes usen información privada. Asimismo, manifestó que la legislación debería consagrar el derecho de las personas naturales y jurídicas al acceso sin costo a toda la información propia. Ello importa conocer por escrito el historial de pagos completo respecto de todos los acreedores. Actualmente no existe la obligación para las grandes casas comerciales de entregar el historial de pago.

También indicó que, en su parecer, la administración del total de la información comercial debe estar a cargo de una institución pública y no privada. Ello por una cuestión de intereses, porque es indispensable que respecto de tal institución no exista duda en cuanto a eventuales conflictos de interés.

Luego, el señor Presidente, **Honorable Senador señor García** le ofreció el uso de la palabra a representantes de la **Cámara de Comercio de Santiago**, el Secretario General, señor Cristián García Huidobro, y el abogado, señor Francisco Arthur.

Señalaron que, tal como lo hicieron ver a los autores del proyecto y como lo expusieron, en su oportunidad, en la Cámara de Diputados, esta moción adolece de algunos inconvenientes que hacen del todo desaconsejable su aprobación.

En efecto, de aprobarse la iniciativa, su aplicación implicaría ir en contra de uno de los pilares fundamentales de todo sistema de información comercial, y que la ley N° 19.628 recoge en su artículo 9°,

que consagra la obligación de que la información “debe ser exacta, actualizada y responder con veracidad a la situación real del titular de los datos”.

Impedir la comunicación de los datos de carácter personal de aquellas personas cesantes, atenta en contra de estos principios de veracidad, exactitud y actualidad que inspiran a todo sistema legítimo de tratamiento de datos personales, dañándose de una manera irreparable un sistema que por más de 80 años ha demostrado funcionar adecuadamente para el objetivo que fue desarrollado. En este sentido, estiman que el bloqueo de la comunicación de los datos de aquellas personas que se beneficiarían con esta iniciativa, pondría a los agentes crediticios en una situación de incertidumbre respecto de la veracidad de la totalidad de la información, y como consecuencia de ello, las políticas de crédito se harán más restrictivas para todo el mercado.

En otro orden de ideas, y en lo que dice relación con los fundamentos que se han tenido en vista al momento de presentarse esta iniciativa legislativa, en el sentido de que la información de los incumplimientos comerciales de las personas afecta al empleo, han estimado oportuno hacer presente que su institución, previendo los efectos que la crisis económica internacional de los años 2008 y 2009 podía causar en el empleo, creó un instrumento especial, denominado “Índice de Comportamiento Comercial” (ICC). A través de este instrumento, que puede ser requerido por el correspondiente titular interesado, se permite acreditar que las anotaciones negativas que registra en el sistema del Boletín de Informaciones Comerciales (BIC) coinciden con el período en que se encuentra desempleado.

El mismo instrumento incluye un *credit report*, cuya elaboración encargó la Cámara de Comercio de Santiago (CCS) a la Facultad de Matemáticas de la Pontificia Universidad Católica de Chile, que contempla una ponderación considerativa de las anotaciones negativas en tiempos de cesantía. Si bien el ICC no omite los incumplimientos y protestos del deudor cesante, su presentación permite explicar tales anotaciones, y, en cierta medida, justificarlas.

Destacaron que en ocho meses que el ICC se encuentra a disposición de los interesados, sólo se han extendido 151 certificados. Tal resultado los hace cuestionarse sobre la verosimilitud de la premisa que inspira a esta iniciativa, en el sentido de atribuir al Dicom la dificultad para encontrar trabajo.

A continuación, el señor Presidente de la Comisión, **Honorable Senador señor García**, le ofreció el uso de la palabra a representantes de la empresa **EQUIFAX**.

El Gerente General, señor Mario Godoy indicó que, aunque la modificación a la ley N° 19.628 propuesta por el proyecto les parece bien inspirada y que apunta en la dirección correcta en favor de las personas que se encuentran en dicha condición, un análisis detallado de la misma les permite concluir lo siguiente:

(i) Los incumplimientos de pago como los estipulados en el artículo 17 de la ley N° 19.628 ocurren por múltiples circunstancias, como, por ejemplo, situaciones judiciales, de salud, profesionales y de cesantía, entre muchas otras. La modificación legal bajo análisis discrimina a favor de esta última circunstancia.

(ii) Son múltiples las fuentes de información que originan los incumplimientos de pago del artículo 17 antes citado, sin embargo, en el escenario que estuviese operativo dicho precepto, el texto consagra una única entidad como receptora de los antecedentes de cesantía, lo que crea asimetrías en el mercado. Aún más no se indican los costos a que estarían afectos, tanto para las personas cesantes, como para las empresas que adquieran esa información de cesantía.

(iii) Los incumplimientos del artículo 17 deben comunicarse por razones de transparencia hacia el mercado y en caso que no se haga, debe indicarse explícitamente la causal, como por ejemplo la que se plantea en esta iniciativa legal.

Luego compartió su propuesta sobre el particular, que es del siguiente tenor:

-Periódicamente la Dirección del Trabajo licita la administración de la base de datos de Infractores a la Legislación Laboral y Provisional, denominada "Boletín Laboral".

-El adjudicatario de dicha licitación debe distribuir bimestralmente una cinta con la referida base de datos actualizada, a todas las empresas de informaciones comerciales que suscriban el respectivo contrato de distribución.

-El Boletín Laboral contiene información sobre los empleadores en mora con las Administradora de Fondos de Pensiones (A.F.P), Instituto de Normalización Previsional (I.N.P.), Isapres, FONASA, Cajas de Compensación, Administradora de Fondos de Cesantía (A.F.C.), así como multas cursadas por la Inspección del Trabajo.

-Como cada vez que ocurre un despido en una empresa, el empleador debe notificar del hecho a la respectiva Inspección del Trabajo, la Dirección del Trabajo, a través de estas entidades, recopila toda la información de cesantía en un período determinado.

-Administrativamente se podría instruir a las Administradoras de Fondos de Pensiones (A.F.P) y Administradoras de Fondos de Cesantía (A.F.C.) para que comuniquen a la Dirección del Trabajo la nómina de las personas que dejaron de ser cesantes, porque empezaron a cotizar nuevamente en una AFP.

-En base a las dos consideraciones anteriores, la Dirección del Trabajo podría incorporar en el Boletín Laboral la información de las nuevas personas cesantes en el país, como también los que dejaron

de serlo.

-En consecuencia, el adjudicatario de la licitación del Boletín Laboral, distribuiría a las empresas del mercado de la información comercial, la información "vigente" de cesantía en el país.

-A su vez, las citadas empresas incluirían dicha información en sus informes comerciales, otorgando cada una de ellas, en la forma que lo estime conveniente, esta circunstancia y su relación con la fecha en la que aparecen las morosidades de un determinado deudor.

Luego, el **Honorable Senador señor Allamand** hizo presente que, sobre la base de lo expuesto por los representantes de la Cámara de Comercio de Santiago, la objeción que realizan al proyecto de ley consiste, en lo sustantivo, en que, de ser aprobado en los términos en que está redactado, permitiría que la información comercial de una persona cesante se oculte. Sin perjuicio de lo anterior, no habría contradicción conceptual si en los casos de un incumplimiento por cesantía, el Boletín Comercial informa que el deudor está cesante. En tal sentido, adelantó que estudiará presentar indicaciones al proyecto en esa dirección.

Al respecto, el señor Cristián García Huidobro afirmó que, efectivamente, en el caso planteado por el Honorable Senador señor Allamand no hay contradicción alguna, ni tampoco inconveniente en su implementación, toda vez que no hay distorsión de la realidad sino que simplemente hay una explicación de lo que está ocurriendo o, en otras palabras, la causa del incumplimiento del deudor respecto de una determinada obligación. Para ello bastaría que, junto con la publicación de un protesto, se agregara algún tipo de señal al margen que sea identificada con la condición de cesante.

Luego, el **Honorable Senador señor Zaldívar** concordó con lo que destacó el Honorable Senador señor Allamand, e indicó que resulta de mucha importancia que estos casos, que son una excepción, indiquen la información o motivo que justifica precisamente tal excepción. Si la información comercial señala que el deudor está cesante, se protege, de este modo, los intereses de las partes interesadas, particularmente la veracidad de la información.

A continuación, el **Honorable Senador señor Novoa** indicó que le parece muy razonable que si la persona afectada quiere que se publique que está cesante, pueda presentar un certificado de cesantía y que tal información quede registrada. Añadió que es muy legítimo también que ciertas personas no quieran que se proceda de ese modo, y están en todo su derecho.

A continuación, el señor Presidente de la Comisión, **Honorable Senador señor García**, le ofreció el uso de la palabra a los representantes de la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras, señor Manuel Montes, Fiscal, y el señor Enrique Hasbún, Gerente General subrogante, quienes se refirieron, en primer término, a la información comercial desde un punto de vista general.

Al respecto indicaron que el sistema crediticio y el sistema de pagos es lo que permite que las economías crezcan y que tengan un desarrollo sustentable a través del tiempo. Permite que las pequeñas y medianas empresas vayan creciendo y que las personas más desposeídas puedan tener acceso a distintos mercados.

Agregaron que para tener un sistema crediticio eficiente, comprendiendo en éste a bancos, comercio, cajas de compensación, mutuales, etcétera, es indispensable contar con información absolutamente integrada como un todo armónico. Al contar con un buen sistema de información comercial se logra minimizar el mercado informal del crédito y, de este modo, proteger a los segmentos más riesgosos de la población, para que éstos sean abordados por los mercados formales.

Luego se refirieron a un proyecto de ley que está en estudio en la Cámara de Diputados que introduce diversas modificaciones al manejo de la información comercial, tanto negativa como positiva.

Respecto del proyecto en informe, así como otros relativos al manejo de la información comercial, indicaron que si existiera un marco normativo adecuado y contáramos con un ente supervisor de la información comercial, lo planteado por éste y por los demás proyectos no estaría siquiera en discusión, porque los problemas que abordan se encontrarían resueltos. Así, estiman que es mejor contar con la mayor cantidad de información posible, y ofrecer verdadera transparencia. En tal contexto, más que dejar de publicar información, como sería la cesantía de un deudor, lo que corresponde es publicar, con el consentimiento de la persona, que ella está cesante. Es decir, si un deudor incumplió un determinado pago es porque está afectado por un período de cesantía. Concluyeron señalando que lo propuesto en la Moción, más que constituir un obstáculo, es un aporte que nutre al sistema de información comercial.

Finalmente, el **Honorable Senador señor García** mostró su apoyo a establecer que toda persona que acredite estar cesante, pueda concurrir al Boletín Comercial para que se suspenda la información que verse sobre sus obligaciones de carácter económico, financiero, bancario o comercial. Así se evita que, por falta de trabajo, muchas personas que nunca han faltado a sus compromisos terminen en Dicom. Es decir, se trata de informar que el incumplimiento de una obligación comercial no es un hábito, sino que deriva de una situación de cesantía puntual.

- - -

--Sometida a votación la idea de legislar en la materia, ésta fue aprobada por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión de Economía, Honorables Senadores señores Allamand, García, Novoa y Zaldívar.

- - -

TEXTO DEL PROYECTO

A continuación, se transcribe literalmente el texto del proyecto de ley despachado por la Honorable Cámara de Diputados, y que vuestra Comisión de Economía os propone aprobar en general:

"Artículo único.- Introdúcense en el artículo 17 de la ley N° 19.628, sobre protección de la vida privada, los siguientes incisos tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo, nuevos:

"Las entidades responsables que administren bancos de datos personales no podrán publicar o comunicar la información referida en el presente artículo, en especial los protestos y morosidades contenidas en él, cuando éstas se hayan originado durante el período de cesantía que le afecte.

Para estos efectos, la Administradora de Fondos de Cesantía comunicará los datos de sus beneficiarios a los responsables de banco de datos personales sólo mientras subsistan sus beneficios para los efectos de que éstas bloqueen la información concerniente a tales personas.

Sin embargo, las personas que no estén incorporadas al seguro de cesantía deberán acreditar dicha condición ante las entidades responsables de bancos de datos personales, acompañando el finiquito extendido en forma legal o, si existiese controversia, con el acta de comparecencia ante la Inspección del Trabajo, para los efectos de impetrar este derecho por tres meses renovable hasta por una vez.

Para que opere la renovación se requiere que la situación de cesantía persista y, al efecto, se deberá adjuntar un certificado de la Administradora de Fondos de Pensiones o bien del Instituto de Previsión Social, donde conste que al deudor no se le ha efectuado imposición previsional alguna desde la fecha del finiquito.

Toda la información contenida con anterioridad a lo preceptuado en los incisos anteriores seguirá siendo dada a conocer.

Las entidades responsables de la administración de bancos de datos personales no podrán señalar bajo ninguna circunstancia, signo o caracterización que la persona se encuentra beneficiada por esta ley."."

- - -

Acordado en sesiones celebradas los días 5 y 12 de mayo de 2010, con la asistencia de los Honorables Senadores señores José García Ruminot (Presidente), Andrés Allamand Zabala, Jovino Novoa Vásquez, Eugenio Tuma Zedán y Andrés Zaldívar Larraín.

Sala de la Comisión, a 14 de mayo de 2010.

PEDRO FADIC RUIZ
Abogado Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE ECONOMÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, EN SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL, QUE MODIFICA LA LEY N° 19.628, SUSPENDIENDO POR UN PLAZO DETERMINADO LA INFORMACIÓN COMERCIAL DE LAS PERSONAS CESANTES.

BOLETÍN N° 4.436-03.

I. PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: En lo fundamental, el proyecto en estudio tiene por objeto modificar la ley N° 19.628, sobre protección de la vida privada, con el fin de suspender por un tiempo determinado la comunicación o publicación de información comercial de personas que acrediten encontrarse en situación de cesantía.

II. ACUERDOS: Aprobado en general (4x0).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: El proyecto consta de un artículo único.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: No tiene.

V. URGENCIA: No tiene.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Moción de los Honorables Diputados señores Edmundo Eluchans, Javier Hernández, Juan Lobos, Patricio Melero, Iván Norambuena, Felipe Salaberry, Jorge Ulloa y Felipe Ward, y los ex Diputados señores Sergio Correa y Juan Masferrer.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: Segundo trámite.

VIII. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: Inició su tramitación en el Senado el día 7 de julio de 2009, pasando a la Comisión de Economía.

IX. TRÁMITE REGLAMENTARIO: Primer informe.

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

- La Constitución Política de la República, en su artículo 19, numeral 16, inciso tercero, establece el principio de la no discriminación, a saber: "Se prohíbe cualquiera discriminación que no se base en la capacidad o idoneidad personal, sin perjuicio de que la ley pueda exigir la nacionalidad chilena o límites de edad para determinados casos."

- La ley N° 19.628, sobre protección de la vida privada.

- El Código del Trabajo, particularmente su artículo 2°.

-Decreto supremo N° 950, del Ministerio de Hacienda, de 1928, sobre boletín comercial.

- - -

Valparaíso, a 14 de mayo de 2010.

PEDRO FADIC RUIZ
Abogado Secretario de la Comisión