

OFICIO N° 71-2024

**INFORME DE PROYECTO DE LEY QUE “MODIFICA
DIVERSOS CUERPOS LEGALES, CON EL OBJETO DE
ADOPTAR MEDIDAS PARA COMBATIR EL
SOBREENDEUDAMIENTO”.**

Antecedentes: Boletín 16.408-05.

Santiago, dos de abril de dos mil veinticuatro

Por Oficio N° H-3 (2024), de fecha 19 de marzo de 2024, el Presidente de la Comisión de Hacienda del Senado y su Secretaria, don Ricardo Lagos Weber y María Soledad Aravena, respectivamente, pusieron en conocimiento de la Excma. Corte Suprema, el proyecto de ley que ***“Modifica diversos cuerpos legales, con el objeto de adoptar medidas para combatir el sobreendeudamiento”***, a fin de recabar el parecer del máximo tribunal en torno a dos disposiciones específicas que transcriben.

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión celebrada el primero de abril del año en curso, presidida por su titular señor Ricardo Blanco H., y los Ministros señor Fuentes, señora Muñoz S., señores Valderrama y Prado, señoras Vivanco y Ravanales, señores Carroza y Matus, señora Gajardo, señor Simpertigue, señora Melo, y los suplentes señor Muñoz P. y señora Quezada, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación.

AL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE HACIENDA DEL SENADO.

SEÑOR RICARDO LAGOS WEBER.

VALPARAÍSO

“Santiago, dos de abril de dos mil veinticuatro.

Vistos y teniendo presente:

Primero: Que el Presidente de la Comisión de Hacienda del Senado y su Secretaria, don Ricardo Lagos Weber y María Soledad Aravena, respectivamente, pusieron en conocimiento de la Excma. Corte Suprema, mediante Oficio H-3 (2024), de fecha 19 de marzo de 2024, el proyecto de ley que ***“Modifica diversos cuerpos legales, con el objeto de adoptar medidas para combatir el sobreendeudamiento”***, a fin de recabar el parecer del máximo tribunal en torno a dos disposiciones específicas que transcriben.

Se hace presente que el presente informe corresponde a una segunda consulta recaída en modificaciones nuevas que se agregan a las ya informadas con fecha 14 de diciembre de 2023, mediante oficio N° 331-2023, aprobado por el Pleno de esta Excma. Corte.



El proyecto en cuestión corresponde al Boletín N° 16.408-05, iniciado originalmente por Mensaje e ingresado al Honorable Senado el día 10 de noviembre de 2023, se encuentra en primer trámite constitucional y cuenta con discusión inmediata para su tramitación.

Segundo: Que el Mensaje del proyecto de ley original, deja constancia de un alto endeudamiento de las personas naturales y las familias en nuestro país. Al respecto, se han presentado múltiples iniciativas de orden legal y administrativo para combatirlo, no obstante, precisa la iniciativa, todas serían de mediano y largo aliento, razón por la cual se hace presente la necesidad de adoptar respuestas más inmediatas, como un programa de garantías para refinanciar créditos de personas altamente endeudadas o revisar la normativa sobre pagos mínimos de créditos rotativo².

Se indica cómo a partir de la dictación 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, y en especial, con la modificación introducida por la Ley N° 21.234 que Limita la Responsabilidad de los Titulares o Usuarios de Tarjetas de Pago y Transacciones Electrónicas en caso de Extravío, Hurto, Robo o Fraude, lo que ha provocado un aumento de transacciones bancarias fraudulentas, lo cual puede ser atribuible a un menor resguardo de los propios usuarios respecto de los productos financieros, lo que ha tenido como consecuencia la existencia de incentivos para cometer fraudes -esto es, desconocer una operación consentida- a sabiendas que es poco probable que ello acarree consecuencia³.

Por intermedio de las modificaciones legales propuestas, el Ejecutivo busca combatir el sobre endeudamiento y el incremento en los costos del financiamiento, tanto de manera directa como indirecta. Para ello, sería elemental la reactivación de distintos rubros que generan empleo; mejorar las herramientas de fiscalización y monitoreo de la Comisión para el Mercado Financiero (en adelante CMF), permitiendo mejorar el diseño de políticas públicas; y resguardar el gasto público y social asociados a fraudes bancarios, mejorando las medidas de seguridad en la industria, y adoptando las medidas que impidan la comisión de delitos como auto fraude, estafa o lavado de dinero; entre otra⁴.

El proyecto de ley consta de 4 artículos permanentes y 5 disposiciones transitorias. Sin pretender hacer una nueva revisión exhaustiva de cada uno de éstos, la nueva iniciativa se estructura sobre la base de los siguientes ejes⁵:

¹ Se menciona el proyecto de ley que reactiva el Registro de Deuda Consolidada (Boletín N°14.743-03); el perfeccionamiento de la plataforma sobre datos de deuda de las personas de la CMF; el desarrollo de una Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (que incluye la actualización de la Estrategia Nacional de Educación Financiera); y una agenda antiabusos, en la cual se incluye el proyecto de ley que mejora la protección de los derechos de las personas consumidoras en el ámbito de sus intereses individuales fortaleciendo al Servicio Nacional del Consumidor, y establece otras modificaciones que indica (Boletín N° 16.271-03). Boletín 16.408-05, p.3.

² Boletín 16.408-05, pp. 3 y 4.

³ Ibídem p.7.

⁴ Ibídem p.8.

⁵ Ibídem pp.9 a 13.



- i. Artículo 1. Modifica la ley N° 21.543, que Crea un Fondo de Garantías Especiales, reformando y ajustando programas de apoyo a la construcción, vivienda.
- ii. Artículo 2. Modifica el Decreto con Fuerza de Ley N° 251 del Ministerio de Hacienda, sobre Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio, habilitando a las mutuarías a participar como entidades otorgantes de créditos con Garantías de Apoyo a la Vivienda.
- iii. Artículo 3. Modifica la ley N° 18.010, que Establece Normas para las Operaciones de Crédito y otras Obligaciones de Dinero. Se otorgan a la CMF la facultad y mandato de regular la determinación de los componentes y el algoritmo a considerar en materia de pago mínimo.
- iv. Artículo 4. Modifica 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.
- v. Disposiciones Transitorias. Establece los plazos y condiciones para la entrada en vigencia de las modificaciones permanentes.

La consulta que ahora se formula a la Excelentísima Corte Suprema **recae**, esta vez, **en dos disposiciones** específicas, referidas a la **modificación del artículo 5** y la **adición de un nuevo artículo 5 bis, ambos de la Ley N° 20.009** (estas disposiciones **ya fueron informadas por el máximo tribunal** en su Oficio 331-2023, de fecha 14 de diciembre de 2023, en base a la fisonomía que poseían entonces), correspondiente a la versión propuesta mediante el Mensaje presidencial que dio origen a esta iniciativa.

Pues bien, precisamente, para analizar los citados preceptos resulta de utilidad reproducir las consideraciones que esbozara la Corte en el citado oficio.

Cabe hacer notar que estas disposiciones ya fueron informadas por este máximo tribunal, a través del oficio ya citado, y consiste en la modificación del artículo 5 y la adición de un nuevo artículo 5 bis, ambos de la Ley 20.009, con arreglo al tenor literal que poseían en aquel entonces, correspondiente a la versión propuesta mediante el Mensaje presidencial que da origen a esta iniciativa.

Tercero: Que el informe anteriormente remitido por la Corte Suprema con fecha 14 de diciembre de 2023, aborda 2 grupos de observaciones: (i) uno, referido a 3 disposiciones del proyecto, y (ii) un comentario sobre la carga de trabajo de los Juzgados de Policía Local que se indican.

Respecto de las disposiciones observadas, cabe señalar que dos de ellas corresponden a las propuestas referidas a los artículos 5 y 5 bis de la Ley 20.009, y una tercera referida al artículo 5 ter de dicho cuerpo legal. Dado que las dos primeras son objeto de este informe, se traerá a colación la opinión de la Corte al momento de analizar los preceptos consultados en el siguiente acápite.



En lo que se refiere al artículo 5 ter –precepto que incorpora tres presunciones simplemente legales que serán aplicables a los procedimientos regulados en los artículos 5 y 5 bis, en las que se presumirá dolo o culpa grave del usuario- la Corte consideró que:

“En relación con la presunción sobre la existencia de condenas por dolo, cabe señalar que, además de la dificultad (imposibilidad) de probar el dolo o culpa grave, en la práctica se reconoce el derecho a defraudar sin sanción por una vez.

Sobre estas presunciones, y sin hacer un análisis por cada una de las hipótesis que se plantean en el proyecto de ley, se observa la conveniencia y utilidad de su incorporación, por cuanto permite a la parte demandante y al propio tribunal, simplificar la calificación de la conducta del usuario. A su vez, éste no queda en indefensión, en tanto éstas admiten prueba en contrario.

La decisión mantener el estándar de culpa grave o dolo es contradictoria con los fundamentos del Proyecto: (i) se reconoce que la culpa grave o dolo supone el menor grado de diligencia exigible que debe observar el titular del medio de pago; y (ii) se reconoce que el aumento de fraudes se debe a la existencia de incentivos a cometer auto fraudes (desconocer una operación consentida) “a sabiendas que es poco probable que ello acarree consecuencias”.”

Un punto central del informe de la Corte atañe a la carga de trabajo que la presente iniciativa, de prosperar, generará en los Juzgados de Policía Local.

En efecto, la Corte proyectó que el nuevo mecanismo para *“suspender la cancelación de cargos y/o restitución de los fondos, cualquiera sea el monto reclamado, permite prever un aumento en las causas que ingresarán a estos tribunales. Más aún, si se tienen en consideración los antecedentes aportados en el Mensaje, que dan cuenta de un alza en los reportes de fraudes, así como de las sumas involucradas, a partir de la modificación introducida por la Ley 21.234. De dicho modo, la no sujeción al umbral de restitución para iniciar el procedimiento y la posibilidad de acumular acciones, podrían redundar en un estímulo al litigio para los emisores.”*

Luego, prosigue el máximo tribunal: *“Resulta relevante que los legisladores consideren los efectos de esta iniciativa en la carga de trabajo de los juzgados de policía local, no aisladamente, sino en conjunto con las demás que se encuentran en tramitación en el Congreso Nacional –por ejemplo, con el boletín 16271-03, que Mejora la protección de los derechos de las personas consumidoras en el ámbito de sus intereses individuales fortaleciendo al Servicio Nacional del Consumidor, y establece otras modificaciones que indica-, con miras a revisar un fortalecimiento de esta judicatura.”*

Cuarto: Que en este apartado se analizarán separadamente las normas objeto de consulta por parte del Congreso, relacionándolas con la versión que ya fuera observada con la Corte.

1. Reemplazo del artículo 5 de la Ley N° 20.009



El artículo 5 de la ley N° 20.009 regula el procedimiento destinado a dejar sin efecto la obligación que pesa sobre el emisor de restituir los fondos y/o cancelar los cargos, cuando en **operaciones superiores a 35 UF** se alega que esta ha sido producto de un acto del usuario, con dolo o culpa grave, respecto a un medio de pago.

La iniciativa modifica algunos aspectos referidos a la forma de determinar la cifra que habilita al emisor para accionar en contra del usuario (el umbral) y, en lo que concierne a las atribuciones de los tribunales de justicia, innova al establecer un mandato legal de **acumulación de autos** respecto de las causas en que el emisor haya ejercido ante el juez de policía local las acciones que emanan de la ley 20.009, respecto del mismo usuario.

Esta disposición no ha variado la regla antes descrita, por lo que cabe reiterar la opinión remitida en el Oficio 331-2023, cuyo tenor es el siguiente:

“Al respecto, cabe recordar que la acumulación de autos ya resulta aplicable a este procedimiento en virtud del artículo 50 B de la ley 19.496 (que corresponde al régimen procedimental aplicable según el artículo 5°, inciso sexto de la ley 20.009), que hace aplicable subsidiariamente a estos procedimientos lo dispuesto en las leyes N°s. 18.287 y 15.231 y, en subsidio, a lo dispuesto en las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil, cuerpo legal este último que contempla, precisamente, en su artículo 94, tal figura, habilitando a las partes para solicitarla, así como al juez, quien podrá decretarla de oficio cuando conozca de asuntos que se tramitan en el mismo tribunal -en ambos casos la ley contempla que es facultativo.

Así, la reforma propuesta al inciso 3° del artículo 4, parte final, solo modifica el carácter facultativo en que está establecida la acumulación de autos, estableciendo ahora que será imperativo (así debe entenderse el empleo de las voces “se acumularán”). Ahora bien, el efecto de esta innovación se torna intrascendente, en tanto no existe sanción a su incumplimiento, lo cual parece lógico si se piensa en los fines que inspiran esta institución.”.

2. Nuevo artículo 5 bis de la Ley N° 20.009

El nuevo artículo 5 bis propuesto, en esta modificación, que viene a regular una situación no prevista en la actualidad ⁶. Por esta razón, presenta en la versión consultada algunas modificaciones relevantes respecto de la versión analizada en el Oficio 331-2023.

Una primera modificación dice relación con **la incorporación del estándar de culpa grave de parte del usuario** para dar lugar a la suspensión de la cancelación de cargos y/o restitución de fondos.

En su primer informe, la Corte Suprema advirtió que la versión original del proyecto solo contemplaba el dolo del usuario en el artículo 5 bis, como figura que autoriza la referida suspensión, desconociéndose la razón para descartar la culpa grave. En este punto, la nueva versión corrige tal omisión.

⁶ Permite a las entidades emisoras acudir ante el órgano jurisdiccional para solicitar autorización para mantener la suspensión de la cancelación de cargos y/o restitución de fondos, cuando los usuarios reclaman por operaciones realizadas antes del aviso regulado en el artículo 2, y cuyo monto es igual o inferior a 35 UF.



Con todo, y dado que la nueva versión no innova en este punto, se debe mantener la observación de la Corte en orden a la complejidad que generará en los operadores jurídicos establecer **procedimientos diferenciados** destinados a acreditar el mismo supuesto -el dolo o culpa grave de parte del usuario de medios de pago, para defraudar y/o perjudicar a una entidad emisora-, **uno regido por el artículo 5 bis, con sus propias reglas, y otro contemplado en el artículo 5, que se rige por la reglas del Párrafo Primero del Título IV de la Ley N° 19.496.**

A lo anterior debe añadirse, reiterando lo ya observado por la Corte Suprema, que en el artículo 5 bis no se aprecia una regulación procedimental uniforme, que comprenda la tramitación completa de la demanda, sino que se entregan algunas reglas para trámites específicos. Es por ello que es dable volver a sugerir la revisión de la decisión de crear un nuevo procedimiento, por lo problemático que implica añadir una y otra vez procedimientos especiales.

Otra observación de la Corte apuntaba a la falta de claridad que entrega el proyecto respecto del plazo para solicitar la autorización judicial en comento, por cuanto, al fijarlo en 3 días siguientes *“al vencimiento del plazo previsto en el inciso segundo del artículo anterior”*, vuelve confusa la definición del mismo, pues el referido inciso contempla dos plazos distintos.

Esta redacción no ha cambiado, por lo que cabe reiterar en este punto la observación negativa formulada en el Oficio 331-2023.

Otro punto observado por la Corte se refería a la **medida prejudicial** de suspensión de la cancelación de cargos y/o restitución de fondos, prevista en el inciso segundo del artículo 5 bis, en que se estimó acertada la reducción del plazo de ampliación de presentación de la demanda, en relación con aquel previsto en el artículo 280 del Código de Procedimiento Civil, de 30 días a 10 días hábiles, en atención a la concentración del procedimiento que se seguirá ante los jueces de policía local.

Pues bien, la nueva versión mantiene los mismos términos y solo añade como supuesto especial de procedencia de la medida, la exigencia de acompañar comprobantes que constituyan una presunción grave de que hubo culpa grave de parte del usuario, en circunstancias que la versión original exigía dolo del usuario. En estas condiciones, es dable señalar la conformidad con la mantención del plazo ya indicado y la modificación señalada.

Un punto que advirtió la Corte en su informe, fue el vacío producido en el inciso tercero, al omitir una regla expresa que resolviera el caso en que la **solicitud es rechazada** por el juez de policía local, y los montos reclamados excedieran el umbral de restitución del inciso primero del artículo 5, pues solo se proponía una regla para montos bajo dicho umbral.

Pues bien, en la versión consultada en esta ocasión se propone la siguiente regla: *“Respecto del monto que exceda dicha cantidad, el emisor podrá continuar con la demanda de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 5 anterior, o restituir y/o*



cancelar los cargos correspondientes.”. La regla propuesta permite tener por superada la omisión en comento.

En relación a la figura de **abandono del procedimiento**, se advierte que la nueva versión no la altera, por lo que puede reiterarse la observación positiva informada en el Oficio 331-2023.

Otro aspecto relevante advertido por la Corte fue la absoluta indeterminación que el proyecto ofrece respecto de la regla que autoriza al usuario vencedor a solicitar **indemnización de perjuicios** “dentro del mismo procedimiento”, cuestión que no ha variado, por lo que cabe reiterar lo ya expresado, en cuanto no existe certeza “respecto a cuál es el momento y/o etapa procesal en que se debe interponer la demanda de indemnización de perjuicios”, pues, el título para demandar nacería al rechazarse la demanda por sentencia firme, agotándose con ello el procedimiento.

Por último, cabe considerar que la acción que se viene comentando opera en virtud de hipótesis regladas de dolo o culpa grave de parte del usuario, regulación que si bien se encuentra en el nuevo artículo 5 ter, que no ha sido consultado, su íntima conexión con el artículo 5 bis lleva a reiterar lo observado por la Corte en su Oficio 331-2023:

a.- La técnica de establecer presunciones legales es conveniente y útil para simplificar la calificación de la conducta del usuario; y

b.- Aunque, “la decisión mantener el estándar de culpa grave o dolo es contradictoria con los fundamentos del Proyecto: (i) se reconoce que la culpa grave o dolo supone el menor grado de diligencia exigible que debe observar el titular del medio de pago; y (ii) se reconoce que el aumento de fraudes se debe a la existencia de incentivos a cometer auto fraudes (desconocer una operación consentida) “a sabiendas que es poco probable que ello acarree consecuencias”.

Quinto: Que, en conclusión, se consulta a la Corte Suprema en segunda ocasión el proyecto de ley que “Modifica diversos cuerpos legales, con el objeto de adoptar medidas para combatir el sobreendeudamiento”, específicamente, respecto de dos disposiciones que ya fueron observadas por la Corte en su Oficio 331-2023 y que exhiben una nueva versión: la modificación del artículo 5 y la incorporación de un artículo 5 bis, ambos respecto de la Ley N° 20.009.

Respecto del artículo 5 se reitera lo observado acerca de la acumulación de autos.

En tanto, sobre el nuevo artículo 5 bis, se reitera la inconveniencia de mantener procedimientos diferenciados destinados a acreditar un mismo supuesto (el del artículo 5 y del artículo 5 bis) y de autorizar al usuario vencedor en un proceso afinado a solicitar **indemnización de perjuicios** “dentro del mismo procedimiento”. En cambio, se estima positiva la introducción de una regla expresa que resuelva el caso en que la solicitud es rechazada y los montos reclamados excedan el umbral de restitución del inciso primero del artículo 5.



También se reitera lo informado acerca de las hipótesis regladas de dolo o culpa grave de parte del usuario, regulación que si bien se encuentra en el nuevo artículo 5 ter, que no ha sido consultado, tienen íntima conexión con el artículo 5 bis.

Por último, no se debe dejar pasar la advertencia a los legisladores respecto de la sobrecarga de trabajo que este proyecto podría producir en los juzgados de policía local, en conjunto con otras iniciativas que se encuentran en tramitación en el Congreso Nacional –por ejemplo, con el boletín 16271-03, que Mejora la protección de los derechos de las personas consumidoras en el ámbito de sus intereses individuales fortaleciendo al Servicio Nacional del Consumidor, y establece otras modificaciones que indica-, con miras a revisar un fortalecimiento de esta judicatura.

Por estas consideraciones y de conformidad con lo dispuesto en la norma constitucional citada, **se acuerda informar en los términos antes expuestos** el referido proyecto de ley.

Ofíciase.

PL N° 12-2024”

Saluda atentamente a V.S.



RICARDO LUIS HERNÁN BLANCO
HERRERA
Ministro(P)
Fecha: 02/04/2024 13:22:24

