

INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA, recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que modifica diversos cuerpos legales con el objeto de adoptar medidas para combatir el sobreendeudamiento.

[BOLETÍN N° 16.408-05](#)

[Objetivo\(s\)](#) / [Constancias](#) / [Normas de Quórum Especial](#) (sí tiene) / [Consulta Excma. Corte Suprema](#) (sí hubo) / [Asistencia](#) / [Antecedentes de Hecho](#) / [Aspectos Centrales del Debate](#) / [Discusión en General](#) / [Votación en General](#) / [Informe Financiero](#) / [Texto](#) / [Acordado](#) / [Resumen Ejecutivo](#).

HONORABLE SENADO:

La Comisión de Hacienda tiene el honor de informar el proyecto de ley de la referencia, en primer trámite constitucional, iniciado en Mensaje de Su Excelencia el Presidente de la República, señor Gabriel Boric Font, con urgencia calificada de “suma”.

Se hace presente que, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 36 del Reglamento de la Corporación, la Comisión discutió solo en general esta iniciativa de ley, la que resultó aprobada por la unanimidad sus integrantes (5x0).

- - -

OBJETIVO (S) DEL PROYECTO

Modificar distintos cuerpos legales para hacer frente a la situación de endeudamiento de las personas naturales y familias del país, al estado actual del sector de la construcción e inmobiliario, así como también a los fraudes bancarios, sus costos y otros delitos asociados, de manera tal de contar con nuevas herramientas para combatir el sobreendeudamiento y el incremento en los costos del financiamiento.

- - -

CONSTANCIAS

- **[Normas de quórum especial](#)**: Sí tiene.
- **[Consulta a la Excma. Corte Suprema](#)**: Sí hubo.

- - -

NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

Los artículos 5 y 5 bis contenidos en los numerales 2 y 3, respectivamente, del artículo 4 permanente, tienen el rango de ley orgánica constitucional, en virtud de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 66 de la Constitución Política de la República, en relación con lo prescrito en el artículo 77 de la Carta Fundamental, por cuanto inciden en la organización y atribución de los Tribunales de Justicia.

- - -

CONSULTA EXCMA. CORTE SUPREMA

Se hace presente que la Sala del Senado envió un oficio solicitando el parecer de la Excelentísima Corte Suprema respecto del texto que se propone, en cumplimiento de lo preceptuado por el artículo 77 de la Carta Fundamental, y por el artículo 16 de la ley N° 18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional, toda vez que dicha iniciativa incide en la organización o atribuciones de los tribunales de justicia.

Posteriormente, el Máximo Tribunal emitió su opinión en torno al proyecto de ley en estudio, mediante [Oficio N° 331-2023](#), de fecha 14 de diciembre de 2023.

- - -

ASISTENCIA

- Representantes del Ejecutivo e invitados:

Del Ministerio de Hacienda, el Ministro, señor Mario Marcel; la Subsecretaria, señora Heidi Berner; la Coordinadora Legislativa, señora Consuelo Fernández; el Coordinador de Mercado de Capitales, señor Alejandro Puente, y la asesora de la Coordinación de Mercado de Capitales, señora Catalina Coddou.

Del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Ministro, señor Carlos Montes y la asesora legislativa, señora Jeannette Tapia.

Del Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), el Director

Nacional, señor Andrés Herrera.

Del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, la Coordinadora Legislativa, señora Virginia Rivas.

De la Comisión para el Mercado Financiero (CMF), la Presidenta, señora Solange Berstein; el Director General Jurídico, señor José Antonio Gaspar; el Director General de Regulación Prudencial, señor Luis Figueroa, y el Director Regulación Prudencial Bancos y Entidades Financieras, señor Jaime Forteza.

De la Asociación de Bancos (ABIF), el Presidente, señor José Manuel Mena; el Gerente General, señor Luis Opazo; el Fiscal, señor Juan Esteban Laval, y el Gerente de Estudios, señor Matías Bernier.

De BancoEstado, el Presidente Ejecutivo, señor Daniel Hojman; el Gerente General Ejecutivo, señor Oscar González; el Fiscal, señor Pablo Lagos; el Gerente de Planificación y Control de Gestión, señor Camilo Vio; el Subgerente Legal Corporativo y Estudios, señor Álvaro Larraín, y el Subgerente Legal Judicial, señor Claudio Vegas.

De Cajas de Chile A.G, el Presidente, señor Tomás Campero y el Fiscal, señor Christian Acuña.

De la Cámara Chilena de la Construcción (CChC), la Vicepresidenta Nacional, señora Jacqueline Gálvez; el Vicepresidente Nacional, señor Alfredo Echavarría; el Gerente Gremial, señor Francisco Gazmuri; el Gerente de Asuntos Regulatorios, señor Gonzalo Bustos; la Subgerente de Comunicaciones, señora Paola Brovelli, y el Abogado Gerencia de Asuntos Regulatorios, señor Carlos Pinto.

De la Asociación de Retail Financiero, el Presidente Ejecutivo, señor Claudio Ortiz y el Secretario General, señor Alejandro Arriagada.

Del Sindicato de Trabajadores BancoEstado, la Vicepresidenta, señora Loreto Pinto; el Tesorero Nacional, señor Cristian Aburto, y el Secretario Nacional Adjunto, señor Jorge Osses.

De la Asociación de las Cooperativas de Ahorro y Crédito (COOPERA), el Gerente, señor Pedro Pablo Lagos; el Asesor Legal, señor Esteban Ruíz, y el Miembro Comité TI, señora Alexandra Barros.

De la Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios de Chile (CONADECUS), el ex Director y asesor, señor Álvaro Gallegos.

De la Organización de Consumidores y Usuarios (ODECU), el Presidente, señor Stefan Larenas.

- Otros:

Las asesoras del Honorable Senador Coloma, señoras Bárbara Bayolo y Carolina Infante.

La asesora del Honorable Senador Edwards, señora Nicole Martínez.

El asesor del Honorable Senador García, señor José Miguel Rey.

La asesora del Honorable Senador Insulza, señora Lorena Escalona.

Los asesores del Honorable Senador Lagos, señora Valeska Ponce y señor Reinaldo Monardes.

El asesor del Honorable Senador Núñez, señor Elías Mella.

El asesor del Honorable Senador Saavedra, señor Luis Batallé.

De la Biblioteca del Congreso Nacional, el Analista, señor Samuel Argüello.

ANTECEDENTES DE HECHO

Para el debido estudio de este proyecto de ley, se ha tenido en consideración el [Mensaje](#) de Su Excelencia el Presidente de la República, señor Gabriel Boric Font.

El Mensaje que da origen al presente proyecto de ley señala que teniendo presente el diagnóstico respecto a la situación de endeudamiento de las personas naturales y familias del país, el estado actual del sector de la construcción e inmobiliario, así como también de los fraudes bancarios, sus costos y otros delitos asociados, existen contingencias que demandan de nuevas herramientas para combatir el sobreendeudamiento y el incremento en los costos del financiamiento, tanto de manera directa como indirecta. Entre esas vías se ha considerado elemental la reactivación de distintos rubros que generan empleo; perfeccionar las herramientas de fiscalización y monitoreo de la 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 otras.

Agrega que en la actualidad, existen dos fondos de garantía estatal, administrados por Banco Estado, que prestan apoyo a empresas de distintos tamaños: (i) el Fondo de Garantía para micro, pequeños y medianos empresarios, creado por el decreto ley N° 3.472, de 1980, del Ministerio de Hacienda (FOGAPE), dirigido exclusivamente a micro, pequeñas y medianas empresas (aquellas empresas cuyas ventas anuales netas no superan las 100.000 UF); y (ii) el Fondo de Garantías Especiales, creado por la Ley N° 21.543, cuyo objetivo es otorgar garantías a créditos u otros mecanismos de financiamiento a aquellas actividades o rubros de la economía que requieran un apoyo, dadas circunstancias o contingencias especiales, en el mediano y largo plazo.

Dispone que la prologada duración de las desfavorables condiciones económicas actuales da cuenta de la necesidad de extender estos beneficios y aumentar la cobertura en algunos casos. Ello, considerando especialmente que el desarrollo y utilización de ambos fondos a la fecha ha evidenciado la eficacia de esta medida en el cumplimiento de sus objetivos específicos.

Precisa que, por otro lado, no existe en el país un mecanismo equivalente a los fondos antes descritos, que permita apoyar a las personas naturales y familias cuya carga financiera actual ha levantado alertas, en forma oportuna.

- - -

ASPECTOS CENTRALES DEL DEBATE

El proyecto de ley consta de 4 artículos permanentes y cinco disposiciones transitorias, que tienen como objeto modificar la ley N° 21.543, que Crea el Fondo de Garantías Especiales, el D.F.L. N° 251, del Ministerio de Hacienda, y las leyes N° 18.010 y N° 20.009, en el sentido que indican.

En las sesiones en la que se discutió en general esta iniciativa legal, de manera transversal los señores Senadores resaltaron la magnitud de los objetivos del proyecto de ley que, por su contenido diverso, abarca otros aspectos que no se limitan al sobreendeudamiento.

En primer término, se mostraron interesados en saber si las modificaciones a la ley N° 21.543 lograrán tener los efectos deseados, particularmente para el rubro de la construcción, el cual se ha visto dificultado para acceder a créditos por parte de la banca.

De igual manera inquirieron sobre el sentido y alcance de la expresión "sobreendeudamiento", en orden a despejar si se maneja un solo concepto dentro del sistema financiero, o bien, hay que atender a las distintas

realidades, ingresos y deudas de las personas. Sobre el particular, precisaron que dicho término estaba contenido en el título del proyecto de ley, el cual, además de no encontrarse definido en su articulado, no reflejaba el principal énfasis en los cambios propuestos en la iniciativa legal.

La temática que concentró especial preocupación en el debate dentro de la Comisión fue la modificación propuesta a la ley N° 20.009, al haberse denunciado por distintos expositores el aumento exponencial de fraudes reclamados en el último tiempo ante las distintas instituciones bancarias, especialmente BancoEstado, considerando el daño patrimonial que aquello significa al erario público. Manifestaron inquietud sobre la forma en que se ha estado utilizando la mencionada ley para desconocer transacciones por debajo del umbral de 35 unidades de fomento. Denunciaron la existencia de una cultura que promueve el fraude y la conformación de grupos organizados que instan a las personas a debilitar la industria financiera y a cometer “auto fraudes”.

Especial preocupación mostraron ante las denuncias por agresiones físicas o psicológicas a trabajadores de BancoEstado por parte de clientes que se sienten afectados por medidas de cierre justificado de cuentas.

Con todo, llamaron a separar conductas fraudulentas de las afectaciones que pudiese sufrir un cliente honrado al ser víctima de fraudes bancarios, por lo que solicitaron al Ejecutivo no retroceder en este último ámbito.

El Gobierno, a través de sus representantes del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, así como del Ministerio de Hacienda, informó que dentro de los cambios a la ley N° 21.543, que crea un Fondo de Garantías Especiales, se modifican los requisitos para optar a las garantías del Fondo, denominadas “Garantías Apoyo a la Construcción”, suprimiendo la exigencia del monto mínimo de 100.000 unidades de fomento de ventas anuales netas, así como también eliminando el monto máximo de 1.000.000 unidades de fomento en caso de que se trate de proyectos con mandantes públicos. Apuntaron que los límites actuales, según ha informado el sector financiero, son parte de los problemas que explican que no se haya usado el Fogaes como se hubiese esperado. De igual manera resaltaron que con las modificaciones propuestas se busca hacer una mayor focalización en el rubro inmobiliario y de la construcción, y menos en actividades anexas.

En cuanto a las modificaciones propuestas a la ley N° 20.009, el Ministro de Hacienda, señor Mario Marcel, puso de relieve que la iniciativa legal no revierte la carga de la prueba en materia de fraude, por lo que solicitó despejar cualquier duda sobre esta materia, ya que no forma parte de las propuestas del Ejecutivo alterar esa lógica. Con todo, apuntó que la Ley de Fraudes efectivamente ha dado espacio a situaciones contraproducentes y al aumento exponencial de reclamaciones, afectando el erario público. Por lo

anterior justificó el actuar del Ejecutivo y la presentación de la iniciativa legal objeto de estudio, pues responde a la necesidad de anticiparse a situaciones que pueden complejizarse todavía más, particularmente si las medidas que se están planteando en el texto del proyecto de ley no se han visto cuestionadas.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL¹

A.- Presentación del proyecto de ley por parte del Ejecutivo y debate preliminar en la Comisión.

En sesión de **29 de noviembre de 2023**, la **Subsecretaria del Ministerio de Hacienda, señora Heidi Berner**, efectuó una [presentación](#), en formato ppt, del siguiente tenor:

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA DIVERSOS CUERPOS LEGALES, CON EL OBJETO DE ADOPTAR MEDIDAS PARA COMBATIR EL SOBREENDEUDAMIENTO

Boletín 16.408-05

¹ A continuación, figura el link de cada una de las sesiones, transmitidas por TV Senado, que la Comisión dedicó al estudio del proyecto:

29 de noviembre de 2023:

<https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/hacienda/comision-de-hacienda/2023-11-29/074735.html>

2 de enero de 2024:

<https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/hacienda/comision-de-hacienda/2024-01-02/071749.html>

9 de enero de 2024:

<https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/hacienda/comision-de-hacienda/2024-01-09/072730.html>

16 de enero de 2024:

<https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/hacienda/comision-de-hacienda/2024-01-15/162946.html>

Ministerio de Hacienda

TABLA

1. Modificaciones FOGAES	2. Nuevo programa de garantías para refinanciamiento de personas sobreendudadas
3. Regulación pago mínimo tarjetas de crédito	4. Modificaciones Ley de Fraudes

1. Modificaciones FOGAES

1. Modificaciones al Fondo de Garantías Especiales (FOGAES)

Fondos de Garantía Estatal

- Actualmente se encuentran vigentes los FOGAPE Tradicional y Chile Apoya. Este último, objeto de una reciente modificación a su reglamento que amplió el catastro de beneficiarios.

- Adicionalmente, están vigentes dos (2) programas de FOGAES, en la línea de apoyo a la construcción y giro inmobiliario (oferta) y acceso a la vivienda (demanda). Este proyecto de ley modifica estos dos programas, para apoyar al giro de la construcción, y conseguir uno de los objetivos del proyecto original de impulsar la construcción de obras con fines públicos.

Contexto y diagnóstico

- El sector de la construcción fue impactado negativamente por la situación económica en los últimos años y la existencia de las tasas altas para los créditos hipotecarios.

- En ese contexto, se creó el Programa Garantías Apoyo a la Construcción (art. 2° transitorio), que permite entregar créditos por aproximadamente USD 500 millones para mejorar el acceso a financiamiento al rubro inmobiliario y de la construcción, y otras actividades directamente

conexas.

- El FOGAES ha ayudado a mejorar el acceso a financiamiento e incentivar el desarrollo de proyectos con fines públicos, donde el mandante es una institución pública como el MINVU o el MOP.

- Sin embargo, existe evidencia de que parte importante de los créditos garantizados se han otorgado a rubros complementarios (industria, por ejemplo), alejándose parcialmente del objetivo de la política pública.

Condiciones actuales FOGAES Apoyo a la Construcción

- Las empresas que quieran acceder a estos beneficios deben cumplir con los siguientes requisitos: (i) tener ventas anuales netas sobre UF 100 mil y hasta UF 1 millón; (ii) que al menos uno de sus giros en el SII corresponda a actividades de construcción e inmobiliario o a actividades directamente conexas; (iii) cumplir criterios de sostenibilidad y solvencia, y (iv) otros definidos por reglamento (ej. Ventas anuales).

- Para empresas con ventas netas anuales entre 100 mil y 600 mil UF, la cobertura de la garantía alcanza hasta un 70% del saldo deudor de cada financiamiento. En el caso de empresas con ventas entre 600 mil y 1 millón de UF, cubre hasta el 60%.

- Puede destinarse a inversiones, refinanciamientos y capital de trabajo.

- Se mantiene la vigencia por 12 meses, hasta abril 2024.

Propuesta de modificación FOGAES Apoyo a la Construcción

- Se propone una serie de modificaciones al artículo segundo transitorio de la Ley N° 21.543, que establece el FOGAES, así como al Decreto N° 83 de 2023 del Ministerio de Hacienda.

- Modificaciones:

- Se elimina el piso (100 mil UF ventas anuales netas).

- Para proyectos con mandantes públicos no se considerará el tope (1 millón UF) pudiendo otorgarse boletas de garantía.

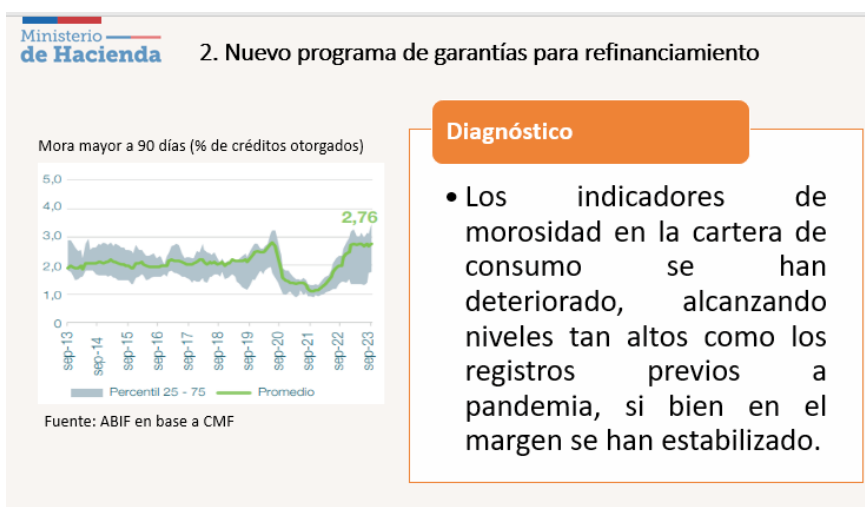
- Aumenta el porcentaje de garantía en 10% por tramo.

- Considerando los objetivos de diseño y las restricciones presupuestaria, se modificará paralelamente el reglamento para focalizar en los rubros inmobiliario y construcción, y no actividades conexas.

Propuesta de modificación FOGAES Apoyo a la Vivienda

- Se amplía el plazo para solicitar garantías hasta el 31 de diciembre de 2024 (actualmente abril 2024).
- Se hacen correcciones formales para subsanar algunas dificultades que se han detectado en la operación del programa (se unifica el criterio de “solicitud” a “otorgamiento” del crédito dentro de la vigencia del programa).
- Se incluye una modificación al Decreto con Fuerza de Ley N°251 del Ministerio de Hacienda, sobre Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio, permitiendo a las mutuarías participar como entidades otorgantes de créditos en este programa.

2. Nuevo programa de garantías para refinanciamiento de personas sobreendeudadas



Propuesta

- Créase un nuevo programa de garantías estatales, en el marco del FOGAES, que incentiva la posibilidad de que las instituciones financieras puedan refinanciar las deudas de personas que posean un alto nivel de endeudamiento, medido como relación deuda ingreso (“RDI”).
- Con esta iniciativa se espera que, dada la garantía estatal, las condiciones de pago de las deudas refinanciadas con la institución financiera sean más favorables a las de los créditos que sustituyan, generando así una reducción de la carga financiera mensual.
- De la misma forma que ocurrió en el caso del Programa de

Garantías a la Vivienda y el Programa de Garantías para la Construcción, **la determinación específica de los criterios se establecerá en el Reglamento del programa, sin embargo, se consideran los siguientes bordes:**

- RDI: ≥ 6 con crédito de consumo o ≥ 70 con crédito hipotecario.
- Beneficiarios: personas con ingresos mensuales inferiores a \$1.500.000 brutos.
- Tipo de deuda: consumo y comercial.
- Tope de deuda: 160 UF.
- Mora: máximo 90 días.
- Garantía: 50%.
- Plazo garantía: 4 años.

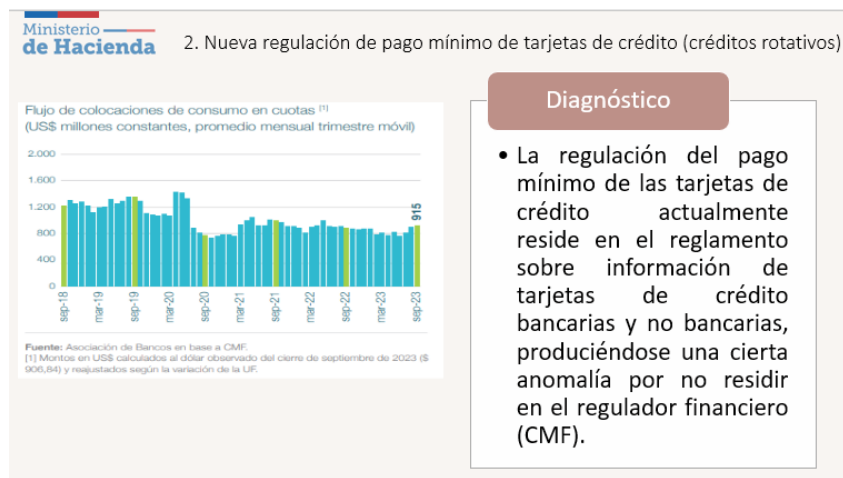
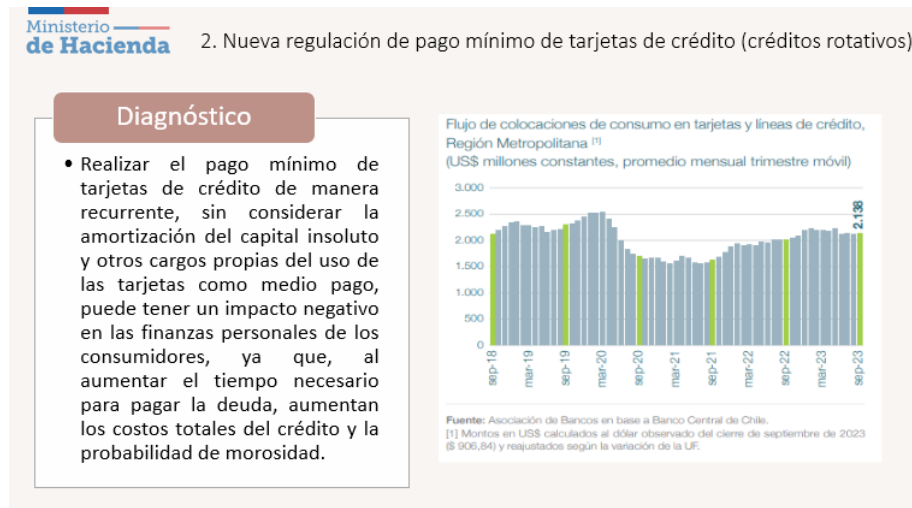
Vigencia programa: desde la publicación de la ley hasta el 31 de diciembre de 2024.

Ministerio de Hacienda 2. Nuevo programa de garantías para refinanciamiento

Beneficiarios del programa

Ingresos	Mediana carga fin.	Mediana RDI sin hipotecario	N° deudores	Monto financiamiento (MM USD)	Pérdida esperada anual (MM USD)
<= 500mil	100%	34,7	30.538	143	6
(500mil, 1mil]	44,7%	12,1	28.954	248	10
(1mil, 1,5mil]	41,5%	12,2	16.465	173	6
	Total		75.957	563	23

3. Regulación pago mínimo tarjetas de crédito



2. Nueva regulación de pago mínimo de tarjetas de crédito (créditos rotativos)

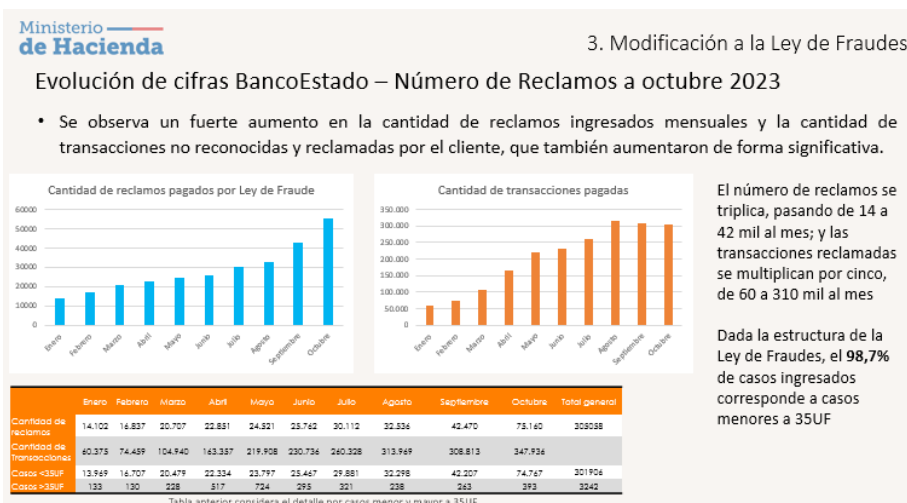
Propuesta

- Respecto a la regulación en materia de información y publicidad, se propone que estas continúen radicadas en el Sernac.
- Respecto al algoritmo de pago mínimo, se propone incluir un nuevo título al final de la Ley 18.010 (Título IV denominado DEL PAGO DE CRÉDITOS ROTATIVOS, con un artículo único, Nro. 37). Este nuevo título alberga nuevas facultades o mandatos que se otorgan a la CMF en materia de operaciones de crédito de dinero.
- La propuesta permite regular el algoritmo y hacer ciertas excepciones.
- La Comisión 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 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.

- El incumplimiento de lo señalado en este artículo podrá ser sancionado por la Comisión respecto de las referidas entidades que fiscaliza, conforme a lo dispuesto en el Decreto ley N° 3.538 de 1980.

4. Modificaciones Ley de Fraudes



Ministerio de Hacienda

3. Modificación a la Ley de Fraudes

Evolución de cifras BancoEstado – Montos Pagados

- La siguiente tabla detalla los montos pagados por fraude para los distintos canales, se deja en evidencia el incremento en las transacciones de compras en comercios y giros (cajeros automáticos y Caja Vecina), ambas realizadas en modalidad presencial.

Tipo	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Total
Compras Presenciales con tarjeta de crédito y débito	113	147	208	267	626	830	1.273	1.439	1.483	3.748	10.136
Giros en cajero automático	337	425	644	824	1.429	2.014	2.993	3.891	8.282	21.251	42.112
Giros/Caja Vecina	56	64	155	380	915	1.092	1.316	1.384	1.327	1.180	7.871
Transferencias Electrónicas de fondos vía APP o WEB	632	855	858	843	824	903	900	784	762	1.074	8.437
TPV / Pagos Caja Vecina	9	10	10	14	20	19	29	12	31	46	200
Compras por internet Nacional	341	494	759	702	770	561	595	598	507	730	6.077
Compras por internet Internacional	354	466	616	681	756	614	740	678	706	832	6.443
Total	MMS1.862	MMS2.461	MMS3.250	MMS3.713	MMS5.340	MMS6.033	MMS7.848	MMS8.786	MMS13.098	MMS28.885	

3. Modificación a la Ley de Fraudes

Propuesta

Al artículo 4º

- Se propone que el emisor pueda requerir del usuario, al momento de denunciar un fraude a la institución financiera, **la suscripción de una declaración jurada simple**, indicando el monto reclamado y el medio a través del cual se realizó el fraude. Lo anterior, como una medida de desincentivo para desconocer operaciones efectivamente realizadas. (Art. 4, nuevo inciso tercero).

- Se propone facultar a la CMF para definir, a través de Norma de Carácter General, estándares mínimos de seguridad, autenticación y registro, con el objeto de mejorar las medidas de seguridad de la industria, y monitorearlas constantemente conforme al avance de la tecnología y comisión de delitos, **previniendo la comisión de fraudes**. (Art. 4, nuevo inciso séptimo).

Al artículo 5º

- Se propone **aumentar los plazos para la restitución** (de 5 a 10 días hábiles). Lo anterior, permite una **oportuna revisión de los antecedentes** del caso reclamado, y recopilación de antecedentes que eventualmente resulten en una judicialización (casos de dolo) (Modificación al Art. 5).

- Respecto del monto, se propone trasladarlo de la ley a normativa secundaria que otorgue flexibilidad**, debiendo revisarse anualmente. Se propone que un reglamento emitido por el Ministerio de Hacienda, previo acuerdo del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo,

defina los umbrales de restitución. Esto permitirá que pueda **revisarse y ajustarse de manera más expedita y periódica el monto a restituir (actualmente UF 35), y puedan establecerse criterios distintos atendiendo, por ejemplo, al canal o vía del fraude, sin perjuicio de la posibilidad de explorar otros criterios asociados a ingresos**, entre otros (Modificación al Art. 5).

Nuevo artículo 5° bis

- Se propone establecer un **procedimiento especial de suspensión del pago**, sin distinción de monto, **cuando hubiere antecedentes suficientes de la existencia de dolo** (actualmente hay una suspensión para el pago del monto que excede las 35 UF, en ciertas circunstancias). Se asimila a una medida prejudicial, en el sentido de obligar al emisor a presentar la demanda, y que la suspensión sea validada por el juez. Se acompaña de otras medidas en resguardo de los usuarios, como el abandono del procedimiento de oficio.

Nuevo artículo 5° ter

- Se propone establecer un catálogo de presunciones de dolo o culpa grave, las que cobran especial relevancia para el procedimiento de suspensión del nuevo artículo 5 bis:

- a) Transacciones realizadas entre cuentas del mismo titular, abiertas con anterioridad.

- b) Transacciones en que el usuario haya reconocido, expresamente, que entregó sus claves voluntariamente a terceros, a sabiendas de que podrán ser usadas para giros o transacciones.

- c) Hipótesis de reiteración (con condenas anteriores).

- **En el afán de no modificar el estándar de culpa ni alterar la carga de la prueba en desmedro de los usuarios, se estableció como un régimen de presunciones que recogen las hipótesis más comunes, y que dan cuenta de conductas dolosas o gravemente negligentes.** Sin embargo, estas presunciones permiten prueba en contrario por parte del deudor.

Nuevo artículo 5° quarter

- Se propone establecer una obligación a reporte de las instituciones financieras que inicien procedimientos de suspensión ante el Juzgado de Policía Local respectivo (nuevo artículo 5° bis) para seguimiento y aplicación de eventuales sanciones por parte de la CMF a sus fiscalizados en caso en que no respondan debiendo hacerlo, o realicen otras conductas

contrarias a la ley.

Durante la presentación el **Honorable Senador señor Núñez** expresó que el proyecto de ley objeto de estudio aborda diversos temas, además del sobreendeudamiento.

Manifestó que, si se están considerando cambios al rubro de la construcción, resulta atendible hacer un esfuerzo adicional para abarcar otros aspectos, tal como se hizo al momento de discutirse el proyecto de ley que fortalece la resiliencia del sistema financiero y sus infraestructuras ([Boletín N° 15.322-05](#)). Destacó que en dicha oportunidad fue posible abordar otros temas colaterales y con un alto nivel de consenso.

Observó que, según la información que maneja, la situación del rubro de la construcción para el sector el año 2024 es bastante grave, considerando los permisos de edificación otorgados a nivel nacional, como así también en atención a la cantidad de viviendas que están construidas y que no han podido venderse. Reiteró que ambos problemas, es decir, una mayor oferta a la demanda, sumado a la baja cantidad de solicitudes de permisos de edificación para la construcción de nuevas obras, produce que el diagnóstico actual resulte bastante evidente.

Advirtió que debía diferenciarse lo anterior de lo acontecido con el Plan de Emergencia Habitacional, pues apuntó que ha tenido un gran éxito. Con todo, reconoció que por este concepto solamente se logra cubrir, como máximo, un 15% o 20% de la construcción estándar de nuevas viviendas. Por lo anterior, sostuvo que cerca del 80% de la construcción está descendiendo significativamente y debía considerarse además las cifras de cesantía registradas en las distintas regiones del país.

En base a lo sostenido previamente, llamó a los representantes del Ejecutivo a reactivar más enérgicamente al sector de la construcción y a evaluar si en la instancia del presente proyecto de ley, que tiene el carácter de misceláneo, se pueden tomar otras medidas adicionales.

Informó a los señores Senadores que cuando ha tenido la oportunidad de discutir con la Cámara Regional de la Construcción de la Región de Coquimbo sobre cómo ha sido la experiencia del Fogaes, se le ha indicado que han sido pocas las empresas que han podido valerse de este Fondo.

Solicitó saber cuántas empresas de la construcción han utilizado este mecanismo, así como también en qué se están ocupando los recursos.

Consultó si los bancos, en el escenario económico actual, ven muy riesgosas a las empresas de la construcción. En ese contexto, propuso discutir

si desde CORFO podía diseñarse una política más agresiva para reactivar al sector de la construcción.

Finalizó su intervención destacando que, según recordaba del programa de gobierno de la actual Administración, existía la idea de un nuevo sistema de financiamiento para el desarrollo, lo que implicaba contemplar no solamente a la banca tradicional. Por lo anterior pidió considerar medidas más audaces, al menos en el rubro de la construcción, atendido el escenario actual que atraviesa.

La **señora Subsecretaria** informó, en respuesta a las inquietudes del Senador Núñez, que dentro de las modificaciones a la [ley N° 21.543](#), que crea un Fondo de Garantías Especiales, se modifican los requisitos para optar a las garantías del Fondo, denominadas "Garantías Apoyo a la Construcción", eliminando la exigencia del monto mínimo de 100.000 unidades de fomento de ventas anuales netas, así como también eliminando el monto máximo de 1.000.000 unidades de fomento en caso de que se trate de proyectos con mandantes públicos.

Agregó que los límites actuales, según ha informado el sector financiero, son parte de los problemas que explican que no se haya usado el Fogaes como se hubiese esperado.

De igual manera mencionó que con las modificaciones propuestas se busca hacer una mayor focalización en el rubro inmobiliario y de la construcción, y menos en actividades anexas.

El **Honorable Senador señor Núñez** replicó que lo que ha escuchado sobre el particular es que los bancos creen que las constructoras son muy riesgosas y por dicha razón no le entregan financiamiento.

Agregó que tal escenario no tiene que ver con el límite de ventas netas anuales, pues puede pensarse que entre más pequeñas sean estas empresas constituyen un mayor riesgo para la banca.

El **Honorable Senador señor Lagos** señaló que la Cámara Chilena de la Construcción (CChC) presentó un informe, con datos tanto nacionales como regionales, respecto al déficit de viviendas y cómo se ha ido abordando.

Explicó que las políticas públicas alusivas a personas allegadas y a reparaciones de vivienda han funcionado, sin embargo, advirtió que el problema subsiste en aquellos casos donde no existe capacidad financiera para poder acceder a una vivienda. Sostuvo que a juicio de la CChC debiese haber alguna política pública que entregue las garantías adecuadas para este sector.

Finalmente, agregó que también hay problemas de “permisología” que hace que todos los procesos sean más complicados.

El **Honorable Senador señor Sanhueza** expresó que, compartiendo lo planteado por el Senador Núñez, la problemática debía ser mirada de manera integral, pues no basta sólo con apoyar a las empresas constructoras para que puedan construir viviendas, ya que aquello puede derivar en un problema de sobrestock de viviendas.

Reconoció desconocer la manera en qué ha operado la reciente [ley N° 21.631](#), que establece un beneficio tributario transitorio y extraordinario a la compra de viviendas nuevas adquiridas con créditos con garantía hipotecaria. Agregó que, en caso de no haber sido efectivo su propósito, surge la necesidad de replantear incentivos de esa índole y así lograr que la demanda de viviendas vaya absorbiendo la oferta.

Puntualizó que, si se consideran estímulos sólo para construir viviendas, pero no para venderlas, se van generando problemáticas mayores.

De igual manera apuntó que es sabido que los bancos tienen ciertas aprensiones con el sector de la construcción, particularmente cuando se atraviesan ciclos de contracción de la economía.

Para finalizar, consultó si desde el Ejecutivo ya cuentan con una evaluación sobre el impacto que ha tenido esta nueva ley para incentivar la compra de viviendas nuevas, así como también si se han considerado otras medidas relacionadas.

La **señora Subsecretaria** aclaró que el proyecto de ley, al modificar los tramos mínimos y máximos de ventas anuales netas para optar a las garantías del Fondo, denominadas "Garantías Apoyo a la Construcción", implicará entregar más garantías, de manera tal que los bancos frente a un sector que consideran riesgoso, en caso que tal supuesto sea efectivo, contarán con más garantías para otorgar financiamiento para la construcción de nuevas viviendas.

Continuó señalando que en lo que respecta al stock de unidades que actualmente se encuentra a la venta y el impacto que habría generado la entrada en vigencia de la ley aludido por el Senador Sanhueza, recién se encuentra operando, por lo que todavía no cuentan con una evaluación. Con todo, sostuvo que tan pronto conocieran los datos lo informarían oportunamente.

A continuación, con ocasión de la información consignada en la lámina de la ppt sobre los beneficiarios del nuevo programa de garantías para refinanciamiento de personas sobreendeudadas, el **Honorable Senador señor**

Núñez preguntó si el monto de financiamiento de US\$ 563 millones estaba considerado bajo la línea y si se esperaba recibir un retorno.

El **Coordinador de Mercado de Capitales del Ministerio de Hacienda, señor Alejandro Puente**, precisó en primer término que la iniciativa está considerada para personas sobreendeudadas que cuentan con deudas de consumo superiores a 6 veces sus ingresos, o más de 70 veces en caso de considerarse los créditos hipotecarios.

Continuó manifestando que, producto de estos bordes, la cantidad de beneficiarios no es tan grande como pudiese pensarse, sin embargo, aclaró que los recursos disponibles permitirán efectivamente llegar a una fracción de la gente sobreendeudada. Por lo anterior, informó que el programa propuesto alcanzaría para apoyar a cerca de 76.000 personas, entregando garantías para financiar créditos por cerca de US\$ 563 millones.

La **señora Subsecretaria**, en respuesta a la consulta del Senador Núñez, puntualizó que todo es bajo la línea y que así ha quedado expresado en el informe financiero asociado al proyecto de ley.

El **Honorable Senador señor Sanhueza** preguntó si en los cálculos efectuados por el Ejecutivo relativos a la implementación del nuevo programa de garantías para refinanciamiento había sido considerado el cambio de tasa en los créditos. Observó que muchos de los créditos que fueron otorgados en su momento consideraban tasas más bajas, cuestión que actualmente no ocurre, registrándose porcentajes más elevados. Apuntó que un refinanciamiento, pese a otorgar cierta holgura, supondría un alza en el costo del crédito.

El **señor Puente** contestó que la idea de los refinanciamientos de las deudas es que la carga financiera de las personas disminuya, pudiendo hacerlo por dos vías distintas: ya sea porque se alarga el periodo de pago del crédito, o bien, por reducirse la tasa de interés.

Acotó que al Gobierno le interesa que la reducción de la carga financiera no responda simplemente a que las personas se les haga pagar por más tiempo, incluso a tasas más altas. Por lo anterior explicó que al momento de elaborar los reglamentos asociados al proyecto de ley objeto de estudio se busca consignar que la tasa que llegue a renegociarse sea por lo menos igual, o idealmente inferior, a la tasa originalmente acordada.

Luego, en atención a la información consignada en la ppt sobre la nueva regulación de pago mínimo de tarjetas de crédito, el **Honorable Senador señor Sanhueza** inquirió a la señora Subsecretaria si a propósito de la excepción de liberar a los deudores de un pago mínimo, como cuando la banca lo hace respecto de un mes en particular, que de todas formas lleva consigo el pago posterior de intereses, estará en el reglamento que se dicte

para tal efecto la obligatoriedad de desglosar en el pago qué cantidad de dinero va destinada a la amortización de la deuda.

Puso de relieve que mucha gente por desconocimiento paga sólo el mínimo de la deuda, con la convicción de que ese es el monto que debe pagar. Al respecto, resaltó que no existe claridad ni transparencia sobre qué cantidad de la deuda se logra amortizar al momento de pagar el mínimo permitido. Respecto a este punto llamó a los representantes del Ejecutivo a resaltarlo en la información que se le entrega al usuario.

La **señora Subsecretaria** respondió que hay dos ámbitos a considerar, donde uno de ellos apunta a mejorar la transparencia de la información, lo que seguirá correspondiendo al Sernac, de manera tal de poder facilitar la entrega de información más clara en lo que concierne a cuánto tiempo la persona se demoraría en pagar un crédito, sobre cuál es el valor final del mismo, o qué significa realizar un pago mínimo de la tarjeta de crédito.

Puntualizó que respecto del pago mínimo antes mencionado es que el proyecto de ley le entrega una nueva función a la Comisión para el Mercado Financiero.

El **señor Puente** agregó que existe una anomalía en la regulación del pago mínimo de las tarjetas de crédito, pues actualmente se encuentra radicada en el Sernac la función de definirlo, en circunstancias de que el rol de dicho Servicio debiese ser esencialmente de informar. Enfatizó que la definición de cuánto debiese ser el pago mínimo tendría que estar radicada en la Comisión para el Mercado Financiero, considerando que tiene la capacidad, no solamente de definirlo en atención a criterios técnicos, sino que también de poder fiscalizarlo.

Al término de la presentación, la **señora Subsecretaria** destacó que la iniciativa legal abarca distintos ámbitos que dicen relación con el endeudamiento. Acotó que desde el Ministerio de Hacienda realizaron una revisión de todos aquellos aspectos que podían ayudar a combatir el sobreendeudamiento de las personas y que al mismo tiempo permitiesen apoyar de mejor manera al sector de la construcción.

A continuación, el **Ministro de Vivienda y Urbanismo, señor Carlos Montes** manifestó que desde su Secretaría de Estado se han involucrado en dos partes del proyecto de ley objeto de estudio de la Comisión, participando en la discusión prelegislativa en conjunto con los ministerios de Hacienda y de Economía, Fomento y Turismo.

En lo que respecta al Fogaes, expresó compartir el tenor del proyecto de ley, así como también en lo que concierne a la ampliación del plazo para solicitar garantías hasta el 31 de diciembre de 2024. Acotó que en la

medida que la tasa de interés vaya bajando debiesen generarse además mejores condiciones.

Continuó señalando que la idea de garantizar más de lo requerido para modificar el tramo de provisiones de uso de capital debe mirarse con atención sobre cómo operará reglamentariamente, para evitar que juegue un papel en un sentido diverso al esperado.

En lo que concierne al Fogaes a las empresas para la construcción de viviendas, destacó que resultaba muy razonable suprimir el límite inferior de 100.000 unidades de fomento de ventas netas anuales, eliminar el límite superior de la forma que se indica en la iniciativa legal, así como también aumentar el porcentaje de la garantía. Puso de relieve que estos tres cambios son importantes y así también han sido valorados por las distintas Cámaras Regionales de la Construcción con las que ha tenido oportunidad de conversar.

Observó que el giro a las empresas exclusivas a la construcción es fundamental, toda vez que casi dos tercios de los recursos habían sido destinados a otras líneas distintas a la construcción, porque la forma en que actuaban los bancos tendía a favorecerlas.

Enseguida, reflexionó sobre el alcance del Fogaes y expresó que cuando se discutió originalmente su creación se pensaba que a nivel de demanda la medida lograría favorecer entre 16.000 y 25.000 familias, sin embargo, aseveró, una vez puesto en marcha sólo han sido 4.488 las familias beneficiadas. Apuntó que, para entender las razones de lo sucedido, tras el análisis de los casos, como Ministerio han concluido que las familias reúnen los requisitos para el Fogaes, pero no así las exigencias de los bancos para otorgarles financiamiento, las cuales son distintas a las del Fondo.

Advirtió que para acceder a determinados créditos los bancos solicitan un nivel de ingresos tal que impide que muchas familias que cumplen con los requisitos del Fogaes logren acceder. Sostuvo por tanto que uno de los grandes problemas de los sectores medios y medios-bajos no tiene que ver con el pie de la vivienda, sino que con poder contar con los ingresos necesarios para sostener a largo plazo la deuda hipotecaria.

Agregó que lo anterior ha obligado a su cartera ministerial a estudiar otras medidas alternativas para destrabar estos problemas. Recordó que en el país anteriormente se han propuesto soluciones al respecto, como ha sido la existencia de una tasa de interés subsidiada, que generó una explosión de la demanda en su oportunidad.

Luego abordó la situación de las empresas constructoras y observó que padecen dos problemas. Explicó que uno de ellos es de demanda, atendido que actualmente tienen cerca de 114.000 viviendas que no se han podido vender, advirtiendo que este indicador es más alto de lo normal y está

incidiendo en frenar los índices de producción. Con todo, clarificó que la situación es distinta respecto de las viviendas con apoyo público pues, en términos generales, no tienen problemas de demanda, sino que, todo lo contrario.

De igual manera, puntualizó que donde sí ha existido algún problema de demanda en la vivienda con apoyo público ha sido respecto de aquellas empresas a las que se les da un margen flexible para poder producir viviendas de acuerdo a sus estimaciones. Agregó que en algunos casos estas empresas han producido viviendas de 32 metros cuadrados, lo que se ha traducido en una menor demanda y en problemas para venderlas por las características de las viviendas.

Manifestó que, entre las distintas alternativas que han evaluado para hacer frente a los problemas de demanda, han considerado que el Estado compre parte de ese stock de viviendas, siempre y cuando se encuentren dentro de un rango de precios. Agregó que podría resultar razonable comprar viviendas de entre 1.600 a 1.800 unidades de fomento. Con todo, insistió que se trata de medidas que todavía están evaluando y cuyo proceso de estudio no ha concluido.

A continuación, se refirió a la situación de las empresas y su relación con el Fogaes. Reconoció que cuando se discutió la iniciativa legal se esperaba que hubiese una cobertura mucho mayor. Sostuvo que el reclamo de este sector es que los bancos entregan más facilidades a aquellas empresas que son sus clientes respecto de las que no lo son. Agregó que también se ha dado el supuesto de renegociación de créditos que ya tenían previamente.

Apuntó que las empresas requieren de garantías para poder iniciar una obra, debiendo contar con ellas en los plazos adecuados, donde puede encontrarse cierta resistencia de parte de los bancos. Sobre el particular informó que respecto de las 665 operaciones que se han realizado por este concepto, sólo 227 han sido para la construcción, en circunstancias que el resto se ha destinado a otros rubros.

Observó que el reclamo que se plantea por parte de la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras, que su Ministerio se ha encargado de transmitir más de una vez a la Comisión para el Mercado Financiero, es que las barreras de entradas son muy altas. De igual manera expresó que la tasa de interés de corto plazo juega un rol importante al momento de construir viviendas, por todo lo que pueda hacer la Comisión para el Mercado Financiero respecto a la implementación de los estándares de Basilea III. Al respecto, señaló que según han indicado los bancos, a dichas instituciones le están aplicando Basilea III en el nivel más alto.

Puso de relieve que se siguen estudiando distintas medidas para apoyar al sector de la construcción, atendido sus problemas serios de

financiamiento. Resaltó que como Ministerio han ido cumpliendo las metas de construcción de viviendas que en su conjunto aspiran a un total de 260.000 viviendas, respecto de las cuales ya se han entregado 85.000 unidades. Agregó que actualmente se encuentran en proceso de producción 127.000 viviendas, mientras que cuentan con proyectos aprobados y financiamiento para otras 78.000 viviendas. Informó que estas tres líneas de avance suman 290.000 viviendas, lo que permitirá poder cumplir con la meta propuesta, pero sin desatender el rol que el sector financiero debe desempeñar al respecto.

Finalmente, apuntó que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo tiene destinados US\$ 1.200 millones que entrega como crédito a las empresas, por lo que debiese ser un tema a estudiar y discutir con los bancos. Observó que el mayor problema se les ha generado con las empresas que detienen sus obras, pero siguen operando con el préstamo que han recibido.

Llamó a enfrentar estos temas con el Ministerio de Hacienda para encontrar soluciones en el futuro, de manera tal de poder atender en el corto, mediano y largo plazo las problemáticas de financiamiento del sector de producción de viviendas.

El **Honorable Senador señor Lagos**, agradeciendo las intervenciones de los representantes del Ejecutivo, destacó que la iniciativa legal tiene componentes distintos. Con el fin de profundizar en el debate, propuso a los señores Senadores invitar a representantes del rubro de la construcción y del sector financiero para que puedan dar sus puntos de vista sobre el contenido del proyecto de ley.

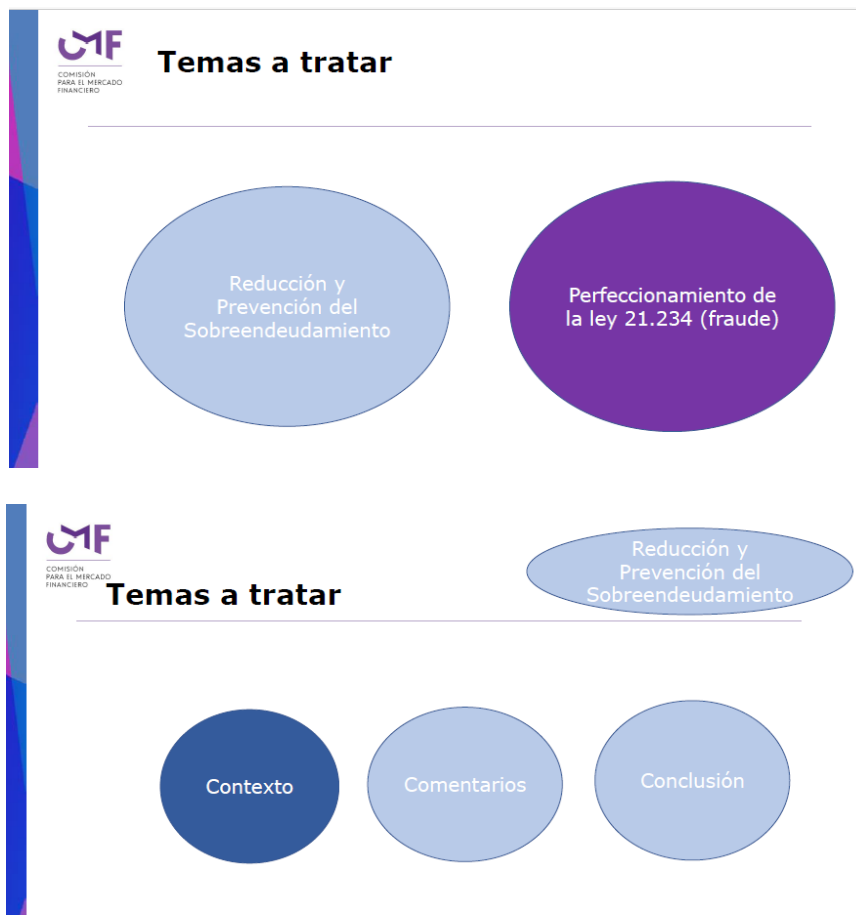
Los distintos señores Senadores, así como las autoridades presentes del Ejecutivo, se mostraron de acuerdo con lo planteado.

B.- Exposiciones de los invitados y debate suscitado en la Comisión con ocasión de ellas.

En **sesión de 2 de enero de 2024**, la Comisión escuchó a la **Presidenta de la Comisión para el Mercado Financiero, señora Solange Berstein**, quien efectuó una [presentación](#), en formato ppt, del siguiente tenor:

Boletín 16.408-05:

PdL para reducir y prevenir el sobreendeudamiento



Cómo se relaciona el proyecto con el Mandato Institucional de la CMF

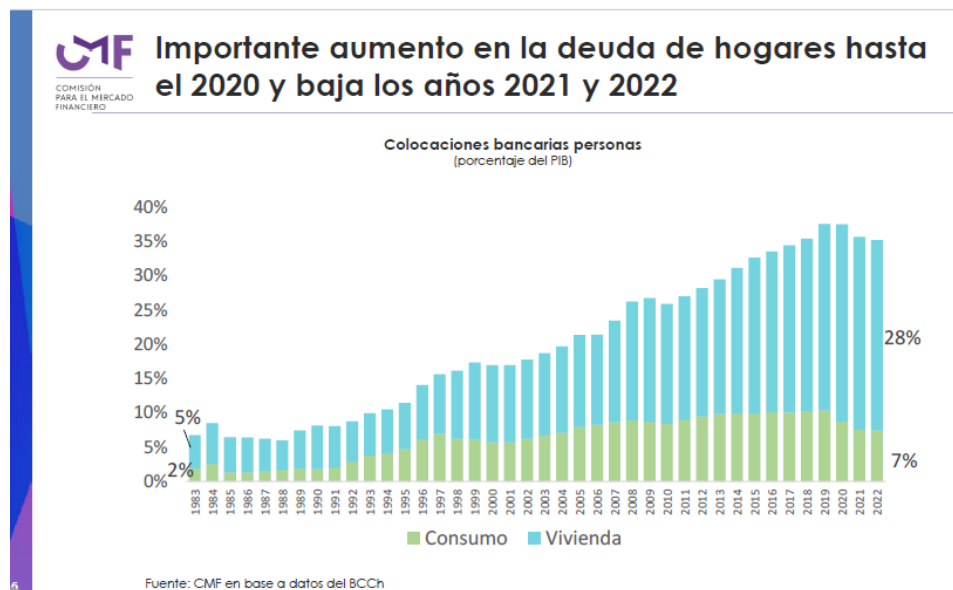
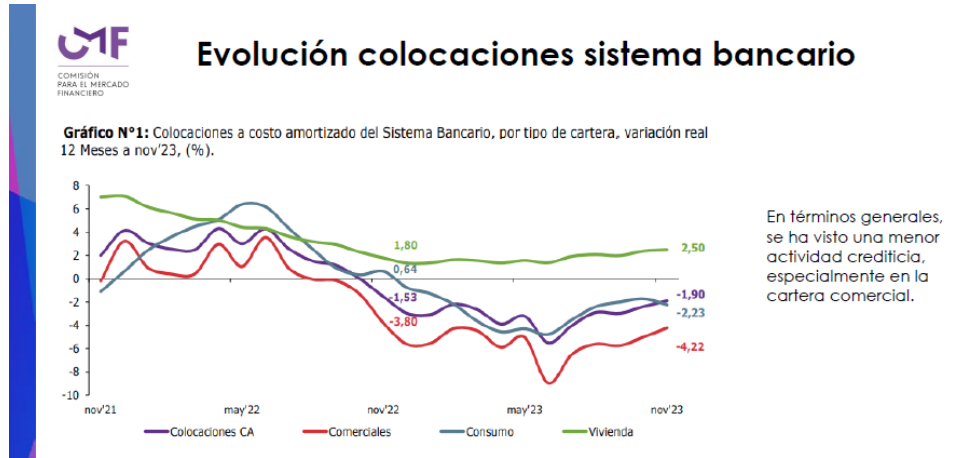


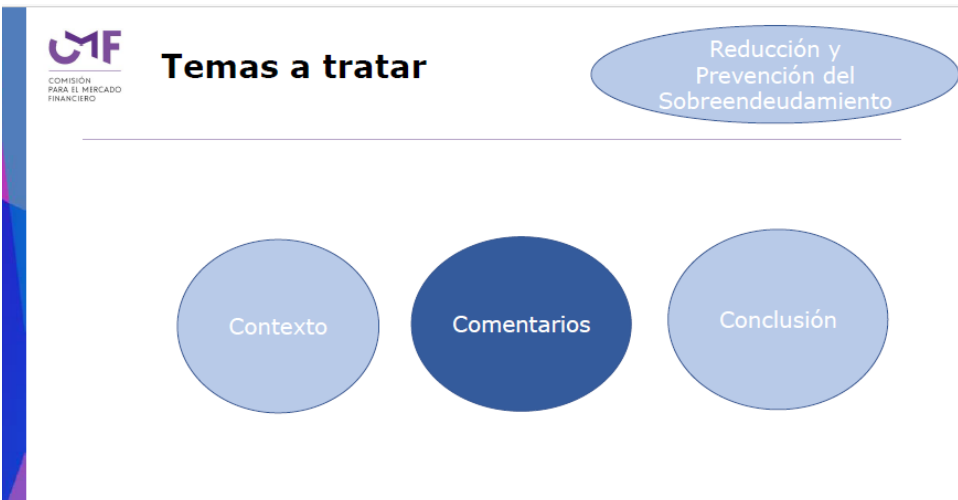
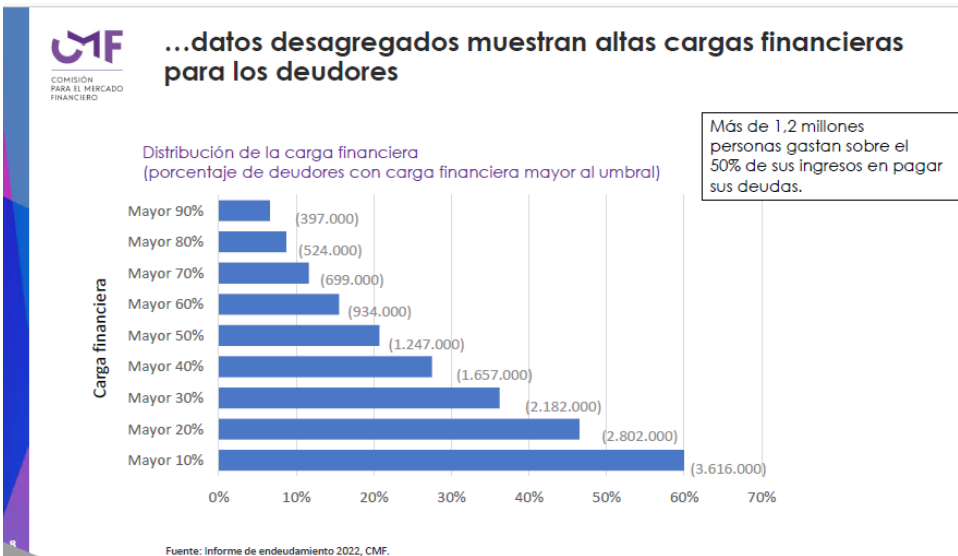
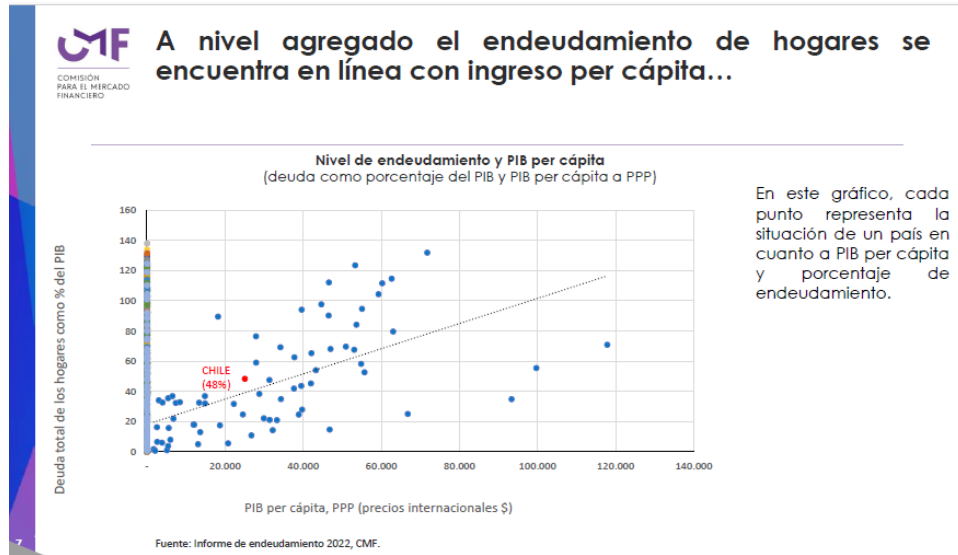
- El proyecto de ley en discusión se relaciona estrechamente con **los tres mandatos institucionales** de la CMF: estabilidad, conducta y desarrollo del mercado financiero.

- En el ámbito de **estabilidad** del sistema, los proyectos de FOGAES consumo y pago mínimo favorece el endeudamiento sostenible de personas y empresas. Por su parte, el fraude puede afectar la solvencia de algunas instituciones.

- En el ámbito de **conducta** de mercado, el perfeccionamiento de la ley de fraude es necesario para promover la fe pública en el sistema financiero. En cuanto al pago mínimo, favorece mayor transparencia hacia las personas.

- En el ámbito de **desarrollo** de mercado, el perfeccionamiento del FOGAES tiene como propósito facilitar el acceso a la vivienda y servir de impulso para el financiamiento de proyectos de obras públicas.





FOGAES

- **Perfeccionamientos al FOGAES:** Se valoran positivamente los ajustes que permitan subsanar fricciones que se han generado respecto de los programas de vivienda y construcción. En particular:

- El programa FOGAES construcción aumenta el foco en el sector construcción y aumenta el porcentaje garantizado en un contexto de contracción de la industria.

- El programa FOGAES vivienda se extiende desde abril hasta diciembre 2024, flexibiliza condiciones para la participación de mutuarías y perfecciona la adquisición de viviendas nuevas considerando mayor flexibilidad para el cálculo del valor de la vivienda.

- **Creación del FOGAES endeudamiento:** Se valora positivamente el FOGAES de apoyo al endeudamiento, cuyo propósito es el refinanciamiento de deudas, permitiendo bajar la carga financiera de los deudores.

- En términos generales, el FOGAPE/FOGAES es un mecanismo conocido por la industria, y la CMF tiene el mandato de su supervisión.

- La CMF ha participado en el desarrollo de los programas, aportando antecedentes.

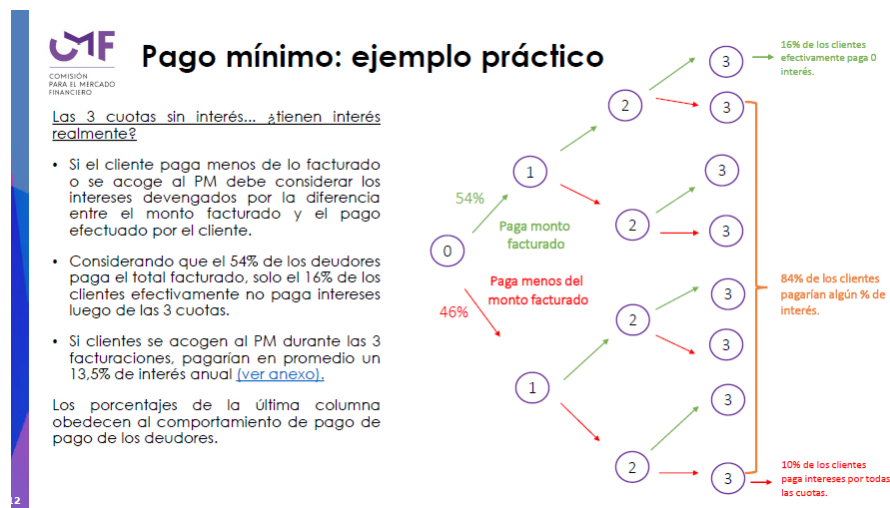
Pago mínimo de tarjeta de crédito

- Si bien inicialmente el pago mínimo (PM) ayuda al deudor a disminuir su carga financiera en un momento del tiempo, su uso prolongado lo expondría a la acumulación de una mayor deuda.

- El aumento del nivel de deuda, genera una mayor probabilidad de morosidad, por lo que se deben buscar medidas para fomentar el pago del total del monto facturado (Sakaguchi et al, 2022).

- Si un deudor paga el mínimo en reiteradas ocasiones, al ser un porcentaje del total del monto adeudado, es posible que al deudor le demande mucho tiempo terminar de pagar sus obligaciones y termine pagando un monto muy superior a la deuda original.

- Por ejemplo, si se amortizará un 1% del saldo en cada periodo, un deudor demoraría 170 meses en pagar y terminaría pagando 173% de intereses (considerando umbral de 1% del monto facturado).



Pago mínimo: ¿Qué se regularía?

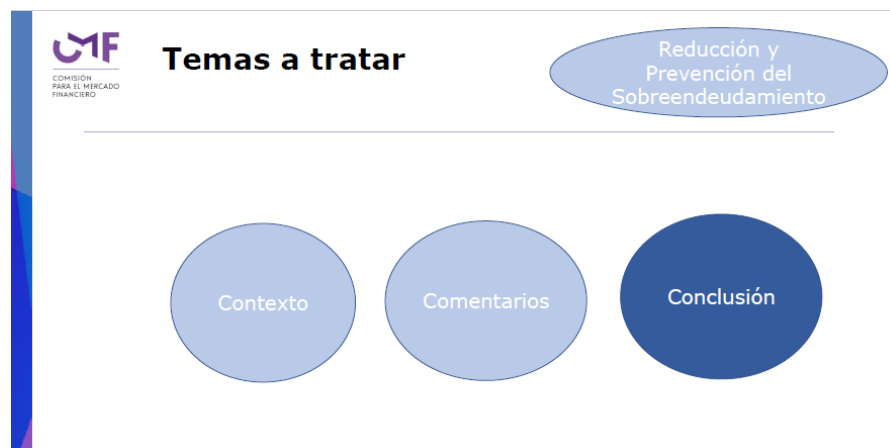
- El PdL confiere a la CMF el rol de regular el pago mínimo (PM), avanzando en la estandarización y transparencia en la fijación de estos pagos.

- En la práctica el pago mínimo (PM) se estructura de manera diversa entre las entidades de crédito. Se observa una gran heterogeneidad en términos de exigencias de amortización (pago de capital) con valores frecuentes entre 1,5% y 30% del monto facturado mensual.

- En ese sentido es importante que la fórmula de pago mínimo considere una amortización suficiente de manera de reducir la vida de la deuda (en el ejemplo veíamos que con una amortización de la deuda de 1%, la obligación se extingue en 170 meses).

- Sin perjuicio de lo anterior, se debería mantener la posibilidad de que las entidades ofrezcan, por periodos acotados de tiempo la promoción de PM igual a cero.

- En resumen, **la regla de estructuración del PM es diversa, lo que complejiza la comprensión por parte de los clientes y la transparencia del proceso.**



Reflexiones finales

El sobreendeudamiento es un tema de preocupación para la CMF, por lo que ha estado trabajando en diferentes proyectos:

- Apoyo al PdL Registro de Deuda Consolidada (Boletín N° 14.743-03)
- Creación del sitio web “conoce tu deuda”
- Incorporación del sobreendeudamiento en la normativa de requerimiento de capital
- Colaboración con el reglamento de la Ley de Protección del Consumidor (art.17N) que se refiere al análisis de solvencia que se debe hacer previo al otorgamiento de un crédito.
- Implementación de la Ley Fintec (Finanzas abiertas) y mayores actores que promuevan la competencia

Respecto al PdL para reducir y prevenir el sobreendeudamiento (Boletín 16.408-05), se valora positivamente, pues atenúa diferentes fricciones de mercado que se observan en la actualidad.



Supervisión de instituciones financieras

La CMF fiscaliza el cumplimiento de la Ley de Fraude, considerando que desde una mirada de Conducta de Mercado, es un tema relevante ya que afecta de manera directa el patrimonio de las personas y la confianza en el sistema.

¿Cómo se fiscaliza para cumplir el objetivo?

- Evaluación de la gestión que realiza la entidad para prevenir los fraudes y cumplir con la normativo.
 - Se evalúa la gobernanza para esta materia: las políticas y procedimientos definidos, la atención de los reclamos y se evalúa la función de auditoría interna en la materia.
- Revisión del proceso “onboarding” digital de cuentas abiertas bajo esta modalidad.
- Revisa la robustez de proceso al momento de autenticar a los clientes lo que previene/mitiga el riesgo de fraude.
- Revisión de cumplimiento al Artículo 11 Ley 20.009. (Publicación Web, Primer Semestre 2023). Envío de oficios para recalcar el cumplimiento de lo publicado en los sitios web institucionales.
- Monitoreo permanente de Reportes de Incidentes Operacionales (se revisa actuación frente a los clientes ante eventos de fraude), y fiscalización de contingencias.
- Investigación de los reclamos se orienta a fiscalizar el cumplimiento del régimen de responsabilidad de parte de las entidades

supervisadas - el pago de lo reclamado hasta 35 U.F. y, en caso de no pagar la diferencia, el inicio de las acciones legales.

Reclamos de clientes financieros

- Desde su entrada en vigencia, la CMF ha recibido 8.327 reclamos de clientes financieros debido al no cumplimiento de parte de las entidades financieras al régimen de responsabilidad contemplado en la Ley N° 21.234, siendo esta la materia más reclamada en la CMF.

- Posterior a la entrada en vigencia de la Ley de Fraudes, en el año 2020, existe un aumento sostenido en las pérdidas por este concepto. Esto no obedece necesariamente a una mayor bancarización o masificación de productos bancarios.

- En 2023 se registra un incremento exponencial en el número de reclamos, número de transacciones no reconocidas y reclamadas, y montos pagados, llegando a representar montos relevantes como pérdidas operacionales.

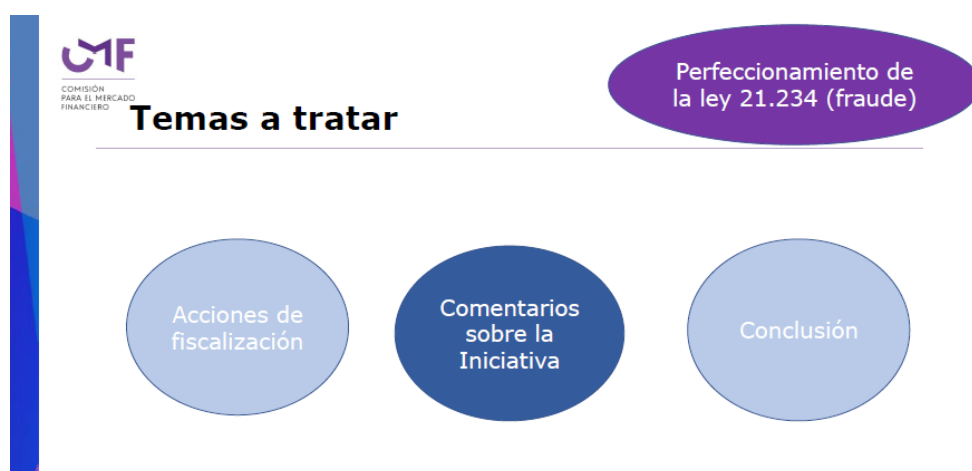
- La mayoría de las transacciones reclamadas corresponden a montos menores a 35 UF, cuya devolución es "a todo evento".

Medidas de seguridad contra fraude

- Las modificaciones introducidas mediante la ley 21.324 han generado algunos efectos no deseados, como el incremento en los reclamos de los clientes, pérdidas para las entidades y mayor conflictividad.

- En efecto, la experiencia recogida en las distintas fiscalizaciones es que las entidades financieras aplican una serie de medidas de seguridad para la autenticación de los clientes en el proceso de autorización de transacciones. Estas medidas tienen una aplicación transversal en todas las entidades del sistema: tarjetas con chip, claves de acceso y autorización de transacciones, límites de montos a transacciones, monitoreo transaccional, notificaciones al cliente, bloqueos, entre otros.

- Dichas medidas se orientan a la autenticación de los clientes. No están diseñadas ni permiten identificar **autofraudes**.



Comentarios CMF durante la tramitación Ley N°21.234

La CMF expuso su opinión del proyecto que dio origen a la Ley 21.234 durante su primer trámite constitucional, en julio de 2017 (ex SBIF); luego en su segundo trámite constitucional, en noviembre de 2018 (ex SBIF), así como en su tercer trámite constitucional, en junio de 2019 (CMF). También consta la remisión del OF.ORD. N°22650 y OF.ORD. N°33788, 24 de julio y 23 de octubre de 2019, respectivamente, en respuesta a lo solicitado por la Comisión Mixta que analizó el proyecto.

Entre los aspectos comentados por la CMF durante el trámite figuran aquellos relacionados al "riesgo moral" o auto fraude. Al respecto se planteó:

- Recoger al estándar de diligencia o culpa leve que se contempla en la Ley de Protección al Consumidor (LPC), el cual también establece deberes para los usuarios como el relativo a la seguridad en el consumo.
- Un estándar más laxo (como el actual) incentivaría el riesgo moral, por una parte, y por la otra, podría dar lugar a eventuales restricciones de acceso a este tipo de productos por parte de los oferentes.
- La posibilidad de desconocer operaciones pasadas es positiva, pero pareciera preferible que tenga algún límite por certeza jurídica.



Modificación a la ley de fraude

- Se valora el perfeccionamiento a la ley de fraudes.
 - La propuesta señala que la CMF definirá estándares mínimos de seguridad, autenticación y registro, las que deben ser complementadas con las otras disposiciones que establece el PdL. En particular se valora:
 - La flexibilidad de traspasar a normativa secundaria, aspectos que requieren revisiones periódicas en función de los nuevos antecedentes.
 - Que existan mecanismos de reporte de las suspensiones de pago, de manera de facilitar la supervisión.
 - Es importante avanzar en este proyecto considerando que las proyecciones de pérdidas por fraude del Banco Estado, alcanzaría un porcentaje relevante de su última capitalización, USD 80 MM hasta octubre, esto respecto de los USD 335 MM capitalizados, en el contexto de mayores requerimientos de capital establecidos por la implementación de Basilea (Ley N°21.130).
 - Las mayores facultades de CMF en esta materia deben ir acompañadas de los recursos necesarios para su implementación.

Al término de la presentación, el **Honorable Senador señor Coloma** destacó la relevancia del proyecto de ley por los diversos tópicos que abarca. Preguntó a la señora Berstein sobre el concepto de sobreendeudamiento. Puntualizó que en el Mensaje de la iniciativa legal se señala que una persona se considera sobreendeudada cuando su carga financiera es mayor a un 50% de su ingreso mensual; definición que no queda recogida en el texto del proyecto de ley.

Inquirió si el concepto utilizado en el referido Mensaje es de carácter universal o bien puede ir variando según el caso. De igual manera, solicitó poder aclarar si tal condición se configura una vez transcurrido un tiempo determinado, teniendo presente que también puede darse el caso de una persona que, tras haber realizado una inversión, se encuentre sobreendeudada, pero por un tiempo breve o acotado.

El **Honorable Senador señor Lagos** acotó que, según entiende, puede haber criterios distintos de parte de los bancos para catalogar a una persona como sobreendeudada en atención al origen de las deudas que deba pagar.

La **señora Berstein**, en respuesta a la inquietud formulada por el Senador Coloma, reconoció que el concepto es bastante complejo, pues hay que atender a la persona en concreto y al tipo de crédito que debe pagar, debiendo tener a la vista igualmente su nivel de ingreso. Así, explicó que la carga financiera de un 50% puede ser sumamente alta para un hogar que percibe un ingreso mínimo mensual, no así para otro grupo familiar que recibe por concepto de ingresos el cuádruple de ese monto.

Precisó que debía tenerse a la vista el tipo de crédito contratado, ya que no es lo mismo un crédito hipotecario que uno de consumo. Con todo, señaló que en términos generales efectivamente suele manejarse el parámetro del 50% de la carga financiera de los ingresos de una persona para identificarla como una carga alta, reiterando que no aplica de la misma manera para todos los hogares.

Agregó que el proyecto de ley también tiene como referencia algunos parámetros que no son necesariamente de carga financiera, sino que del total de la deuda sobre el ingreso de la persona. Informó que este medidor no dice relación con el porcentaje de los ingresos que se destinan a pagar una deuda, sino que apunta al total de la deuda respecto del ingreso. Observó que este parámetro cambia si se está frente a un crédito de consumo o ante un crédito hipotecario.

En cuanto a la mora, puntualizó que la iniciativa legal tiene como referencia que la mora no llegue a superar los 90 días.

Finalmente, volvió a reiterar que el concepto de sobreendeudamiento es de carácter general, pues no es posible arribar a una definición única que abarque todos los casos, sin perjuicio que se considere como referencia la carga financiera del 50%.

El **Honorable Senador señor Lagos** puntualizó, a propósito del correcto sentido y alcance del término, que en el propio título del proyecto de ley objeto de estudio se menciona la palabra sobreendeudamiento.

Luego, la Comisión escuchó al **Presidente de la Asociación de Bancos, señor José Manuel Mena**, quien efectuó una [presentación](#), en formato ppt, del siguiente tenor:

PdL que adopta medidas para combatir el sobreendeudamiento (Boletín 16.408-05)

Marco General – Proyecto de Ley

- El Proyecto de Ley aborda varios aspectos:
 - FOGAES Construcción – modifica criterios de elegibilidad y aumenta porcentajes de cobertura. ➡
 - FOGAES Consumo – permite renegociar a hogares. ➡
 - Pago mínimo en créditos rotativos -faculta a CMF establecer componentes y metodología para pago.
 - Modifica Ley N° 20.009 que contiene el régimen de limitación de responsabilidad para titulares o usuarios de tarjetas de pago y transacciones electrónicas .
- La presentación de la Asociación se concentrará en la modificación de la Ley N° 20.009.

Marco General – Ley de Fraudes

- La Ley 20.009, modificada el año 2020, establece un régimen de limitación de responsabilidad en los casos de extravío, hurto, robo o fraude de sus medios de pago (tarjetas de crédito, tarjetas de débito, tarjetas de prepago, transferencias electrónicas o cualquier otro sistema similar).

- El emisor será responsable de todas las operaciones realizadas con posterioridad al aviso del cliente.

- El emisor también es responsable de las operaciones que desconozca el titular y que hayan sido realizadas hasta 120 días anteriores al aviso.

- El emisor debe abonar al titular hasta 35 UF en un plazo de 5 días hábiles.

- Si el monto es superior a 35 UF, el exceso debe abonarse en los 7 días hábiles siguientes.

- El emisor puede eximir su responsabilidad sólo si se acredita, mediante sentencia firme y ejecutoriada de un juez de policía local (JPL), que el titular actuó con **dolo o culpa grave**.

Marco General – Lineamientos a Considerar

- Es importante un marco de protección a los clientes, **siendo responsabilidad del emisor probar si corresponde el reembolso de una operación desconocida.**

- Este marco debe equilibrar la responsabilidad de consumidores y oferentes de medios de pagos.

- En la práctica, y tal como se detallará en la exposición, la Ley desequilibró el funcionamiento del sistema de pagos, permitiendo **abusos y protegiendo actividades delictuales.**

- Los efectos adversos de esta Ley fueron advertidos por el Banco Central y CMF durante la tramitación de la Ley.

- Lo anterior, por cierto, no aplica a la mayoría de los clientes del sistema financiero, sino específicamente a individuos y organizaciones que, al amparo de la ley, masivamente han abusado del sistema a través del auto fraude.

- El audio que ha circulado en redes sociales invitando al auto fraude es prueba de lo anterior.

- La industria bancaria realiza de manera continúa **crecientes inversiones en tecnología en materia de seguridad y prevención de fraudes.** No obstante, el debilitamiento del sistema de pagos radica en la ley y no en la tecnología.

- En este sentido, la **Ley debe ser perfeccionada para no amparar ni validar actividades delictuales.** Con efectos materiales en el desarrollo e inclusión en el sistema financiero.

- Es importante un marco de protección a los clientes, **siendo responsabilidad del emisor probar si corresponde el reembolso de una operación desconocida.**

- Este marco debe equilibrar la responsabilidad de consumidores y oferentes de medios de pagos.

- En la práctica, y tal como se detallará en la exposición, la Ley desequilibró el funcionamiento del sistema de pagos, permitiendo **abusos y protegiendo actividades delictuales.**

- Los efectos adversos de esta Ley fueron advertidos por el Banco Central y CMF durante la tramitación de la Ley.

- Lo anterior, por cierto, no aplica a la mayoría de los clientes del

sistema financiero, sino específicamente a individuos y organizaciones que, al amparo de la ley, masivamente han abusado del sistema a través del auto fraude.

- El audio que ha circulado en redes sociales invitando al auto fraude es prueba de lo anterior.

- La industria bancaria realiza de manera continua **crecientes inversiones en tecnología en materia de seguridad y prevención de fraudes**. No obstante, el debilitamiento del sistema de pagos radica en la ley y no en la tecnología.

- En este sentido, la **Ley debe ser perfeccionada para no amparar ni validar actividades delictuales**. Con efectos materiales en el desarrollo e inclusión en el sistema financiero.

Estándar Probatorio - Marco de Referencia

Régimen de Responsabilidad (Ley 20.009): Culpa Grave o Dolo

- El estándar de culpa grave o dolo:

- Se **aparta de la regla general de nuestro ordenamiento jurídico en medios de pagos (culpa leve)**.

- **Chile es el único país** que cuenta con este régimen de responsabilidad.

- En la práctica, es virtualmente imposible probar el dolo o culpa grave en operaciones masivas, y las consecuencias son evidentes.

- Más aún, incluso si se llegase a probar la culpa grave o dolo, la probabilidad de recuperar las UF 35 abonadas dentro de los primeros 5 días es muy baja.

Experiencia Comparada: España

- Los clientes deben ser **diligentes** en el uso de los medios de pagos²

- Regla General:

- El emisor debe reembolsar las operaciones no autorizadas dentro del día hábil siguiente.

² Arts. 43 y ss. Real Decreto-Ley 9/2019

- En casos de extravío o sustracción del medio de pago, se aplica un deducible de € 50.

- Excepciones:

- El cliente es responsable de las pérdidas en caso de **actuación fraudulenta o incumplimiento deliberado o por negligencia grave** de sus obligaciones.

- En este punto, el **banco debe demostrar que la operación cumplió con los requisitos de autenticación reforzada** (art. 46 del Real Decreto-Ley 19/2018; Reglamento Delegado (UE) 2018/389 de la Comisión y la Directiva (UE) 2015/2366 del Parlamento Europeo y del Consejo).

- La definición de autenticación reforzada es definida en el marco normativo, y reconoce elementos específicos de seguridad que deben estar presentes en la autorización de la transacción -por ejemplo, PIN, claves, *one-time password*; elementos de posesión como la tarjeta *contactless* y dispositivo celular; y elementos de inherencia como biometría (art. 3.5 del Real-Decreto Ley 19/2018).

- Mecanismo en caso de auto fraude o negligencia

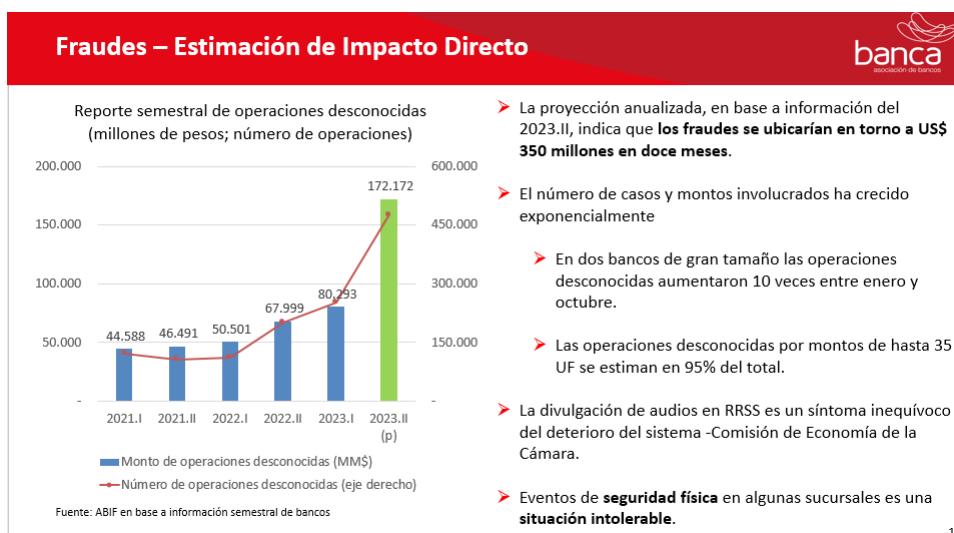
- El emisor comunica al Banco de España que existen antecedentes razonables para sospechar de la existencia de fraude o negligencia del cliente basado en la normativa para estos efectos, donde la operación ha sido autorizada y autenticada correctamente (**autenticación reforzada**).

- El BDE reconoce que el emisor no es responsable si el usuario facilitó a un tercero bajo engaño o fraude (*phishing* o estafas on line) los datos necesarios (contraseñas, pin, clave OTP) para la autenticación de una operación de pago (Memoria de Reclamaciones del BDE 2022, p. 64).

- El BDE reconoce que el emisor no es responsable si el usuario desconoce de operaciones realizadas en un amplio período de tiempo (Memoria de Reclamaciones del BDE 2022, p. 231).

- Por razones evidentes, el **BDE no considera el auto fraude como operación no autorizada**, sino que derechamente es un delito.

Impactos de la Ley de Fraudes



11

Ley de Fraudes – Comentarios

PdL Fraudes – Estándar Probatorio

- El **Proyecto de Ley** mantiene los efectos de una mala ley, sin resolver el deterioro del sistema de pagos.

- **Estándar Probatorio.** Mantiene la culpa grave o dolo, apartándose de la regla general (culpa leve). El informe de la Corte Suprema (p. 13) alerta que dicha decisión es **contradictoria con los fundamentos del Proyecto de Ley.**

El Informe de la Corte Suprema señala que “la decisión de mantener el estándar de culpa grave o dolo es contradictorio 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 sabidas que es poco probable que ello acarree consecuencias”.

Finalmente, la relevancia del estándar probatorio se ratifica en los continuos rechazos de las demandas y denuncias presentadas por los emisores de medios de pago.

PdL Fraudes – Presunciones Legales

- Presunciones Legales – Rigidez de la Ley

- Situaciones no relevantes: La entrega involuntaria de claves es considerada culpa grave, no así si esta es voluntaria.

- Situaciones impracticables: Deben existir al menos dos condenas por culpa grave o dolo a un determinado cliente y, más aún, no existe un registro públicas de sentencias de los juzgados de policía local.

- Consagran el derecho a defraudar: “reconocen el derecho a defraudar sin sanción por una vez”. (ver Informe de la Corte Suprema, p. 13).

- Todo lo anterior, agravado por el hecho de que las conductas ilícitas cambian continuamente –a diferencia de las leyes.

PdL Fraudes – Complementos

- **Normativa de Estándares de Seguridad de CMF.** El PdL faculta a la CMF a dictar estándares de seguridad. Sin embargo, esto es distinto al caso de España, donde el cumplimiento de los estándares de seguridad permite establecer la responsabilidad del emisor (autenticación reforzada).

En este sentido, el PdL no reconoce un efecto jurídico expreso asociado al cumplimiento por parte de los emisores, encontrándose restringida su aplicación por la mantención del estándar de culpa grave o dolo (i.e., el Juez de Policía Local no podrá rechazar la demanda del emisor).

- **Mecanismo de Suspensión de Reembolso.** La opción de suspender el reembolso solo dilatará la materialización de la responsabilidad objetiva del banco, ya que se debe probar la culpa grave o dolo (ver informe de la Corte Suprema, pp. 9 y 10)

- **Ampliación de plazos y determinación de umbral de retención fijado por Reglamento.** Estas propuestas no son relevantes mientras se mantenga el estándar probatorio de culpa grave o dolo.

Ley de Fraudes - Propuesta

Propuesta – Equilibrar el Sistema de Pagos

- **Estándar Probatorio.** Es necesario restituir la regla general de nuestro sistema de medios de pago (culpa leve).

- **Mecanismo en Casos de uso Negligente o Auto Fraude.** En estos casos, y similar al caso de España, se propone establecer un mecanismo para canalizar al regulador (CMF) casos donde exista evidencia de fraude o negligencia, requiriéndose para estos efectos que el regulador (CMF) defina previamente los requisitos para la autenticación reforzada de la operación.

- **Presunciones Legales.** Por lo expuesto previamente, se sugiere

suprimir las presunciones legales.

- **Auto Fraudes.** Los auto fraudes son un delito y deben ser reconocidos como tales –independiente del estándar probatorio.

Conclusiones


- El régimen de responsabilidad objetiva del emisor y la obligación de abonar hasta 35 UF sin una sentencia, ha **masificado las conductas delictivas, especialmente asociadas al lavado de activos, incluso a través de organizaciones criminales.**

- Es importante **promover políticas públicas que protejan a los consumidores. La Ley 20.009 perjudica a los consumidores, ya que afecta la inclusión financiera.**

- A dos años de la modificación de la Ley 20.009, la evidencia muestra que tuvo un **efecto negativo en la confianza en los medios de pago:** inhibe su normal desarrollo, afectando la posibilidad de una mayor inclusión financiera y bancarización, **imposibilitando la oferta de productos financieros a la mayoría de nuestros clientes, los cuales no actúan de manera delincinencial.** En efecto, la situación actual hace no sostenible algunos medios de pago.

- En lo más reciente, esto ha llevado a eventos de seguridad física en las sucursales.

- En consecuencia, **es urgente corregir la actual Ley de Fraudes (20.009).**

PdL para evitar el sobreendeudamiento (Boletín 16408-05) – cont. 

- > Nuevas garantías FOGAES Construcción: US\$ 225 millones → Rango de crédito US\$ 250 a US\$ 400 millones
- > Mayor cobertura:
 - > Menos de 100.000 UF : 90% (nuevo tramo)
 - > 100.000 UF – 600.000 UF : 80% (70% previamente)
 - > 600.000 UF – 1.000.000 UF : 70% (60% previamente)
 - > Sobre 1.000.000 UF : 60% (Minvu, MOP y Minsal)

Empresas Constructoras Elegibles

Ventas anuales	Empresas constructoras con deuda bancaria		
	N° empresas deudoras	Deuda promedio (MMUS\$)	Número de trabajadores (miles)
Menos de 100.000 UF	25.072	0,1	341
100.000 UF – 1.000.000 UF	824	2,3	272
100.000 - 600.000 UF	735	1,6	200
600.000 UF - 1.000.000 UF	89	8,5	71
Más de 1.000.000 UF	145	32,4	277
Total	26.041	0,4	889

- FOGAES otorgados (22/12/23): 800 operaciones aprobadas US\$ 333 millones
- Porcentaje de rechazo: 5%
- Porcentaje a capital de trabajo: 85%
- Créditos a constructoras: 684 (83%)

Fuente: ABIF en base a Experian y SII. Datos de deudores a octubre de 2023; datos de trabajadores corresponden al año comercial 2021. Considera solo personas jurídicas. Montos en US\$ calculados al dólar observado del 30 de noviembre de 2023 (867,86).

20

PdL para evitar el sobreendeudamiento (Boletín 16408-05) – cont.



- FOGAES refinanciamiento a personas naturales
 - Vigencia: hasta 31 de diciembre de 2024
 - Rentas brutas de hasta 1,5 millones
 - Razón Deuda Ingreso: 6 (sin hipotecario) o 70 (con hipotecario)
 - Refinanciamiento de hasta 160 UF de su deuda comercial o consumo
 - Mora elegible inferior a 90 días (reglamento)
 - Cobertura: **50% por 4 años**

Estimación de Beneficiarios según Ministerio de Hacienda

Ingresos	Mediana carga financiera	Mediana RDI sin hipotecario	Nº deudores	Monto Financiamiento (MM USD)
<= 500 mil	100%	34,7	30.538	143
(500mil, 1millón]	44,7%	12,1	28.954	248
(1 millón, 1,5 millones]	41,5%	12,2	16.465	173
Total			75.957	563

Fuente: Ministerio de Hacienda



21

Tipologías de Auto Fraudes – Ejemplos

- Desconocimiento de compras:
 - Compras presenciales, con tarjetas con chip e ingreso de PIN.
 - Compras presenciales en comercios recurrentes (antes y después de la operación desconocida)
 - Compras no presenciales con clave adicional aleatoria (que solo tiene el cliente en su dispositivo).
 - Desconocimiento de giros en ATM con tarjetas con chip e ingreso de PIN.
 - Desconocimiento de transferencias electrónicas a destinos habituales o entre cuentas del mismo cliente
- Esquemas más complejos:
 - Cliente: (1) abre una cuenta por canales digitales, y abona en cuenta; (2) realiza un giro en ATM o compra de manera presencial con tarjeta; y (3) objeta operaciones por montos cercanos a 35 UF.
 - Cliente con bajo flujo de dinero, realiza abonos previos y desconoce giros por el monto abonado.
 - Concentración de dirección o zona geográfica y clientes que comparten apellidos.

Denuncias y Querellas - Judicialización Sujeta al Estándar Probatorio

Denuncias en Juzgados de Policía Local desde modificación Ley 20.009

Denuncias Ingresadas	Sentencia Favorable	Sentencia Desfavorable	Desistimiento del cliente
16.445	1.312	1.313	2.112

Denuncias o querellas en Ministerio Público desde modificación Ley 20.009

Denuncias o querellas ingresadas	Sentencia Condenatoria	Sentencia Absolutoria	Desistimiento del cliente
1.770	6	2	0

- Los bancos han debido iniciar denuncias en JPL y Ministerio Público, así como querellas en este último caso.
- Los fallos disponibles confirman la imposibilidad de la prueba.
- Rol 874-2021 (Corte de Apelaciones de Santiago) Giros efectuados en ATM sin errores en digitación de clave secreta, con la tarjeta original y validadas con lectura de chip, y sin que la demandada haya manifestado que su tarjeta haya sido robada, hurtada o extraviada → La Corte no se formó la convicción de que haya existido **culpa grave o dolo** de la demandada.
- Rol 1922-2021 (2do JPL de Stgo). Ídem caso anterior, incluso el demandado ni siquiera compareció en juicio, quedando en rebeldía → JPL no se formó la convicción de que haya existido **culpa grave o dolo**.
- Existe preocupación en Ministerio Público y en UAF por la generación de delitos relacionados con el lavado de activos.

Experiencia comparada

- España

- El emisor se exime de la obligación de cancelar el importe de la operación no autorizada cuando tenga **“motivos razonables para sospechar la existencia de fraude y comunique dichos motivos por escrito al Banco de España”**. (art. 45.1 del Real Decreto Ley 19/2018), criterio que sigue las directivas de la Unión Europea (Directiva (UE) 2015/2366 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2015 sobre servicios de pago en el mercado interior).

- El cliente podrá quedar obligado a soportar, hasta un máximo de 50 euros, las pérdidas derivadas de operaciones de pago no autorizadas resultantes de la utilización de un instrumento de pago extraviado, sustraído o apropiado indebidamente por un tercero, salvo que:

a) al cliente no le resultara posible detectar la pérdida, la sustracción o la apropiación indebida de un instrumento de pago antes de un pago, **salvo cuando el propio cliente haya actuado fraudulentamente**, o

b) la pérdida se debiera a la acción o inacción de empleados o de cualquier agente, sucursal o entidad del banco o un proveedor de servicios de pago al que se hayan externalizado actividades.

Reino Unido

- El proveedor del servicio no estará obligado a efectuar el reembolso en caso de que **disponga de antecedentes razonables para sospechar que se está en presencia de una conducta fraudulenta de parte del usuario**, debiendo notificar dichos antecedentes por escrito a su

regulador.

- **Deducible:** El cliente podrá quedar obligado a soportar, hasta un máximo de 35 libras esterlinas, las pérdidas derivadas de operaciones de pago no autorizadas resultantes de la utilización de un instrumento de pago extraviado, sustraído o apropiado indebidamente por un tercero, salvo que:

a) al cliente no le resultara posible detectar la pérdida, la sustracción o la apropiación indebida de un instrumento de pago antes de un pago, **salvo cuando el propio cliente haya actuado fraudulentamente**, o

b) la pérdida se deba a la acción o inacción de empleados o de cualquier agente, sucursal del proveedor o de quien actúa por cuenta de este último.

Estados Unidos

- La Ley de Veracidad en los Préstamos (Truth in Lending Act) y su reglamento aprobado por la Oficina de Protección del Consumidor Financiero (Regulación Z), regula los derechos y obligaciones de los emisores de medios de pago y los titulares de los mismos en caso de no operaciones desconocidas.

- La Regulación Z (tarjetas de crédito) establece que el titular del medio de pago debe notificar por escrito al emisor de cualquier error en la facturación, más tardar 60 días después del envío del estado de cuenta respectivo. El banco deberá acusar recibo de la notificación dentro del plazo de 30 días a menos que el problema haya sido resuelto.

- Durante el periodo de investigación, el cliente no está obligado a pagar la suma disputada, incluyendo sus costos financieros, y el emisor no puede iniciar una acción de cobro por dicha suma, restringir o cerrar la cuenta.

- En caso de confirmarse la existencia de un error en la facturación, el banco deberá enviar una explicación por escrito de las correcciones realizadas en su cuenta, además de acreditar su cuenta por el monto disputado, suprimiendo todos los cargos financieros, cargos por pagos atrasados u otros cargos relacionados al error. **En caso contrario, el banco deberá informar por escrito el monto adeudado y los costos financieros asociados.**

- La regulación establece disposiciones especiales para las tarjetas de crédito, limitando la responsabilidad del titular en caso de uso no autorizado del medio de pago. Esta responsabilidad se limita a \$50.

Latinoamérica

- **Guatemala:**

- **No existe regulación** alguna que regule la responsabilidad de los emisores de medios de pago.

- Riesgo reputacional.

- Casos en que se aplica la tesis del **depósito irregular** => el banco responde porque tiene la obligación de restituir el dinero que se le haya depositado.

- **Colombia:**

- **No existe un marco regulatorio** específico sobre responsabilidad en casos de fraudes con medios de pago.

- Regla en el Código de Comercio (art. 1391) en caso de pago de cheques falsos o sumas adulteradas (el banco es responsable, salvo que el cuentacorrentista haya dado lugar a ello por su culpa o la de sus dependientes, factores o representantes).

- Sin embargo, la jurisprudencia ha aplicado la responsabilidad del emisor del medio de pago.

- Para eximirse de responsabilidad no basta probar que se actuó con diligencia o cuidado, sino que el daño que tiene su causa en un hecho que está fuera de su control, o por el hecho de un tercero o de la víctima.

- Tesis del depósito irregular (“desviación en los movimientos de la cuenta corriente”).

- El banco es responsable en los casos de *phishing* al no demostrar la culpa de la víctima.

- **Ecuador:**

- El banco es **responsable** de los cargos **posteriores al aviso** de pérdida, sustracción, robo o hurto, como también de los fraudes informáticos causados por las **debilidades o defectos en sus sistemas o seguridades**. (Título II, Capítulo III, Sección IV de la Normativa de la Junta de Política y Regulación)

- La normativa de la Superintendencia de Bancos establece la obligación de proteger a los consumidores de los riesgos de fraude y adoptar políticas para prevenirlos.

- Los bancos tienen la obligación de adoptar medidas para mitigar el riesgo de fraude en el uso de medios de pago electrónicos (tarjetas de crédito).

- El Salvador:

- **No existe una regulación especial, y se aplica la regla general** (“buen comerciante en negocio propio”), sin perjuicio de que la Ley de Bancos (art. 32) establece una obligación más estricta que los obliga a “abstenerse” de realizar prácticas o aplicar las normas legales de manera que distorsionen intencionalmente los objetivos de la norma prudencial.

- Panamá:

- **No existe una regulación especial**, pero se ha interpretado que los bancos son responsables cuando no cumplen con los lineamientos establecidos por la Superintendencia de Bancos en materia de prestación de servicios bancarios y servicios a través de medios o canales electrónicos.

- Uruguay:

- No existe regulación especial ni jurisprudencia.

- En general, los bancos reembolsan a sus clientes, reduciendo con ello la presión política para la aprobación de una ley que se encuentra en trámite desde 2021, lo que también explica que no exista jurisprudencia.

Al término de la presentación, el **Honorable Senador señor Lagos** resaltó que lo descrito por el señor Mena da cuenta de cómo está operando el sistema de los auto fraudes, sin perjuicio de lo que pudiesen complementar los representantes de BancoEstado desde su experiencia.

Enseguida, la Comisión escuchó al **Presidente del Banco Estado señor Daniel Hojman**, quien efectuó una [presentación](#), en formato ppt, del siguiente tenor:

Proyecto de Ley Adopta medidas para combatir sobreendeudamiento

BancoEstado El Proyecto de Ley

Modifica la Ley del FOGAES	<ul style="list-style-type: none"> • Aumenta el patrimonio del Fondo • Modifica condiciones del programa para la Construcción • Modifica el plazo para el programa para la Vivienda • Crea un nuevo programa de apoyo al endeudamiento
Permite a Mutuarías a participar en FOGAES	Modifica DFLN°251 del Min. de Hacienda para habilitar a las mutuarías participar como entidades otorgantes de créditos con Garantías de Apoyo a la Vivienda.
Otorga a la CMF la determinación del pago mínimo	Otorga a CMF la facultad para determinar los componentes y el algoritmo a considerar en materia de pago mínimo de tarjetas de crédito bancarias y no bancarias
2024 Modifica la Ley de Fraudes	<ul style="list-style-type: none"> • Declaración jurada del usuario para reclamación. • Estándares mínimos de seguridad, registro y autenticación (CMF) • Umbral de restitución inmediata, pasa a normativa secundaria • Para casos de dolo: Proceso para suspender devoluciones; Régimen de presunciones y Norma para supervisión de casos

Comentarios

En general, el Proyecto de Ley va en la dirección correcta para abordar el sobreendeudamiento.

Modificaciones al FOGAES

- FOGAES Construcción amplía significativamente alcance del programa –de 2.750 a 155.000 empresas.
- Extensión de plazo y otros ajustes del FOGAES Vivienda permitirán potenciar este programa.
- La creación del programa apoyo al endeudamiento permitirá apoyar a personas en riesgo financiero accediendo a renegociación de deudas con condiciones favorables.
- Aumento de patrimonio del fondo es condición necesaria para lograr objetivos del programa.

Habilitación de mutuarías para participar en el programa de Apoyo a la vivienda

- Incorporación de mutuarías al FOGAES Vivienda ampliará capacidad de dar respuesta a demanda –se proyecta el doble de financiamiento en 2024.

Facultad de la CMF para definir componentes y algoritmo para determinar el pago mínimo

- Permite homogeneizar la determinación del monto del pago mínimo.

- Traslada al regulador financiero competente y técnico para realizar esas determinaciones.

Modificaciones a la Ley de Fraudes

Contexto

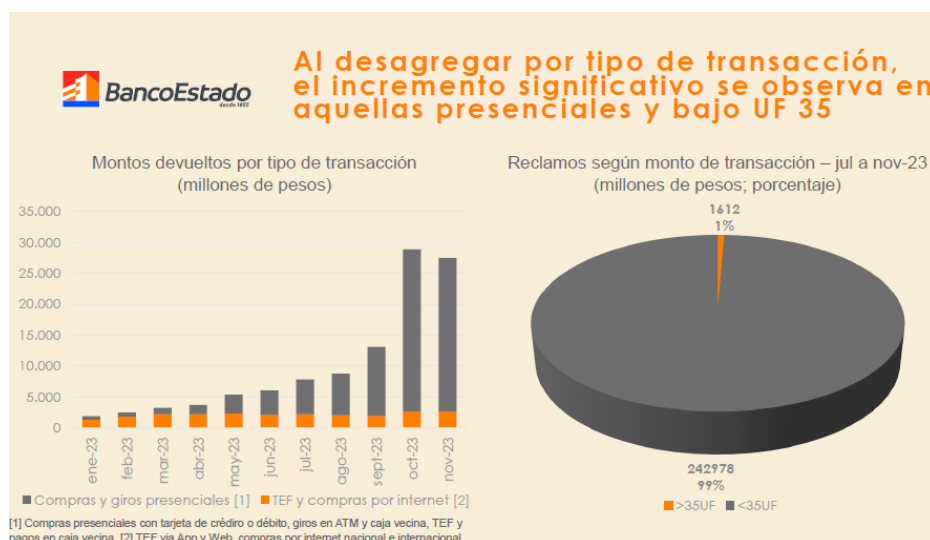
- La Ley 20.009 se creó para mejorar la respuesta por parte de los bancos a sus clientes víctimas de fraudes.

- BancoEstado valora una normativa que ofrece a los titulares de medios de pago un procedimiento expedito de devolución de cargos cuando han sido víctimas de extravío, hurto, robo o fraude.

- Sin embargo, en la aplicación práctica de la Ley se ha producido una situación de abuso de este mecanismo por brechas en la norma que deben ser mejoradas, además de una interpretación explícita de la CMF conforme a la cual, ante el desconocimiento de una transacción, el banco debe pagar.

- Creemos que es posible perfeccionar la Ley de modo de dar respuesta adecuada a los clientes víctimas de fraude, y al mismo tiempo evitar la defraudación masiva por vacíos de la Ley.





Seguridad y Fraudes

- Desde la dictación de la Ley, BancoEstado aumentó sistemáticamente sus medidas de seguridad, incluyendo un recambio completo del parque de tarjetas con chip durante la pandemia y campañas de educación financiera para el cuidado de los medios de pago y la prevención de fraudes.

- No obstante lo anterior, las cifras de fraudes reclamados han aumentado exponencialmente y existen diversos registros de comportamientos defraudatorios y negligentes, lo que revela que el problema no es la falta de medidas de seguridad, sino más bien una debilidad en la regulación que ha incentivado el autofraude.

- Durante la discusión de la ley, el Banco Central y la CMF advirtieron las dificultades que tendría la implementación de la Ley 20.009. En julio de 2022, BancoEstado presentó ante el Comité de Estabilidad Financiera esta problemática.

Impactos de las brechas de la Ley de Fraudes

- **Importante daño patrimonial.** Durante 2023, al mes de noviembre, BancoEstado pagó más de US\$ 120 millones por reclamos formulados al amparo de la Ley 20.009, reduciendo el aporte al Fisco en el mismo monto.

- **Aumento progresivo y exponencial de las reclamaciones por fraude.** Existe un incentivo al reclamo, al amparo de una interpretación explícita de la Ley 20.009, que indica que basta el desconocimiento de la transacción para proceder automáticamente al pago.

- **Malos tratos y agresiones contra trabajadoras y trabajadores de BancoEstado.** Atendida la concurrencia masiva a Sucursales por clientes que se sienten afectados por medidas de cierre justificado de cuentas.

- **Debilitamiento de la inclusión financiera y del ecosistema de los medios de pago.** Por cuanto se ha afectado la credibilidad de la industria financiera, con un posible impacto en bancarización.

- **Incentivo a la defraudación masiva.** Se ha generado un incentivo a una defraudación organizada para aprovechar las brechas de la ley.

Comentarios a modificación de Ley de Fraudes

- Valoramos la necesidad de un Proyecto de Ley que apunte a corregir los impactos negativos que actualmente tiene la Ley.

- Parece fundamental que el Proyecto se discuta de manera expedita, tomando en cuenta la dinámica exponencial de fenómenos como el autofraude y los riesgos de seguridad en sucursales.

- A continuación se presentan una serie de propuestas para su consideración, que creemos complementan las modificaciones presentadas en el Proyecto, las cuales están en línea con legislaciones de la OECD.

Legislación internacional

La legislación comparada, -tanto el caso de España en línea con la regulación de la Unión Europea como en el caso de Reino Unido- establece al menos dos elementos que permiten abordar el autofraude.

1. El emisor se exime de la obligación de cancelar el importe de la operación no autorizada cuando disponga de antecedentes razonables para sospechar que está en presencia de una conducta fraudulenta de parte del usuario.

2. El cliente queda obligado a soportar hasta un monto máximo las pérdidas derivadas de operaciones no autorizadas resultantes de la utilización de un instrumento de pago extraviado, sustraído o apropiado indebidamente por un tercero, salvo que:

a) al cliente no le resultara posible detectar la pérdida, la sustracción o la apropiación indebida de un instrumento de pago antes de un pago, salvo cuando el propio cliente haya actuado fraudulentamente, o

b) la pérdida se deba a la acción o inacción de empleados o de cualquier agente, sucursal del proveedor o de quien actúa por cuenta de este

último.

Fuente: Art. 45.1 del Real Decreto Ley 19/2018, criterio que sigue las directivas de la Unión Europea (Directiva (UE) 2015/2366 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2015 sobre servicios de pago en el mercado interior

Propuestas

- **Eximentes de responsabilidad**. La ley debiese contemplar hipótesis, establecidas a través de Norma de Carácter General de la CMF, en que los Emisores no estén obligados a restituir fondos ante el sólo desconocimiento de la transacción. Por ejemplo: traspasos entre cuentas del mismo RUT, pagos de servicio del mismo titular, transacciones históricas o habituales, transacciones que cumplan el estándar de seguridad que establezca el regulador, etc.








- **Procedimiento simplificado para reclamos bajo el umbral**. La ley debiese incorporar una alternativa más expedita y simple para resolver conflictos en relación al desconocimiento de transacciones de bajo monto, de acuerdo con el umbral que se defina, el que podría ser un procedimiento sumario y administrativo ante la CMF, similar a lo que establece la legislación española en esta materia (Real Decreto-Ley 19/2018).

- **Sancionar violencia contra trabajadoras y trabajadores bancarios que cumple labores de inclusión financiera**. De modo similar a la protección que brinda la ley a trabajadores de la salud, bomberos, docentes, Metro de Santiago, etc.

- **Establecer un deber de cuidado de los consumidores en sus medios de pago**. Es razonable que el consumidor financiero tenga un mínimo de cuidado respecto de sus medios de pago. Por ejemplo, manejo responsable de claves de seguridad, reducción del plazo de bloqueo para desconocer transacciones a 30 días, entre otros.

BancoEstado **Medidas de seguridad implementadas**

El Banco cuenta con todas medidas de seguridad, que permiten la autenticación del cliente para autorizar transacciones (las mismas medidas de seguridad que tienen la banca).

 <p>Migración a tarjetas con chip</p> <ol style="list-style-type: none"> + de MM 13,6 en 3,5 años 	 <p>Claves de acceso y autorización de transacciones</p> <ol style="list-style-type: none"> Tarjeta con Chip + clave de 4 dígitos creada por cliente 	 <p>Límites de montos y transacciones</p> <ol style="list-style-type: none"> Límite acumulado diario de monto Límites diferenciados en red de cajeros Redbanc y BancoEstado
 <p>Monitoreo transaccional</p> <ol style="list-style-type: none"> Monitoreo 7x24 transacciones ATM, Compras y CajaVecina, con contacto a través bot de voz y/o chat vía WhatsApp para validar las transacción 	 <p>Notificaciones</p> <ol style="list-style-type: none"> Notificaciones de transacciones financieras Notificaciones de transacciones no financieras. 	 <p>Plan comunicacional</p> <ol style="list-style-type: none"> Plan actualizado periódicamente con recomendaciones de seguridad, utilizando diversos medios de comunicación, tales como: redes sociales, radios, página WEB, pantallas en sucursales.
 <p>Bloqueo de medios de pago</p> <ol style="list-style-type: none"> Bloqueos de tarjetas por no uso durante 12 meses (débito y crédito) Bloqueo de claves y productos tras reclamos por desconocimiento de transacciones 7/24 (CCL) 	 <p>Acciones ante abuso de la ley</p> <ol style="list-style-type: none"> Bloqueo de reemisión de tarjetas para uso en canal presencial Cierre de Cuentas Acciones legales: <ol style="list-style-type: none"> Demandas Ley 20.009 contra clientes que reclaman sobre 35 UF Acciones penales por delitos contemplados en la Ley 20.009 	 

Comentarios a modificación de Ley de Fraudes

1. **Umbrales.** La definición de un umbral a través de un Reglamento no desincentivaría el autofraude.

2. **Estatuto de responsabilidad del Banco.** Los Emisores seguirían respondiendo del pago a solo requerimiento del que desconoce la transacción, sin importar las medidas de seguridad que se implementen. No existirían eximentes aún con máximas medidas de seguridad.

3. **Suspensión de pago.** Puede resultar poco práctico por la masividad de los reclamos y la exigencia de judicializar el caso.

4. **Presunciones.** No serían eficaces como eximentes de responsabilidad, ya que deben acreditarse en un proceso litigioso.

5. **Declaración jurada simple.** Si bien establece un paso adicional, no sería un mecanismo que ayude al esclarecimiento de los hechos ni un desincentivo al autofraude.

Modificaciones al FOGAES

Antecedentes

El Fondo de Garantía de Garantías Especiales (FOGAES), fue creado por la Ley N° 21.543, publicada el 13 de febrero de 2023.

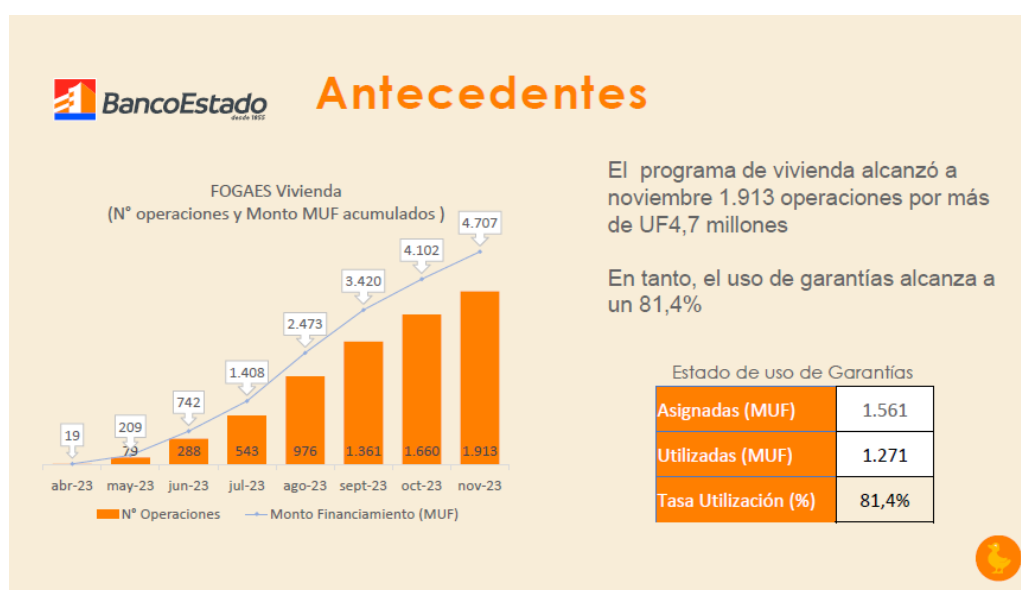
Su objetivo consiste en otorgar garantías a créditos u otros mecanismos de financiamiento a aquellas actividades o rubros de la economía que requieran un apoyo, dadas circunstancias o contingencias especiales, en el mediano y largo plazo.

Conjuntamente con la Ley de creación del FOGAES, se crearon los primeros dos programas

- FOGAES Programa Apoyo a la Vivienda, para apoyar el acceso a la vivienda, favoreciendo el financiamiento de hasta el 90% del valor

- FOGAES Programa de Apoyo a la Construcción, para apoyar al sector de grandes empresas de la Construcción e Inmobiliaria y otros sectores relacionados.

Ambos programas se encuentran en operación y vigentes hasta abril de 2024.



 **Modificaciones al FOGAES**

- Aumenta el Patrimonio del Fondo**
 - Aumenta la capitalización desde US\$50 millones a US\$165 millones.
- Modifica condiciones del Programa Construcción**
 - Incorpora empresas con ventas menores a UF 100.000
 - Incorpora empresas con ventas mayores a UF 1.000.000 con condiciones especiales
 - Aumenta los porcentajes de cobertura de la garantía en todos los tramos del Programa
- Modifica Plazo de Programa Vivienda**
 - Se extiende el plazo para el curso de financiamiento hasta el 31.12.2024
- Nuevo Programa Apoyo al Endeudamiento**
 - Dirigido a personas con renta bruta mensual inferior a MM\$ 1,5
 - Para renegociación de deudas por financiamientos de consumo o comercial
 - Máximo de deuda a renegociar de UF 160 con cobertura de 50%

 **Modificaciones al FOGAES**

- Modifica condiciones del Programa Construcción**
 - Incluye a empresas de rubros priorizados menores a UF 100.000
 - Incorporación de empresas con ventas mayores a UF 1.000.000 con condiciones especiales
 - Aumento de los porcentajes de cobertura de la garantía en todos los tramos del Programa

Tramos de cobertura y límites de financiamiento FOGAES

	Situación Actual		Situación con PdL	
	Máxima Cobertura (%)	Máximo Financiamiento (UF)	Máxima Cobertura (%)	Máximo Financiamiento (UF)
Hasta 100.000	-	-	90%	75.000
Entre 100.000 y 600.000	70%	150.000	80%	150.000
600.000 y 1.000.000	60%	250.000	70%	250.000
Más de 1.000.000	-	-	60%	500.000

N° de Empresas rubros priorizados según estadísticas de empresas SII 2022

Actividades priorizadas	Situación Actual	Situación PdL
Actividades Principales	2.211	131.008
Actividades Conexas	543	23.871
Total general	2.754	154.879

 **Modificaciones al FOGAES**

Modifica Plazo de Programa Vivienda

- Se modifica la duración del Programa de Apoyo a la Vivienda hasta el 31 de diciembre del 2024.
- Se habilita a las mutuarías participar como entidades otorgantes de créditos con Garantías de Apoyo a la Vivienda.
- El Reglamento podrá determinar una o más fórmulas para el cálculo del valor de la vivienda.

• Con estas modificaciones se proyecta más que duplicar el número de solicitudes y el monto de financiamiento a otorgar durante 2024

Proyección Solicitudes FOGAES Vivienda (Acumuladas al cierre de cada año)

	Nº Solicitudes	Monto Financiamiento MMUF
dic-23	6.593	15,9
dic-24	16.069	38,8



 **Modificaciones al FOGAES**

Nuevo Programa Apoyo al Endeudamiento

- Se crea un nuevo programa que incentive a las instituciones financieras a refinanciar las deudas de personas que posean un alto nivel de endeudamiento, medido como relación deuda ingreso.
- El detalle del programa se encomienda al reglamento del Ministerio de Hacienda.

Criterios de elegibilidad

- Ingresos mensuales menores a M\$1.500
- Mora < 90 días
- El total de la deuda sea 6 veces superior al total de los ingresos mensuales de la persona, sin considerar un crédito hipotecario; y setenta veces superior si se cuenta el hipotecario
- Se excluyen clientes con garantías estatales y clientes sin renta registrada

➔ En torno a **60 mil clientes** esperados de BancoEstado que cumplen con criterios de elegibilidad.



Al término de la presentación, el **Honorable Senador señor Núñez** expresó tener dudas sobre la información consignada en una de las ppt, referente a las modificaciones al Fogaes, específicamente respecto de la afirmación que señala que “FOGAES Construcción amplía significativamente alcance del programa – de 2.750 a 155.000 empresas”.

Solicitó mayores antecedentes sobre la manera de calcular esa cifra, toda vez que, según entiende, en la implementación del Fogaes no se ha logrado que pueda ser utilizado por todas las empresas que podrían verse beneficiadas.

Hizo presente que las propias firmas de la construcción consideran que la banca ha sido extremadamente recelosa en entregarles créditos, por

calificarlas como riesgosas. Por lo anterior, mostró dudas que las propuestas de mejora del Fogaes en el presente proyecto de ley lleguen a ser suficientes.

Por su parte, el **Honorable Senador señor Coloma** resaltó que producto de la discusión, más allá del título del proyecto de ley alusivo al sobreendeudamiento, han surgido temas que requieren de especial atención, como ha sido lo ocurrido con el alza de los fraudes. Comentó que, según el anterior expositor, los fraudes se ubicarían en torno a los US\$ 350 millones en doce meses, siendo BancoEstado uno de los más afectados.

Manifestó inquietud por las denuncias de violencia física en contra de los trabajadores bancarios en el ejercicio de sus funciones, lo cual fue advertido no solamente por el señor Hojman, sino que también por el señor Mena en su presentación anterior.

Apuntó que las soluciones planteadas en el proyecto de ley pueden entenderse como razonables, pero suponen cambiar una cultura que se instauró de que sean los bancos los responsables en casos de extravío, hurto, robo o fraude.

El **Honorable Senador señor Lagos** preguntó si con ocasión de los problemas de seguridad e integridad física de los trabajadores bancarios han mediado denuncias formales. Reflexionó que ante una situación como la descrita da hasta para considerar que se cite al Fiscal Nacional a la Comisión de Hacienda por estar en presencia de actuaciones de crimen organizado.

El **Gerente de Planificación y Control de Gestión de BancoEstado, señor Camilo Vio**, frente a la consulta del Senador Núñez, respondió que la modificación al Fogaes contenida en el proyecto de ley objeto de estudio, en particular en lo que dice relación con el rubro de la construcción, incorpora a las empresas cuyas ventas netas anuales sean menores a 100.000 unidades de fomento, las que en su origen estaban cubiertas por el programa "Fogape Chile Apoya", el cual finalizó el pasado 31 de diciembre de 2023.

Explicó que la modificación de la iniciativa legal amplía el alcance del Fogaes, que inicialmente consideraba a aquellas empresas cuyas ventas netas anuales superasen las 100.000 unidades de fomento y no excedieran de 1.000.000 unidades de fomento, pasando a eliminar dicho piso e incluir a todas aquellas empresas asociadas al rubro de la construcción que se encuentren por debajo de ese umbral. Agregó que respecto de aquellas empresas que reporten ventas mayores a 1.000.000 unidades de fomento, también quedarán comprendidas, pero con condiciones especiales, referentes a que tengan contratos con instituciones del Estado.

Acotó que con las enmiendas propuestas a la ley N° 21.543, que crea un Fondo de Garantías Especiales, se aumentan los porcentajes de cobertura de la garantía en todos los tramos del programa. Observó que al

incorporar a las empresas asociadas al rubro de la construcción que se encontraban por debajo del umbral de ventas de 100.000 unidades de fomento, aumenta de manera significativa el universo de empresas, lo que explica la razón de lo consignado en la ppt, en orden a pasar de 2.750 a 155.000 firmas en su potencialidad.

El **Honorable Senador señor Núñez**, agradeciendo la respuesta, apuntó que tras la explicación del señor Vio la información se refiere al universo de empresas más que a los beneficiarios propiamente tal. Sobre el particular, consultó si desde BancoEstado hay alguna estimación que permita saber cuántas firmas del universo de 155.000 podrían llegar a ser beneficiadas en atención a las modificaciones propuestas al Fogaes.

El **Gerente General Ejecutivo de BancoEstado, señor Óscar González**, contestó que en el programa “Fogape Chile Apoya” durante el año 2023 se otorgaron cerca de 150.000 operaciones de créditos a empresas con ventas de menos de 100.000 unidades de fomento. Resaltó que un buen porcentaje de estas firmas, enfocadas al rubro de la construcción, podrán seguir siendo susceptibles de financiamiento a través del Fogaes.

Resaltó que el número de empresas que han sido beneficiadas por los distintos mecanismos de los fondos de garantías, particularmente respecto de firmas pequeñas y medianas, ha sido muy significativo. Por lo anterior, manifestó que en la medida que el presente proyecto de ley se apruebe en el Congreso Nacional un número importante de firmas podrán ser objeto de financiamiento.

El **señor Hojman** acotó que la posibilidad de tener dentro del universo de beneficiarios a empresas que son importantes contratistas del Estado, como ocurre con proyectos vinculados a los ministerios de Vivienda y Urbanismo, de Obras Públicas y de Salud, las cuales también han tenido problemas de solvencia, permitirá ampliar la cobertura de empresas elegibles para aquellas con ventas por sobre 1.000.000 unidades de fomento.

El **señor Mena** agregó que dentro del universo elegible de beneficiarios que la actual ley del Fogaes ha definido como susceptibles de un crédito con garantía estatal, el 85% de las solicitudes han sido respondidas afirmativamente, mientras que un porcentaje muy menor de los requerimientos han sido rechazados.

Enseguida, sugirió al señor Presidente de la Comisión de Hacienda, atendido que los dos últimos expositores consideraron en su presentación la experiencia comparada en materia de fraudes, en particular el caso de España, invitar en una próxima sesión de la Comisión a representantes del Banco de España. De igual manera planteó que podía evaluarse recibir la opinión del Fiscal Nacional Económico.

A continuación, la Comisión escuchó al **Presidente de Cajas de Chile A.G., señor Tomás Campero**, quien efectuó una [presentación](#), en formato ppt, del siguiente tenor:

P.L. para combatir el sobreendeudamiento (Boletín 16.408-05)

Observaciones Cajas de Chile A.G.

Contenidos

1. Conclusiones
2. Diagnóstico y Observaciones Generales
3. Posición Cajas de Compensación

Conclusiones

- **Compartimos diagnóstico y consideramos P.L. va en dirección correcta.**

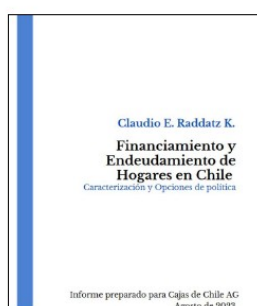
- **No obstante, para generar una reducción significativa del sobreendeudamiento en Chile podrían requerirse mayores políticas, entre ellas:**

Registro Consolidado de Deudas, educación y asesoría financiera, otros instrumentos de reestructuración de deudas, Ahorro Social.

- **Diseño del fondo de garantía para reestructurar deudas tiene algunas incompatibilidades con regulación de Cajas de Compensación.**

En todo caso, la Cajas ya hacen un aporte con el crédito social, que permite reorganizar deudas y contiene límites al sobreendeudamiento. Igualmente, disponibles a fortalecer y ampliar su labor.

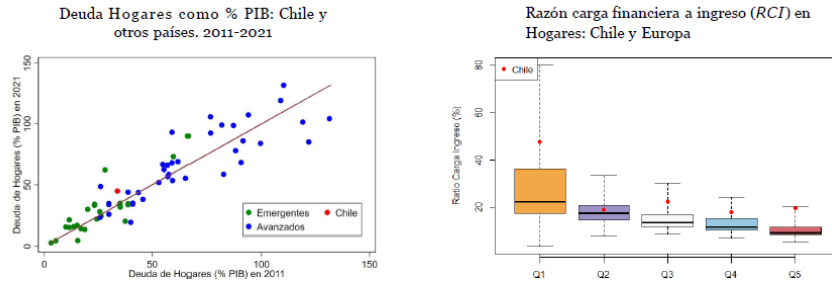
♥ Diagnóstico y Observaciones Generales



Reciente Estudio y Seminario de Cajas de Chile AG sobre Financiamiento y Endeudamiento de los Hogares, disponible en www.cajasdechile.cl.

♥ Diagnóstico y Observaciones Generales

➔ El endeudamiento de los hogares en Chile (% PIB) es levemente superior al de otros países, pero mayor en carga financiera, especialmente en el quintil de bajos ingresos.



Más de 1 millón de hogares tienen un carga de +50% de su salario

Gráficos: Informe Financiamiento y Endeudamiento de Hogares en Chile, Claudio Raddatz (2023)

5

♥ Diagnóstico y Observaciones Generales

¿Cómo mitigar el sobreendeudamiento de los hogares?: Mejores Prácticas

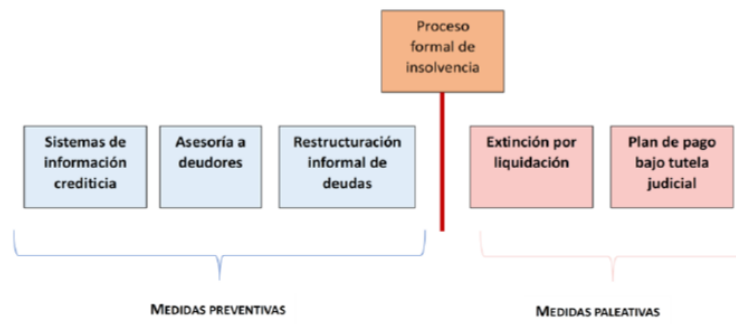


Figura: Informe Financiamiento y Endeudamiento de Hogares en Chile, Claudio Raddatz (2023)

♥ Diagnóstico y Observaciones Generales

¿Cómo mitigar el sobreendeudamiento de los hogares?: Situación en Chile

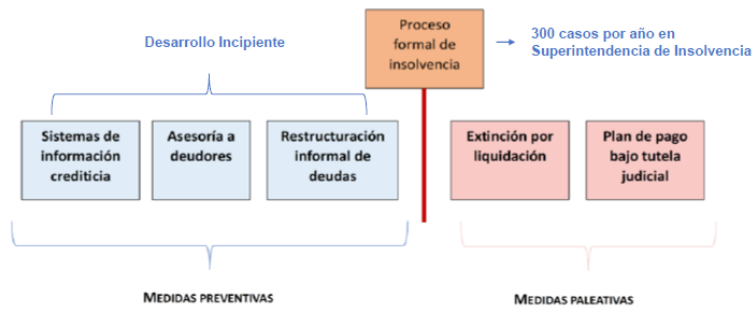


Figura: Informe Financiamiento y Endeudamiento de Hogares en Chile, Claudio Raddatz (2023)

7

Diagnóstico y Observaciones Generales

En el P.L. se propone crear un fondo de garantía para apoyar restructuración de deudas, lo que va en línea con buenas prácticas. Observaciones (1/3):

- **Medida acotada.** Beneficiaría a +/-80 mil personas. En Chile hay +1 millón de hogares con carga financiera superior al 50% de sus ingresos. Puede ser un buen piloto para luego ajustar y ampliar instrumento.

- **Flexibilizar los criterios propuestos para ampliar N° de beneficiarios.** Podría aumentarse la cobertura de la medida con los mismos recursos, flexibilizando los criterios establecidos:

UF 160 tope de monto a garantizar (en vez de deuda máxima); aumentar años de garantía (6 años); privilegiar menores de garantías del fondo según oferta de acreedores (50% debiera ser el tope y no la regla);

En el P.L. se propone crear un fondo de garantía para apoyar restructuración de deudas, lo que va en línea con buenas prácticas. Observaciones (2/3):

- **Incentivos.** Considerar incentivos al buen comportamiento de acreedores y deudores. A su vez, menores tasas ofrecidas a sobreendeudados, por fondo de garantía, no debieran ser inferiores a las de no sobreendeudados. También, evitar riesgo moral (financiar carteras con baja probabilidad de pago).

- **Estimular mercado de restructuración de deuda.** Permitir la restructuración de deuda no sólo por el actual acreedor, también por otros oferentes. Podría ser más eficiente estimular el mercado de restructuración de deudas (muy presente en otros países), reimpulsando la portabilidad financiera o a través de utilizar el FOGAES también para garantizar mayor acceso a fondeo por parte de entidades financieras interesadas en estas operaciones (subsidio a la oferta, no sólo a la demanda).

En el P.L. se propone crear un fondo de garantía para apoyar restructuración de deudas, lo que va en línea con buenas prácticas. Observaciones (3/3):

- **Asesoría Financiera.** Revisar el mercado e instrumentos de asesoría financiera a los hogares. Importante mantener normativas que penalizan a los malos agentes, pero sin desincentivar la necesaria oferta.

- **Educación Financiera.** Implementar mayores medidas de educación financiera, especialmente en puntos de venta de créditos.

- **Promover el Ahorro de los Hogares.** Como contrapartida a prevenir el sobreendeudamiento, es preciso volver a promover la práctica del ahorro en los hogares (sólo 2 de cada 5 personas ahorra). Hay muy pocos actores e instrumentos en Chile, así como mínimos incentivos. Las Cajas han presentado la propuesta de crear el Ahorro Social para apoyar a sus 7 millones de afiliados.

Posición Cajas de Compensación

La iniciativa del fondo de garantía para reestructurar deudas, propuesta en el P.L., tiene incompatibilidades con la actual regulación de las Cajas de Compensación:

- En primer lugar, porque se establece que son deudas de consumo y comerciales, y las Cajas no entregan ese tipo de créditos. El principal instrumento para financiamiento de trabajadores y pensionados por parte de las Cajas de Compensación es el Crédito Social, que tiene características distintas.

- Las Cajas otorgan la misma tasa de interés a todos a sus afiliados, para un mismo monto y plazo de crédito. No podrían diferenciar entre sobreendeudados y no.

- También, la normativa de las Cajas establece que el monto de las cuotas de un crédito social no puede superar cierto porcentaje de la remuneración mensual del requirente (varía entre 5 y 25%, según nivel de ingresos). Por lo tanto, tendrían fuertes restricciones para ofrecer reestructurar deudas a personas con cargas financieras sobre el 50%.

- El Crédito Social ya contempla medidas de reprogramación ante cesantía u otras contingencias.

- Las Cajas financian a más de 1 millón de trabajadores y pensionados, la mayoría con antecedentes comerciales negativos y con dificultad de acceder a otras fuentes. Podrían extender su labor si pudieran acceder a los servicios y facilidades del Banco Central, al igual que Bancos, o utilizar el FOGAES como garantía para acceder a más líneas de financiamiento.

Finalmente, la Comisión escuchó al **Vicepresidente Nacional de la Cámara Chilena de la Construcción, señor Alfredo Echavarría, y al abogado de Gerencia de Asuntos Regulatorios, señor Carlos Pinto**, quienes efectuaron una [presentación](#), en formato ppt, del siguiente tenor:

Proyecto de ley que modifica cuerpos legales con el objeto de adoptar medidas para combatir el sobreendeudamiento

En lo referido a cambios al FOGAES, Ley N°21.543

Contexto:

Preocupantes cifras en el sector

Empleo: Decimocuarto mes de retroceso en ocupados en el sector construcción

Caída de -5,3% acumulado en los últimos 12 meses

Fuente: COIC en base a información del INE.

Contexto: Preocupantes cifras en el sector

Permisos de construcción: caída de -22% en noviembre de 2023 respecto del mismo mes del año anterior. El 2023 está siendo el peor año en el cuatrienio 2020-2023, con 8 millones de mt2 aprobado versus 13 millones de mts2, promedio en dicho período

Fuente: COIC en base a estadísticas del INE.

Contexto:

Preocupantes cifras en el sector

EVOLUCIÓN Y PROYECCIÓN INVERSIÓN: CORPORACIÓN DE BIENES DE CAPITAL (Diario El Mercurio, 22/11/2023)

Fuente: Corporación de Bienes de Capital (CBP) (*) Según stock de proyectos con cronograma definido al 31 de diciembre de cada año. Cifras corregidas monetariamente a septiembre 2023. (P): Proyección

Contexto:

- El 13 de febrero de 2013 se publicó la ley 21.543 que crea el Fondo de Garantías Estatales, FOGAES, como una herramienta que permite el apoyo de actividades específicas de la economía, en un contexto de aumentos significativos de costos de materiales y contracción de la demanda

- Se sustenta hoy en dos programas transitorios vinculados a actividades de la construcción, inmobiliarias y servicios conexos a ellas

- La administración corresponde a BancoEstado y participan del fondo 9 instituciones financieras

- Facilita el acceso a financiamiento de empresas y reduce las barreras a familias al momento de solicitar un crédito hipotecario

Programa de apoyo a la construcción:

- Destinado a personas naturales o jurídicas, empresarios o empresas con ventas anuales superiores a 100.000 UF y menores a 1.000.000 UF

- Créditos para inversiones, gastos y refinanciamientos, adquisición de activos fijos, capital de trabajo, arriendos, leasing, mercaderías y suministros, facturas, confirming, obligaciones tributarias, boletas de garantía, gastos de seguros, asociados u otros indispensables asociados al giro

- A octubre de 2023, según datos de la ABIF el otorgamiento de créditos acogidos a esta garantía supera el 80% de las solicitudes recibidas y elegibles, respecto del Programa Apoyo a la Construcción

- **El foco de las garantías debe seguir siendo, principalmente, financiamiento de inversión y capital de trabajo, sin perjuicio de usos alternativos como saneamiento de cartera y disminución de riesgos financieros**

Programa de apoyo a la vivienda:

- Destinado a apoyar a las familias para obtener un crédito hipotecario con garantía estatal por el 10% de la operación a viviendas nuevas o usadas de un valor no superior a 4.500 UF, cuando el financiamiento sea del 90% o más, monto que decrece hasta un 1% de garantía estatal cuando el financiamiento sea de un 81%.

- Bajo dicho monto y ese porcentaje de financiamiento no existe garantía estatal

- A octubre de 2023, según datos de la ABIF, el porcentaje de solicitudes aprobadas sobre el universo de aquellas recibidas y elegibles es cercana al 60%

Principales puntos del proyecto de ley:

Recapitalización del fondo:

- Aumenta de los actuales 50 millones de dólares (USD) a 165 millones de USD

- Según el informe financiero del proyecto, de los 115 millones de USD de aumento, 90 de ellos se van al nuevo programa para evitar el sobreendeudamiento

- 25 millones de USD corresponden al total asignado al programa de construcción

Por lo tanto, respecto a los programas existentes relativos a la construcción y la actividad inmobiliaria, el aumento corresponde al 50% del monto originalmente asignado y estimamos debiera ser mayor dado que el Fondo original prácticamente se copó y que el proyecto además considera un aumento de plazos

Cambios al programa de garantías de apoyo a la construcción:

- Eliminación del piso de 100.000 UF de venta anual ☑
- Flexibilización del techo de 1.000.000 UF de venta anual ☑
- No se considerará dentro del monto de ventas anuales, el valor que presten servicios a organismos estatales tales como el MINVU, MOP y MINSAL

Propuesta: considerar un aumento del tope a 1.500.000 UF y el descuento para el cálculo respecto de contratos de obra pública celebrados con otros mandantes públicos como el IND, organismos de Educación (MINEDUC, JUNJI, otros), GORE, Municipios, Ministerio de Justicia y DD.HH., entre otros

Aumento de coberturas de las garantías del programa apoyo a la construcción:

- Se crea garantía con cobertura de hasta el 90% del saldo deudor de cada financiamiento para la banda de empresas de 0UF a 100.000 UF de venta anual

- Aumenta del 70% al 80% la cobertura de garantía del saldo

deudor para la banda de empresas desde 100.000 UF a 600.000 UF

- Aumenta del 60% al 70% la cobertura de garantía del saldo deudor para la banda de empresas desde 600.000 UF a 1.000.000 UF

- Se crea la garantía con cobertura de hasta el 60% del saldo deudor de cada financiamiento para la banda de empresas cuyas ventas netas anuales superen el 1.000.000 UF

Comentario: corresponde a una medida adecuada ya que aumenta los montos de cobertura para cada banda

Cambios al programa de garantías de apoyo a la vivienda:

- Se posibilita determinar una o más fórmulas para el cálculo del valor de la vivienda, lo que podría ser relevante para la adquisición de vivienda usada

- Se amplía el plazo para el otorgamiento de financiamientos con garantía hasta el 31 de diciembre de 2024 (anteriormente era hasta abril de 2024)

Propuesta: ampliar los montos de cobertura de la garantía, estableciéndola respecto de créditos de hasta 4.500 UF e incorporar en el reglamento que la tasa de interés acordada pueda ser fija, variable o mixta dado que el escenario futuro indica que la Tasa de Política Monetaria vendrá a la baja

Adicionalmente, existe preocupación en nuestro gremio respecto de la implementación de normas de la CMF, en consulta hasta el 15 de marzo de 2024, para la segunda etapa de Basilea III y requerimientos de capital que podrían producir eventuales encarecimientos de créditos que ya son hoy históricamente altos, así como cambios en las modalidades de créditos que rigidicen aún más la actividad crediticia

Conclusiones y síntesis de las mejoras propuestas:

- El proyecto es un aporte a las herramientas de estímulo a la inversión y crecimiento y por tanto, deben profundizarse en recursos y coberturas, con especial foco en capital de trabajo e inversión

- Proponemos aumentar los recursos considerados en la capitalización que se refieran a los programas de construcción y actividades inmobiliarias

- Proponemos aumentar el techo actual de 1.000.000 UF de venta

a 1.500.000 UF y considerar a todos los mandantes de obra pública, que no solo son MOP, MINVU y MINSAL

- Se sugiere ampliar la cobertura de la garantía para el acceso a la vivienda a un monto de 4.500 UF del crédito otorgado por la institución financiera y tasa revisable.

Al término de la presentación, el **Honorable Senador señor Lagos** comunicó que, antes de proceder a la votación en general del proyecto de ley, resultaba necesario volver a conversar con el Ejecutivo para ver de qué manera pueden abordarse los distintos temas planteados por los expositores.

El **señor Echavarría** solicitó al Senador Lagos, sin desconocer la importancia e interés que han generado los temas de sobreendeudamiento y fraude, evitar incurrir en una mayor dilación en la aprobación del proyecto de ley, especialmente en lo que dice relación con las modificaciones al Fogaes. Al respecto, propuso estudiar la alternativa de dividir la iniciativa legal en dos proyectos de ley, de manera tal de facilitar la aprobación de este último punto.

El **Honorable Senador señor Lagos** se mostró disponible a considerar lo señalado por el señor Echavarría.

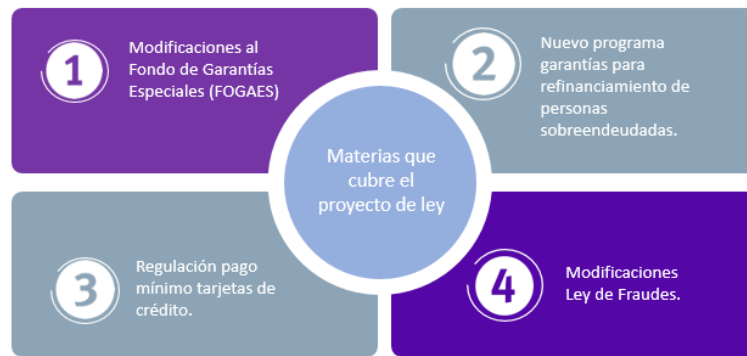
El **Honorable Senador señor García** requirió a los representantes de BancoEstado hacer llegar a la Comisión información sobre las solicitudes aceptadas de Fogaes para la vivienda. Apuntó que en una de las exposiciones se señaló que se han cursado el 60% de las solicitudes presentadas, sin embargo, manifestó desconocer el número de las mismas.

Pidió poder conocer este dato, ya que observó que pareciera que esta medida ha sido poco influyente.

En **sesión de 9 de enero de 2024**, la Comisión escuchó al **Presidente Ejecutivo de la Asociación de Retail Financiero, señor Claudio Ortiz, y a su Secretario General, señor Alejandro Arriagada**, quienes efectuaron una [presentación](#), en formato ppt, del siguiente tenor:

Proyecto de ley que modifica diversos cuerpos legales, con el objeto de adoptar medidas para combatir el sobreendeudamiento

Boletín 16408-05



DEBILIDADES DE LA LEGISLACIÓN ACTUAL

Debilidades de la actual legislación

DIFICULTAD PARA PROBAR CULPA GRAVE O DOLO

1

- Probar el dolo (intención de engañar o defraudar) requiere contar con evidencia de que el cliente actuó con conocimiento y con la intención de defraudar.
- Este tipo de evidencia subjetiva o intención es difícil de obtener, especialmente en transacciones electrónicas donde no hay interacción directa o testimonios presenciales.

RESTITUCIÓN DE DINERO SIN INVESTIGACIÓN (Art. 5 Ley 20.009)

2

- **Monto hasta 35 UF**
La entidad financiera tiene hasta 5 días hábiles para restituir los cargos hasta 35 UF.
- **Monto Sobre 35 UF**
La entidad financiera tiene hasta 7 días hábiles adicionales a los 5 anteriores para restituir los fondos por cargos sobre las 35 UF.

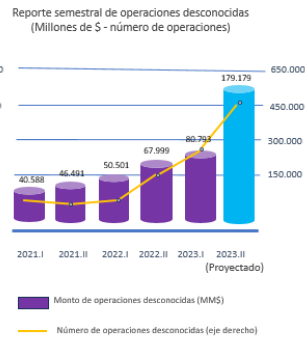
¡Estas son materias que requieren un perfeccionamiento urgente!

ARF Asociación Retail Financiero

SITUACIÓN ACTUAL E IMPACTOS DEL FRAUDE

Operaciones no reconocidas por titulares

Operaciones no reconocidas por titulares
Fuente: ABIF (Com. Hacienda – Senado)



Impactos que produce la masificación del fraude y el auto fraude.

CONSUMIDORES	INSTITUCIONES FINANCIERAS	ECONOMIA
<p>Pérdida de dineros. Los fondos sustraídos generan la pérdida de liquidez inmediata o ahorros de los consumidores.</p> <p>Robo de identidad. Impacta en su crédito y reputación financiera, complicando futuras transacciones y acceso a servicios financieros.</p> <p>Interrupción de servicios. Impide operaciones esenciales y afecta la posibilidad de realizar transacciones diarias.</p> <p>Confianza del consumidor. Limita las oportunidades de crecimiento de los medios de pago y retrasa el avance hacia una economía digital más inclusiva.</p>	<p>Pérdidas financieras. El aumento de fraude ha provocado significativas pérdidas a instituciones financieras.</p> <p>Daño a la reputación. La confianza es un pilar del sector financiero. El fraude impacta en el desarrollo de las marcas asociadas a estas.</p> <p>Interrupción operativa. Los ataques interrumpen las operaciones bancarias, afectando su capacidad de para ofrecer servicios continuos y confiables.</p> <p>Costos de cumplimiento. Enfrentan costos cada vez mayores para cumplir con las regulaciones más estrictas a raíz de fraude.</p>	<p>Pérdidas financieras directas. Para las entidades financieras.</p> <p>Aumentos de costos legales, de seguridad y prevención. Las instituciones financieras invierten en costosas tecnologías de seguridad y protocolos de prevención de fraudes, como 3D Secure, para proteger las transacciones. Así como en la persecución judicial del fraude.</p> <p>Impacto en el precio de bienes y Servicios financieros: el fraude lo pagamos todos, al ser considerado un costo del sistema financiero.</p>

MEDIDAS ADOPTADAS POR LA INDUSTRIA EN MATERIA DE SEGURIDAD PARA EL USO DE LOS MEDIOS DE PAGO

¿Qué ha hecho la industria para disponer de un ambiente más seguro y evitar los fraudes?

<p>Incorporación del chip en las Tarjetas</p>	<p>Notificación de la transacción por medios electrónicos.</p>	<p>Incorporación de factores de autenticación adicionales (ej: tercera clave)</p>
<p>Incorporación de algoritmo de encriptación de las transacciones 3DS Protocolo exigido por el TDLC (16.08.2022)</p>	<p>Incorporación de la biometría en la autenticación.</p>	<p>Medidas y actividades de Educación Financiera a los clientes</p>

EL PROYECTO DE LEY

Principales objetivos del proyecto de ley que modifica la Ley N°20.009




IMPLEMENTAR MEDIDAS ORIENTADAS A CORREGIR ERRORES Y CERRAR LAS BRECHAS QUE GENERÓ LA ÚLTIMA MODIFICACIÓN DE LA LEY.

- 1 Se propone **augmentar los plazos para la restitución** (de 5 a 10 días hábiles). Lo anterior, permite revisión del caso reclamado, y recopilación de antecedentes que eventualmente resulten en una judicialización (casos de dolo) (Modificación al Art. 5)
- 2 Se propone **establecer un procedimiento especial de suspensión del pago**, sin distinción de monto, cuando hubiere antecedentes suficientes de la existencia de dolo y un régimen de presunciones.
- 3 **Respecto del monto a restituir, se propone trasladarlo de la ley a Reglamento**, que otorgue flexibilidad, debiendo revisarse anualmente por el Ministerio de Hacienda.

Modificaciones a la Ley 20.009

Revisar




ESTÁNDAR INTERNACIONAL

ESTÁNDAR INTERNACIONAL (1)



PRINCIPIOS / CARACTERÍSTICA	AUSTRALIA	FRANCIA	REINO UNIDO	CHILE
Ley con foco en la protección del consumidor	✓	✓	✓	✓
Obligación de invertir en sistemas de seguridad de clase mundial	✓	✓	✓	✓
Investigaciones justas y transparentes	✓	✓	✓	✓
Carga de la prueba	Inst. Financiera	Inst. Financiera	Inst. Financiera	Inst. Financiera
Tipo de negligencia exigido	Negligencia Ordinaria	Negligencia Ordinaria	Negligencia Ordinaria	Culpa Grave o Dolo (Negligencia severa o intención)
Estándar de responsabilidad	Persona Razonable	Persona Prudente y Diligente	Persona Razonable	Buen Padre de Familia
Reembolso de fondos	✓	✓	✓	✓
Derecho a retención	✓	✓	✓	X
Plazo de devolución	Hasta 20 días	Hasta 120 días	Variable (tiempo razonable)	-35 U.F. días / -35 U.F. 7 días
Obligación de reporte de fraude al regulador para la retención	✓	✓	✓	X

(1) <https://www.kansascityfed.org/research/payments-system-research-briefings/remote-card-payment-fraud/#:~:text=fraud%20rates%20in%20recent%20years>

CINCO PROPUESTAS CONCRETAS DE PERFECCIONAMIENTO



LINEAMIENTOS GENERALES DE NUESTRAS PROPUESTAS

- Consideramos razonable que la carga de la prueba y la responsabilidad de resguardar la seguridad del sistema se mantenga a cargo de los emisores crediticios.
- Lo que debemos abordar, son urgentes medidas para evitar que este principio básico sea mal utilizado por personas que intenten defraudar o auto defraudar el sistema, asegurando de ese modo la integridad y confianza en nuestro ecosistema financiero.



1 Buscar un estándar probatorio objetivo

- Implementar un umbral de "persona razonable" para resolver las dificultades probatorias de la culpa grave o dolo.
- **Enfoque Objetivo:** centrar la decisión judicial en la conducta objetiva y hechos, alejándose de las intenciones subjetivas.
- Esta propuesta permitiría llevar a Chile a un estándar internacional.

2 Reconocer que el cumplimiento de las normas de la CMF. (nuevo art. 4 inc. 7), constituye exigente de responsabilidad

- Cuando se usen tecnologías de clase mundial para realizar verificación avanzada, análisis de patrones o de comportamientos sospechosos, datos biométricos, para validar la legitimidad de transacciones.
- Esto demostraría, por parte de instituciones financieras, máxima diligencia y mayores estándares en la protección en el uso de los medios de pago.

18



3 Reconocer el deber de cuidado del usuario en la protección de sus claves de acceso

- Si el incumplimiento del deber de cuidado del usuario de sus propias claves de acceso ha sido la causa de operación(es) no reconocida(s), se debiera eximir de responsabilidad a los emisores.
- En esto es necesario distinguir entre el usuario promedio y el usuario o consumidor vulnerable.

4 Aumentar el plazo de la restitución dependiendo del tipo de producto

- Establecer criterio especial para tarjetas de crédito: en este caso el cargo se produce en forma diferida, con la emisión del estado de cuenta.
- Permite más tiempo para investigar transacciones sospechosas.

19



Enseguida, la Comisión escuchó a la **Vicepresidenta del Sindicato de Trabajadores BancoEstado, señora Loreto Pinto**, quien efectuó una [presentación](#), en formato ppt, del siguiente tenor:

AUTO FRAUDE

Quando un Derecho se convierte en delito

UNA CATÁSTROFE NACIONAL

1 | Auto fraude Masivo en la Historia

- **Miles de Personas involucradas**
- **USD 120 MM de pérdida patrimonial (sólo de BancoEstado y del Fisco)**

2 | Impacto en los trabajadores

- **400 Sucursales BancoEstado**
- **120 Sucursales BancoEstadoExpress**
- **Más de 7 mil trabajadores en la Red y sus familias**

Agenda

A.-

El Sindicato de
Trabajadores de
BancoEstado

C.-

Impactos de la Ley
N°21.234 en
trabajadores/as

B.-

Implicancias de la Ley
21.234

D.-

Análisis Proyecto de
Ley B°:16.408-05

A. El sindicato de Trabajadores de BancoEstado

1 | Socios/as

Socios/as : 9.873 (dic,23)
Mujeres: 49,9%
Hombres: 50,1%

3 | Impacto social

Sucursales BancoEstado : 400
Cajas vecinas : 38 301
Clientes : 16 Millones
Cuentas Rut : 14,5 Millones

2 | Distribución

Bancaria- Sucursales	58%
Otras área	42%

datos a septiembre, 2023

B. Implicancias de Ley 21.234

1. Traspasa a los Bancos toda la responsabilidad sobre el uso de los medios de pago

- Establece limitación de responsabilidad en los casos de extravío, hurto, robo o fraude de sus medios de pago (tarjetas de crédito, tarjetas de débito, tarjetas de prepago, transferencias electrónicas o cualquier otro sistema similar).

- Entrega la responsabilidad al emisor.

- Después de la denuncia.
- 120 días antes de la denuncia

2. Establece una prueba muy exigente sobre dolo o culpa grave.

- El emisor puede eximir su responsabilidad si se acredita, mediante **sentencia firme y ejecutoriada de un juez de policía local**, que el titular actuó con **dolo o culpa grave**, o que participó o se benefició de la

operación que desconoce.

3. Ha permitido la creación de una industria en torno a los auto fraudes

- La dificultad para demostrar el dolo o culpa grave ha generado incentivos para desconocer transacciones.

- Se han masificado audios explicando cómo realizar la operación, incentivando a personas a realizar las acciones, a sabiendas que las sanciones son nulas.

- En 2023, las transacciones no reconocidas (TNR) han aumentado en un 600% en BancoEstado y en la banca las cifras son similares.

4. Impactos sobre el Sistema Financiero

- El aumento de este tipo de operaciones, generará en el corto plazo un impacto tremendo en el sistema financiero:

- Potenciales cierre de cuentas
- Aumento de costos para los clientes
- Aumento de requisitos para abrir cuentas.
- Pérdida de confianza entre clientes y bancos
- Impactos en los flujos financieros del sistema.
- Impactos en los trabajadores y atención clientes
- Impactos en los aportes al Estado por las pérdidas que genera el auto fraude en los impuestos.

} Desbancarización

C. Impactos de la Ley N°21.234 en Trabajadores/as

1. Los trabajadores son la cara visible de los bancos

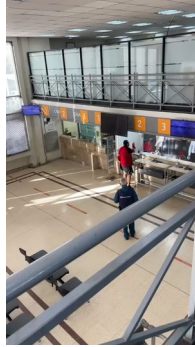
- Clientes llegan a sucursales exigiendo respuestas inmediatas.
- Existen muchos casos de violencia física y verbal, hacia trabajadores y trabajadoras

- Trabajadores sufren **acoso y amenazas**, incluso fuera de sus lugares de trabajo, a través de RRSS.

- Observamos un incremento en las solicitudes de atención psicológica por parte de los trabajadores.

2. Se altera el funcionamiento de las sucursales

- Sucursales se saturan con clientes que denuncian transacciones no reconocidas, lo que hace colapsar la atención de público.
- Las sucursales reportan atención de clientes más allá de las 16 horas, incluso.



3. Afecta el cumplimiento de objetivos

- Los trabajadores se ven afectados en sus indicadores de cumplimientos, por tener que atender las masivas denuncias de clientes.

4. Altera la fe pública

- Se genera una relación de desconfianza entre trabajadores y clientes.
- Trabajadores actúan con cautela y temor respecto de los clientes.
- *Los trabajadores sentimos impotencia por el dinero que se entrega por "auto fraude". Capital que es del Estado, sin poder actuar para evitarlo, porque la ley lo permite.*
- Clientes muestran faltas de respeto y agresividad en contra los trabajadores.

D. Análisis Proyecto de Ley Boletín 16.408-05 y Propuestas

D.- ANÁLISIS PROYECTO DE LEY BOLETÍN :16.408-05

1 | Exigencias para hacer efectivo el Reclamo.

- Se establece la obligatoriedad de una **Declaración Jurada Simple** en la que se indica: monto, fecha, producto y medio

Comentarios:

- El PdL no hace referencia a la implicación legal de dicha declaración.
- En la práctica, si no hay impacto, será un trámite adicional que no tendrá efecto en la gestión de la denuncia.
- Implica una recarga de trabajo en sucursales.

2 | Presunción legal de dolo o culpa grave.

- El Banco podrá solicitar que se suspenda el pago si se **"acompañan comprobantes que constituyan una presunción de dolo o culpa grave"**

Comentarios:

- Obliga a los bancos a judicializar toda la relación con clientes
- La posibilidad de demostrar dolo o culpa grave es bajísima, considerando la forma como quedó establecida la normativa.

E. PROPUESTAS

1. Normar el cierre de cuentas posteriores al reembolso de fondos.

- Establecer la posibilidad de que, una vez restituidos los fondos, se pueda cerrar la cuenta y productos del cliente.

2. Establecer normativa contra la violencia en sucursales

- Establecer que, en casos de violencia hacia funcionarios bancarios se deben establecer una o varias de estas acciones:

- Cierre de productos
- Multas pecuniarias
- Repercusiones legales – civiles

- Permitir el uso de imágenes y videos como prueba

- Aumentar las penas cuando haya *funas* hacia trabajadores

F. Comentarios Finales

Desbancarización

La norma en su estado actual genera incentivos para que los bancos aumenten restricciones, lo que podría sacar a millones de personas del sistema financiero.

Además genera una industria del auto fraude; recarga los costos de los bancos y saturará tanto sucursales como juzgados

Impacto en trabajadores

Debemos proteger a los trabajadores ante violencia, acoso y hostigamiento.

Estamos dejando en manos de mujeres y hombres indefensos, **la relación con personas** que actúan bajo total impunidad legal.

Debemos dar más atribución a las instituciones financieras para sancionar a clientes violentos.

El **Honorable Senador señor Coloma** solicitó corroborar si era efectivo que, del total de 400 sucursales de BancoEstado, en 160 sus trabajadores habían recibido agresiones de carácter físico o de carácter verbal.

La **señora Pinto** respondió afirmativamente, acotando, además, que dentro de las 160 oficinas, en 21 de ellas se ha comprobado que los funcionarios de BancoEstado han recibido agresiones físicas. Puntualizó que la institución ha tomado diferentes medidas para poder asistir a aquellos trabajadores que se han visto afectados.

Finalmente, la Comisión escuchó al **Gerente de la Asociación de las Cooperativas de Ahorro y Crédito, COOPERA, señor Pedro Pablo Lagos, y a su asesor legal, señor Esteban Ruíz**, quienes efectuaron una [presentación](#), en formato ppt, del siguiente tenor:

PROYECTO DE LEY QUE ADOPTA MEDIDAS PARA COMBATIR EL SOBREENDEUDAMIENTO (BOLETÍN 16480-5)

CONTENIDO

I. Quiénes somos

II. Proyecto de ley que modifica diversos cuerpos legales, con el objeto de adoptar medidas para combatir el sobreendeudamiento – Modificación a la Ley de Fraude.

III. Antecedentes

IV. Datos

V. Comentarios sobre la modificación a la Ley de Fraude

VI. Propuestas a la modificación de la Ley de Fraude

VII. Conclusiones

QUIÉNES SOMOS

- COOPERA es la Asociación Gremial que reúne a 4 cooperativas de ahorro y crédito supervisadas por la CMF.

- Representamos aprox. **1.500.000 socios**, muchos de los cuales no tienen acceso a servicios y productos de ahorro y crédito en otras instituciones financieras formales.

- Somos instituciones que tenemos en nuestro ADN la inclusión financiera y donde **nuestros clientes son a la vez nuestros socios**.

PROYECTO DE LEY



ANTECEDENTES

- Valoramos que exista una **adecuada protección de los usuarios** de medios de pago en caso de robo, hurto y fraude, tema que **es abordado en la actual Ley y eso hay que mantenerlo**.

- Sin embargo, **debemos buscar un adecuado equilibrio entre los derechos y obligaciones de los usuarios y los emisores**, como también profundizar la seguridad y la educación financiera.

- El año 2020 con la Modificación a Ley de Fraudes se consiguió corregir asimetrías en materia de fraude.
- Sin embargo, ciertas situaciones, generadas al alero de esas modificaciones han favorecido el autofraude.

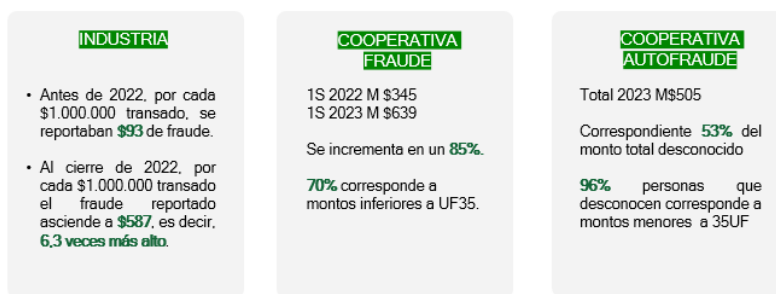
Hoy existe un diagnóstico transversal, desde la CMF, el Ejecutivo, Bancos, Poder Judicial y nosotros como Cooperativas, que la actual Ley ha generado efectos negativos en la totalidad del sistema financiero y que por lo mismo es urgente su modificación.

La ley tiene problemas estructurales que han permitido y tolerado el denominado autofraude, proliferando no solo individuos inescrupulosos sino también la instalación de bandas delictuales que se han aprovechado de este marco jurídico.



Problemas con el alto estándar probatorio (culpa grave, dolo), excesiva judicialización de los mecanismos de solución de disputas, alto monto de devolución "a todo evento" (35 UF), sensación de impunidad...y esto no cambia en el actual proyecto.

DATOS



La proyección anualizada, sobre la base de información del 2023, indica que los fraudes se ubicarían en torno a US\$ 350 millones en 12 meses para la industria financiera.



Se observa que la Ley de Fraude, produjo un desequilibrio en el funcionamiento del sistema de medios de pagos, permitiendo abusos y actividades delictuales.



Lo anterior, es considerado como uno de los fundamentos del Proyecto de Modificación a la Ley.



La única posibilidad que tienen las Cooperativas para excusarse de restituir o indemnizar sobre 35 UF, es demandar a los consumidores ante los JPL, invocando la única causal que contempla la ley: dolo o culpa grave. Se trata de un altísimo estándar, casi imposible de probar en juicio.

COMENTARIOS AL PDL

1. No elimina los incentivos o facilidades para no seguir cometiendo autofraude.

2. Mantiene un alto estándar probatorio de culpa grave o dolo, que es casi imposible de probar en JPL o, incluso, en las Cortes de Apelaciones (masividad de casos y tiempos acotados).

La propia **Corte Suprema** señala en su informe: *"la decisión de **mantener el estándar de culpa grave o dolo es contradictorio 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 autofraudes** (desconocer una operación consentida) "a sabiendas que es poco probable que ello acarree consecuencias".*

3. Suspensión de reembolso, solo dilata la materialización de la responsabilidad objetiva, con la excesiva judicialización de los casos.

4. No hace responsable de las denuncias a los usuarios.

5. Acotados plazos para investigar.

6. Sigue posponiendo (y agravando) el plazo de implementación de cualquier cambio.

PROPUESTAS AL PDL

1 Mantiene un estándar demasiado alto de probar: culpa grave o dolo, que en nuestro ordenamiento jurídico está normado para casos excepcionales (ej. responsabilidad de accidente nucleares).



Tal como lo ha señalado la CMF, hay que **recoger el estándar probatorio de diligencia o culpa leve**, que es contemplado en la Ley de Protección al Consumidor (ej. en lo relativo a la seguridad en el consumo).

2 Exigencia de declaración jurada al usuario



- Que sea una **declaración jurada notarial**, para darle un mayor poder probatorio.
- Además, dado que la denuncia versa sobre delitos penales, debería **exigirse una denuncia ante el Ministerio Público, Carabineros o PDI**, sobre los hechos de desconocimiento por robo, hurto o fraude.

Efectos positivos:



- Eleva el estándar de seriedad, compromiso e integridad de los usuarios con respecto a los desconocimientos, **desincentivado el autofraude**.
- Ayuda al sistema persecutor con información valiosa para perseguir a las organizaciones criminales instaladas en Chile.

- 3 Dictación por parte de la CMF de la Norma de Carácter General (NCG) que establezca estándares de seguridad, registro y autenticación (nuevo inciso 7° del art. 4)
- Valoramos la nueva facultad, pero consideramos que el cumplimiento de estos estándares, pueden servir como mitigantes o eximentes de responsabilidad para todas las instituciones. Si los estándares se cumplen, se puedan establecer casos donde el emisor no esté obligado a restituir los fondos ante la sola denuncia del consumidor. Esto podría servir como una lista de chequeo o control de forma objetiva, transparente y conocida para todos los actores del sistema de medios de pago (usuarios, emisores, jueces, entes regulatorios).
Ej. Si la transacción cumplió con estándar de seguridad, registro y autenticación (segunda o tercera clave, uso de chips, etc.); traspaso entre diferentes cuentas pero que son de la misma persona; validaciones biométricas, etc.
- 4 Sobre el establecimiento de un nuevo umbral (nuevo art. 5 inciso final)
- Hoy existe información suficiente para establecer el umbral en la Ley, y que se revise cada 12 meses por el Min. de Hacienda y de Economía o la CMF.
- ☆ Posponer el establecimiento de un umbral a la dictación del Reglamento en un límite de 6 meses de dictada la Ley, solo es alargar un punto que hoy es crítico, ya que 35 UF (\$1.290.205) es un monto muy alto.
- Como ejemplo en Cooperativas el monto promedio de autofraude asciende a \$227.709.
- 5 Sobre la suspensión de cobros (nuevo art. 5 bis)
- Esto solo dilatará el reembolso que deberán efectuar los emisores, agregando costos (en receptores por notificación y abogados), ya que aún persiste una responsabilidad objetiva. La suspensión, por los motivos que la CMF señale o que la propia Ley podría regular, debiesen transformarse en mecanismos donde los emisores no deban reembolsar los fondos o cancelar las transacciones desconocidas, debido a que existiría una presunción por tratarse de situaciones donde el usuario no actuó con la razonable o debida diligencia en la operación de sus productos financieros.
- 6 Catálogo de presunciones (nuevo art. 5° ter)
- Valoramos esta innovación de la ley, pero se sigue recurriendo ante un juez con el fin de verificar cuestiones que son objetivas, generando situaciones que solo agregan carga de trabajo innecesario a los Juzgados.
Lo que si nos parece muy grave, es que se consagre legalmente en nuestra legislación, la facultad de defraudar por una vez que van a tener los usuarios (letra c art. 5° Ter).
Además, es impracticable, ya que se debe acreditar que un usuario tenga dos o más sentencias firmes donde se reconozca que actúa con dolo, y en nuestro país no existe un registro de sentencia de los JPL.
- 7 El PdL debería considerar la facultad legal de los emisores, para dar por terminados los contratos, en determinadas situaciones por ejemplo: autofraude, denuncias reiteradas sin un fundamento real, negligencia en el uso cuidadoso o apropiado de las claves o credenciales, situaciones que puedan considerarse fraudulentas o negligentes por parte de los mismos usuarios.
- 8 Disminuir el tiempo para desconocimiento (hoy es 120 días) a 60 días.
- 9 Incorporar un mecanismo de resolución de disputas, en un procedimiento administrativo ante la CMF, similar al que se establece en la legislación española.
- 10 Se dee fomentar la educación financiera. El mundo cambió y está cambiando, los métodos de engaño han ido creciendo, perfeccionándose y generando problemas en nuestra sociedad. Es evidente que se deben preparar éstas y las futuras generaciones ante tales hechos, y se debe generar una cultura de responsabilidad en el uso de los medios de pago (custodia de claves, uso de razonable de los productos y autocuidado).

CONCLUSIONES

- El objetivo principal, debe ser **proteger la estabilidad del sistema financiero**, donde la piedra angular son los propios usuarios o socios de los medios de pago, permitiendo que exista un adecuado **equilibrio entre una regulación que se ocupe del caso de fraudes, pero que no signifique el uso de esta protección para malas prácticas observadas**, como es el autofraude.

- **El autofraude finalmente termina perjudicando al total de los usuarios del ecosistema financiero (incluidos nuestros socios)**,

- El **PdL no resuelve** los problemas actuales, ya que mantiene el incentivo a realizar autofraude.

La regulación debe considerar la inclusión financiera. Las mayores restricciones que deban implementar las instituciones financieras, y la responsabilidad objetiva que hoy asumen, redundan en que menos personas puedan acceder al sistema financiero formal.

Al término de la presentación, el **Honorable Senador señor Coloma** destacó que son especialmente convergentes los diagnósticos de los tres expositores en lo referente a los auto fraudes. Expresó que frente a una sociedad que tiende a regularizar una actitud fraudulenta, vinculándola a un derecho, puede ser complejo, en el entendido que transgrede las confianzas.

De igual manera resaltó el desmedro económico que significa al Fisco prácticas como la descrita, sumado a que conlleva agresiones físicas a los trabajadores bancarios.

Mencionó que resultaría recomendable para el debate poder tener a la vista alternativas de redacción a la actualmente propuesta en el texto del proyecto de ley. Al respecto, agradeció que los expositores pudiesen hacer llegar sus propuestas, pues observó que ante un problema complejo como el descrito, pareciera que la solución actual que propone el Gobierno no fuese suficiente.

El **Honorable Senador señor Lagos** recordó que antes de proceder a la votación en general del proyecto de ley resultaba necesario volver a escuchar al Ejecutivo.

En **sesión de 16 de enero de 2024**, la Comisión escuchó al **Presidente de la Organización de Consumidores y Usuarios, ODECU, señor Stefan Larenas**, quien efectuó una presentación en base a la siguiente [minuta](#):

“ODECU: Boletín 16408-05

1. Endeudamiento: se establece como un objetivo de la iniciativa, sin embargo, se propone solo una medida de refinanciamiento. Se propone:

a. Avanzar en la regulación de un crédito responsable estableciendo un deber del proveedor de asesoramiento al consumidor, como sucede en España

b. Entregar a la CMF la regulación de los deberes informativos (subconjunto de los deberes de información) pro transparencia y pro competencia del proveedor respecto del consumidor, especialmente respecto del costo final del crédito.

c. Profundizar la regulación propuesta sobre pago mínimo, (c.1) estableciendo el deber de informar el costo final del crédito y plazo de extinción de la deuda (bajo las condiciones del pago mínimo); y (c.2) estableciendo el deber que el pago mínimo contenga un porcentaje mínimo del capital, de manera que no sea una deuda vitalicia.

2. Ley 20.009

a. Reclamos ante la CMF. La CMF indica que el “no cumplimiento de parte de las entidades al régimen de responsabilidad contemplado en la Ley 21.234” es “la materia más reclamada de la CMF”.

i. La regulación propuesta obliga a pagar o denunciar ante el JPL. Se propone habilitar que reclamo del consumidor ante la CMF ante la denuncia ante el JPL o la presentación de la querrela que suspenda su presentación, a objeto que la CMF verifique el cumplimiento del régimen legal, especialmente el cumplimiento de los deberes de seguridad y cuidado del proveedor (6 inc. 3) y el estándar mínimo a definir por la propia CMF para la presentación de acciones judiciales contra los consumidores.

b. Respecto de denuncias ante JPL:

i. Se discute la posibilidad de una demanda reconvencional ante el JPL por parte del consumidor denunciado. Se propone reconocerla expresamente. Ver: <https://www.diarioconstitucional.cl/2023/01/10/cliente-no-puede-accionar-reconvencionalmente-por-infraccion-a-la-ley-del-consumidor-si-fue-demandado-por-su-banco-por-actuar-dolosa-o-negligentemente-ante-un-fraude-bancario/>

ii. No se declaran los efectos del abandono del procedimiento sobre los cargos (5 bis inc. 5). Se propone explicitar el efecto de restituir y/o cancelar los cargos.

c. Medidas de seguridad contra fraudes. La CMF indica que las medidas de seguridad contra fraudes “se orientan a la autenticación de los clientes” y “no están diseñadas ni permiten identificar auto fraudes”.

i. Debe entregarse a la CMF el mandato de incluir entre las medidas de seguridad y cuidado del nuevo inciso 3º del artículo 6, las que permitan evitar e identificar auto fraudes.

ii. Respecto de la presunción de responsabilidad: Debe establecerse una regla espejo de presunción de responsabilidad del proveedor (5 ter) relacionado con los deberes de seguridad y cuidado del proveedor (6 inc. 3).

d. Respecto de las querellas contra los consumidores, la regulación propuesta omite la regulación de las querellas del proveedor ante el consumidor por presuntos delitos. Ver por ejemplo <https://www.df.cl/mercados/banca-fintech/banco-de-chile-se-suma-al-santander-y-banco-falabella-y-presenta-mas-de>

No apoyamos el auto fraude, pero tampoco apoyamos el ejercicio de querellas sin un estándar mínimo frente a los consumidores.

i. Debe entregarse a la CMF el mandato de incluir entre las medidas de seguridad y cuidado del nuevo inciso 3º del artículo 6, el estándar mínimo para la presentación de querellas y acciones en los JPL contra los consumidores.

ii. Debe ampliarse la regla del deber de reportar del proveedor a la CMF del nuevo artículo 5 quarter al ejercicio de querellas contra el consumidor.”.

Enseguida, la Comisión escuchó al **ex Director y asesor de la Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios de Chile, CONADECUS, señor Álvaro Gallegos**, quien efectuó una [presentación](#), en formato ppt, del siguiente tenor:

Boletín N°16.408-05

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA DIVERSOS CUERPOS LEGALES, CON EL OBJETO DE ADOPTAR MEDIDAS PARA COMBATIR EL SOBREENDEUDAMIENTO

I. Aspectos que se abordarán del boletín N°16.408-05

1. Modificaciones a la Ley N°18.010 regulando el pago mínimo de

tarjetas de crédito.

2. Medidas ausentes para enfrentar el sobre endeudamiento.
3. Modificaciones a la Ley N°20.009 sobre fraude bancario

II. Regulación del pago mínimo de tarjetas de crédito.

1. Art. 3 del proyecto que incorpora un título IV a la Ley N°18.010 regulando el pago mínimo de tarjetas de crédito.
2. Conadecus valora positivamente que la fórmula de cálculo se fije de forma uniforme.
3. Asimismo, se valora que se deje su determinación al regulador en el área: la Comisión para el Mercado Financiero.

III. Modificación a la Ley N° 20.009 sobre fraudes bancarios

Algunos aspectos del proyecto:

1. Tiende a la excesiva judicialización: intervención prejudicial del JPL para suspender los cobros.
2. Al igual que la Ley actual, no queda clara la oportunidad procesal en que el consumidor puede demandar los perjuicios.
3. Se debe dejar establecida la responsabilidad de las entidades financieras que, por bajos niveles de seguridad, permiten abrir cuentas por fraude a nombre de terceros y el derecho a repetir de la entidad financiera.
4. Se deben implementar mecanismos para evitar el uso malicioso de la Ley y el auto fraude. Obligación de las entidades financiera a implementar mayores medidas de seguridad.
5. Se establecen presunciones de mala fe poco habituales en nuestro sistema jurídico que trasladan la carga de la prueba al consumidor. Debiera tratarse de parámetros objetivos para que el juez los considere al momento del fallo.
6. Debiera dejarse mención expresa la posibilidad de demanda reconvencional del consumidor.

IV. Aspectos que debieran incorporarse para disminuir o evitar el sobreendeudamiento

1. Despachar el proyecto de Ley que crea el Registro de Deuda

Consolidada.

2. Establecer una sanción, como la obligación de renegociar, en aquellos casos en que las entidades financieras no evalúan la capacidad de pago o solvencia del consumidor.

3. Introducir cambios en la Ley de Insolvencia, de modo que los consumidores puedan iniciar el proceso de forma preventiva.

4. Permitir el inicio de procesos de renegociación en caso de existir juicios pendientes.

Al inicio de su presentación aseveró que su organización defiende los derechos de los consumidores y, en este caso en particular, de los consumidores financieros, no así de los defraudadores. Explicó que durante la discusión de la iniciativa legal se ha hablado reiteradamente de “auto fraude”, sin embargo, observó la inconveniencia de esa expresión pues, si existe auto fraude implica reconocer que, entre los clientes de los bancos, los cuales son seleccionados por las propias instituciones bancarias, hay defraudadores.

Recordó que los oferentes financieros, particularmente los bancos, tienen la obligación de conocer a sus clientes. Apuntó que, si llegan a seleccionar de manera incorrecta su cartera de clientes, comprendiendo en dichas carteras a personas defraudadoras, será responsabilidad del propio banco.

En segundo término, considerando todas las reglas que aplican a los servicios financieros, sostuvo que son los oferentes de los productos financieros quienes tienen la obligación de entregarlos a sus consumidores o clientes, con los niveles de seguridad apropiados. Preciso que no es responsabilidad de un consumidor financiero entender las debilidades de seguridad que pudiese tener un determinado producto.

Enseguida informó que las tarjetas bancarias funcionan en un determinado ambiente el que incluye, por un lado, a los comercios, que es donde los consumidores ejecutan sus transacciones de compras; por otra parte, a los titulares de las tarjetas, que son aquellos quienes realizan dichas transacciones; y en tercer lugar a los emisores de las tarjetas de créditos, quienes tienen la responsabilidad de brindar las condiciones de seguridad de esos instrumentos. Sobre la función de adquirencia, recordó que hasta hace poco tiempo atrás estaba radicada monopólicamente en Transbank, pero aclaró que actualmente hay más competidores en el mercado.

Sostuvo que las empresas de tarjetas, tales como Visa o Mastercard, también toman resguardos respecto de los productos que ofrecen, de manera tal que sus tarjetas no sean utilizadas por defraudadores,

para así evitar riesgos reputacionales. Explicó que por esta razón realizan un importante esfuerzo en otorgar condiciones de seguridad para el uso de las tarjetas, como ocurre con la incorporación de una variedad de algoritmos de seguridad para proteger al cliente frente a transacciones fraudulentas.

Relevó que las empresas de tarjetas entregan garantías de no responsabilidad, de manera tal que no tengan un perjuicio los bancos oferentes, sino que sea asumido por el propio sistema de tarjetas, como ocurriría con la marca Visa o Mastercard.

Al finalizar, remarcó que, al trasladarse la responsabilidad desde el oferente al consumidor, no se está actuando conforme a la realidad del funcionamiento del mercado, pues el cliente, al hacer uso de los medios de pago, espera estar actuando sobre la base de un contexto de confianza y que esos instrumentos son seguros. Por lo anterior, se mostró en desacuerdo con que los propios consumidores se vean perjudicados al momento de regular situaciones de fraude. Insistió que los clientes no son defraudadores, sino que lo son aquellos mal elegidos por parte de la banca, la cual debe cumplir con su obligación de conocer a sus clientes.

Luego, la Comisión escuchó al **Director Nacional del Servicio Nacional del Consumidor, SERNAC, señor Andrés Herrera**, quien efectuó una [presentación](#), en formato ppt, del siguiente tenor:

Observaciones

Boletín 16.408-05

Proyecto de Ley para reducir y prevenir el sobreendeudamiento

Comentarios del SERNAC

I. En relación a las propuestas de reforma a la Ley N° 20.009 en materia de responsabilidad por fraude

1. Principales elementos de la Ley N° 20.009
2. Fundamentos esgrimidos en la reforma de la Ley N° 21.234
3. Datos reportados por el sistema financiero
4. Datos reportados al SERNAC
5. Acciones colectivas del SERNAC


6. Observaciones al contenido del proyecto en materia de responsabilidad por fraude

II. Observaciones a la propuesta de reforma a las reglas sobre “pago mínimo” en tarjetas de crédito

1. Principales elementos de la Ley N° 20.009

El foco central de esta ley (incluyendo sus modificaciones realizadas a través de la Leyes N° 21.234 y 21.521) es limitar la responsabilidad de los usuarios de tarjetas y medios de pago en caso de hurto, robo, extravío o fraude, abarcando distintos aspectos:

<ul style="list-style-type: none"> • Régimen de operaciones pre-aviso (art. 4º) • Régimen de operaciones post-aviso (art. 3º) • Carga de la prueba (art. 4º) • Medidas de seguridad (art. 6º) • Conductas constitutivas del delito 	<ul style="list-style-type: none"> • Régimen diferenciado para operaciones hasta 35 UF y sobre 35 UF (art. 5º. inc. 1º y 2º) • Acciones del emisor ante los Juzgados de Policía Local en casos de dolo o culpa grave del usuario (o auto-fraude) (art. 5º inc. 3º) • Prohibición de comercializar seguros para cubrir riesgos de responsabilidad del emisor (art. 5º. inciso final)
---	--



2. Fundamentos esgrimidos en la reforma de la Ley N° 21.234

• *“Con esta iniciativa, como decimos en buen chileno, **le estamos colocando el cascabel al gato y se termina con un largo período de abusos**, pues no se respondía ante este tipo de fraudes si uno no tenía seguro”.*

• *Este proyecto “-y quiero contarles- nació porque a un miembro de mi equipo le clonaron la tarjeta en el cajero automático del edificio del Senado. Ahí partimos investigando este asunto, y nos dimos cuenta, por ejemplo, de que a una persona que le robaban 200 mil pesos de la CuentaRUT, que usaba para su sustento, **si no era capaz de comprobarle al banco que no había cometido un autofraude, no tenía ninguna posibilidad de que le reintegraran ese dinero**”.*

• *“Aquí por años los bancos se escudaron en vacíos legales y en grandes equipos de abogados contra los que no era factible competir: **se trataba de una tremenda lucha entre David y Goliat**”.*

• *“Este proyecto trae justicia en la materia, porque, en palabras simples, uno pone la plata en un banco para que se la cuiden y no al revés. **Esto va a obligar a que todas las organizaciones que dan este tipo de servicio inviertan en seguridad**”.*

• *“Hoy, en especial, en que el pago con tarjetas se ha masificado,*

como lo han señalado todas las señoras y los señores Senadores, **es necesario delimitar responsabilidades para que no se aplique la vieja "ley del embudo"**, en cuanto a que los bancos tengan la boca ancha, y los usuarios, la pequeña”.

- **"Hoy día respondemos mediante este proyecto de ley para cautelar a los ciudadanos y a las ciudadanas en algo tan importante como el uso de instrumentos de pago sin que exista abuso para con ellos, y para que sus emisores den las seguridades respectivas y asuman la responsabilidad cuando aquellos no funcionan, son robados o mal utilizados"**.

- **"Se considera razonable imponer una norma que de alguna manera proteja a la banca frente a la posibilidad de un autofraude, criterio que ya existe en legislaciones comparadas como la inglesa y la española. En definitiva, se trata de que, si un banco posee pruebas fundadas de que se está en presencia de un autofraude, se pueda eximir de restituir los fondos, pero con una serie de obligaciones que cumplir, como demandar y asumir las consecuencias de una demanda mal efectuada"**.

- **"Hasta ahora, con la legislación vigente, el cliente tenía que probar que no había sido negligente ni hecho uso malicioso de las tarjetas. Obviamente, ante grandes corporaciones, ante la industria, era muy difícil probar aquello. Por eso se invirtió la carga de la prueba y ahora ello corresponde al emisor del instrumento bancario. Le estamos diciendo al ente emisor: "Mire, queremos que usted sea responsable, haga las inversiones en ciberseguridad y garantice la seguridad en las transacciones. El cliente tendrá que responder cuando ha actuado con dolo o culpa grave. Pero, si no lo ha hecho, usted tendrá que responder"."**

- **"Lo que se busca es acabar con esta desigualdad entre los clientes y el banco. Cuando los clientes eran objeto de fraude, debían ir al banco y hacer todos los trámites. Muchas veces las personas, por desgaste, terminaban perdiendo la batalla contra el banco y, sobre todo y lo más importante, perdiendo su dinero. Hago un llamado a la banca a que no se asuste y que invierta en ciberseguridad, en una mejor protección a sus clientes, y que no traspase esos costos a los usuarios, como antiguamente se hacía. Ahora no lo podrá hacer, porque será su responsabilidad"**.

- **"...tenemos un proyecto que da respuesta de manera adecuada a los requerimientos y reclamos que la ciudadanía nos ha manifestado en numerosas ocasiones. Para ser franco, hubo poca reticencia. Quizá, la banca privada fue la más reticente, pero, en general, incluido el BancoEstado, señaló que era una medida adecuada y que había que calcular los tiempos de respuesta"**.

3. (a) Datos reportados por el sistema financiero - entre 2do

sem. 2020 a 1er sem. 2023



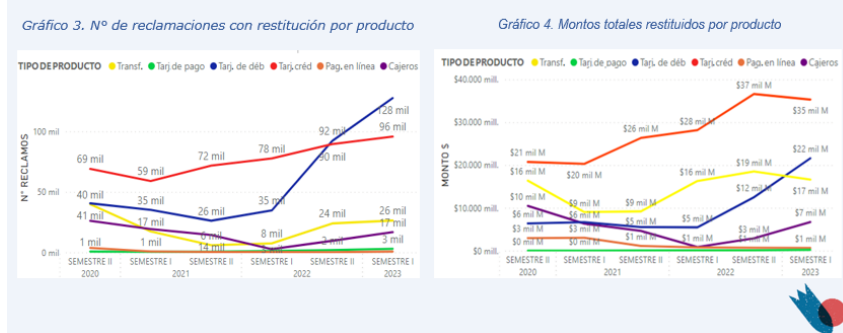
3. (b) Datos reportados por el sistema financiero - entre 2do sem. 2020 a 1er sem. 2023

- Los datos auto-reportados por instituciones financieras en sus sitios web (lámina anterior) indican que, tanto el **número de reclamaciones**, como los **montos reclamados**, han crecido de forma considerable desde el segundo semestre de 2022.

- Se reportó un total de **270.410 reclamaciones con restitución y \$81.097 millones** en restituciones durante el primer semestre de 2023.

- **Este aumento resulta muy preocupante.** Se trata de un fenómeno cuyas causas requieren ser objeto de un acabado y detallado estudio, revisando no sólo cuáles son los patrones de fraude sino las medidas de seguridad implementadas por el mercado financiero.

3. (c) Datos reportados por el sistema financiero - entre 2do sem. 2020 a 1er sem. 2023



3. (d) Datos reportados por el sistema financiero - entre 2do sem. 2020 a 1er sem. 2023.

- A partir del segundo semestre de 2022 se observa un marcado aumento en las reclamaciones y montos reclamados asociados al producto financiero **tarjetas de débito**.

- El *peak* de reclamaciones asociadas a tarjetas de débito fue de, aproximadamente, **128 mil reclamaciones** en el primer semestre de 2023, por montos correspondientes a alrededor de **\$22 mil millones** (línea azul).

- Desde 2021 han crecido sostenidamente las reclamaciones y montos reclamados asociados a **tarjetas de crédito**. El primer semestre de 2023 se reportaron 96 mil reclamaciones asociadas a ellas, con montos restituidos equivalentes a \$35 mil millones.

4. (a) Datos reportados al SERNAC para el período 2022

En esta materia, cuatro puntos son importantes:

- El número total de **reclamaciones** fue de **405.570** y el **monto requerido de restitución** fue de **\$135.647 millones (total)**. Esto supone que cada reclamación se hizo por un monto promedio de **\$334 mil**.

- De este total, el **89,1%** de los consumidores reclamantes **recibieron algún tipo de restitución** total o parcial (N=361.317), por un valor equivalente al **82,12% de los montos reclamados** (\$111.398 millones).

4. (b) Datos reportados al SERNAC para el período 2022

- En cuanto a la **judicialización** de las reclamaciones, los datos reportados por la industria indican que **4.549 reclamaciones** fueron objeto de acciones judiciales, por un monto equivalente a **\$17.935 millones** y la reclamación judicializada promedio de **\$3,94 millones**.

- Si bien el número de reclamaciones judicializadas representa el **1,12%** de aquellas recibidas por la industria, cabe destacar los montos judicializados equivalen a un **13,2%** de los montos reclamados.

5. Acciones colectivas del SERNAC

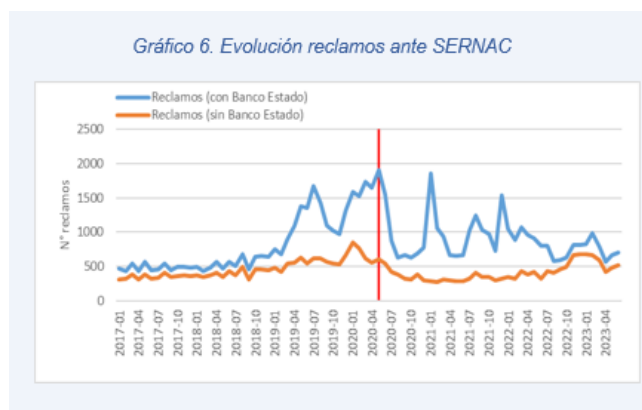
- A nivel general, puede observarse que, tras su *peak* a inicios de 2020, el volumen de reclamos ingresados a SERNAC **disminuyó** tras la entrada en vigencia de la Ley N° 20.009.

- Sin embargo, a mediados de 2022 se volvió a volúmenes de reclamos similares a aquellos pre-reforma legal.

- Banco Estado tiene una mayor participación en los reclamos ante

el SERNAC.

- Banco Estado presentó su *peak* de reclamaciones durante mediados de 2020 e inicios de 2021, lo que motivó la apertura de un PVC y posterior demanda colectiva.



6. Observaciones al contenido del proyecto en materia de responsabilidad por fraude

- Los datos disponibles hasta ahora manifiestan un aumento muy significativo y preocupante en el número y montos de operaciones objeto de restitución. Sin embargo, es necesario contar con análisis y evaluaciones más finas y evidencia concluyente para determinar el alcance del fenómeno del “auto-fraude”.

- Se reconoce la existencia de fenómenos delictivos, razón por la cual parece razonable establecer un rebalance entre los derechos de los consumidores y la responsabilidad de los emisores de medios de pago, sin que signifique modificar el modelo o régimen general de responsabilidad establecido por la Ley N° 20.009.

- En esa línea, estimamos que no es razonable confundir la introducción de ajustes necesarios para evitar la comisión de delitos, instando por su persecución y sanción, con juicios que “criminalicen” genéricamente las conductas de usuarios y consumidores al desconocer transacciones no realizadas, promoviendo obstáculos para el ejercicio de sus derechos.

Por ello, reconocemos los ajustes que incorpora el proyecto en la búsqueda de un nuevo balance entre los derechos de los consumidores y la responsabilidad de los emisores, sin alterar el régimen general de responsabilidad.

Así, el proyecto propone medidas que creemos positivas para combatir con más fuerza el fraude y fortalecer mecanismos de seguridad, sin

descuidar la protección de los consumidores financieros. De esta manera, compartimos:

1) Que, para mitigar problemas de riesgo moral, se incorpore la **exigencia de declaración jurada** (Art. 4, nuevo inciso tercero).

2) Que, para facilitar la recopilación de antecedentes y justificar denuncias fundadas, se **augmenten los plazos** para la restitución (de 5 a 10 días hábiles) (Art. 5).

3) Que, en cuanto al umbral de monto de restitución (35 UF), se **autorice a los M. Hacienda y MINECON para fijar dicho umbral** mediante Reglamento. Esto permitirá su revisión periódica y diferenciada por medios de pago y montos promedio de restitución (Art. 5)

4) Que, para combatir con más fuerza el auto-fraude, se establezca un **procedimiento especial de suspensión del pago** ante el JPL (prejudicial y sin distinción de monto), cuando hubiere antecedentes suficientes para presumir el dolo.

5) Que se establezca un **régimen restrictivo de presunción de dolo y culpa grave** del usuario, cuando (i) la operación desconocida ha sido realizada entre cuentas del mismo titular; (ii) el usuario reconoce expresamente que ha entregado sus claves voluntariamente a terceros; (iii) que el usuario tenga 2 o más sentencias que le atribuyan participación dolosa dentro de 5 años (art. 5 ter)

6) Que, para **fortalecer los sistemas de seguridad de los emisores**, se faculte a la CMF para definir, a través de NCG, estándares mínimos de seguridad, autenticación y registro.

Con todo, cabe hacer presente a la H. Comisión sobre el **riesgo de consecuencias indeseadas** si, con ocasión del debate de este proyecto, se incorporen modificaciones que conduzcan al régimen de responsabilidad previo a la reforma de 2020, en que los consumidores cubrían – personalmente o mediante seguros– el riesgo de fraude.

- **En materia comparada, la regla de responsabilidad es la “negligencia grave”.** La Directiva (UE) 2015/2366, sobre servicios de pago en el mercado interior (PSD2), establece un estándar de responsabilidad del usuario por la “negligencia grave”. Esto es relevante, por ejemplo, para determinar la responsabilidad de los emisores en los delitos de estafa por “phishing”.

- El art. 72 de la PSD2 establece que *“Cuando un usuario de servicios de pago niegue haber autorizado una operación de pago ejecutada, la utilización de un instrumento de pago registrada por el proveedor de*

servicios de pago [...] no bastará necesariamente para demostrar que la operación de pago ha sido autorizada por el ordenante, ni que este ha actuado de manera fraudulenta o incumplido deliberadamente o por negligencia grave una o varias de sus obligaciones con arreglo al artículo 69. El proveedor de servicios de pago, incluido, en su caso, el proveedor de servicios de iniciación de pagos, aportará pruebas para demostrar que el usuario del servicio de pago ha cometido fraude o negligencia grave”.

- El art. 73 PSD2 establece que *“El ordenante soportará todas las pérdidas derivadas de operaciones de pago no autorizadas si el ordenante ha incurrido en tales pérdidas por haber actuado de manera fraudulenta o por haber incumplido, deliberadamente o por negligencia grave, una o varias de las obligaciones que establece el artículo 69...”*.

- El Considerando 72 de la PSD2 indica que:

*“Las pruebas de una presunta negligencia, y el grado de esta, deben evaluarse con arreglo a la normativa nacional. No obstante, si el concepto de negligencia supone un incumplimiento del deber de diligencia, la negligencia grave tiene que significar algo más que la mera negligencia, lo que entraña una conducta caracterizada por un grado significativo de falta de diligencia. Un ejemplo sería el guardar las credenciales usadas para la autorización de una operación de pago junto al instrumento de pago, en un formato abierto y fácilmente detectable para terceros. **Se deben considerar nulas las cláusulas contractuales y las condiciones de prestación y utilización de instrumentos de pago mediante las cuales aumente la carga de la prueba sobre el consumidor o se reduzca la carga de la prueba sobre el emisor...”***

- En España, Real Decreto-ley 19/2018, de 23.10.2018, de servicios de pago, dispone: *“Corresponderá al proveedor de servicios de pago, incluido, en su caso, el proveedor de servicios de iniciación de pagos, probar que el usuario del servicio de pago cometió **fraude o negligencia grave**”* (art. 44.3)

II. Observaciones a la propuesta de reforma a las reglas sobre “pago mínimo” en tarjetas de crédito

- **Regulación vigente.** El Reglamento sobre información al Consumidor de Tarjetas de Crédito (D.S. N° 44/2012 MINECON y M. Hacienda) regula el “monto mínimo a pagar”, como “la cantidad mínima a pagar por el Consumidor de acuerdo a lo estipulado en el contrato” e indica que éste **“no podrá ser inferior a los intereses que se hayan devengado en el Periodo de Facturación respecto de las obligaciones insolutas del periodo anterior**, salvo que en virtud de una promoción u oferta se libere de la obligación de pago por un periodo determinado (art. 3° N° 39)

- **Efecto del “pago mínimo”.**

- Si bien inicialmente el pago mínimo tiene por efecto disminuir la carga financiera del deudor, su uso prolongado lo expondría a la acumulación de una mayor deuda, en tanto el **consumidor no vaya amortiguando el capital adeudado.**

- Adicionalmente, investigaciones económicas demuestran que el “monto mínimo” es usado por las personas como “monto de referencia o ancla” a la hora de tomar la decisión sobre qué monto a pagar en su tarjeta. Este fenómeno, reduce la probabilidad de que los consumidores paguen el monto total facturado y disminuye, en promedio, los montos pagados por ciertos consumidores.

- **Resulta positivo avanzar en regular el monto mínimo de pago, en términos que éste se acerque el monto total facturado,** como lo sugiere el proyecto.

- Considerando que la determinación de este monto mínimo requiere del estudio acabado del comportamiento de pago y endeudamiento de los consumidores, así como eventuales consideraciones prudenciales, la delegación en la CMF resulta conveniente.

- De acuerdo al anteproyecto, será CMF quien fijará las “situaciones excepcionales en que las entidades podrán liberar a los deudores de la obligación del referido pago mínimo”. Al respecto, sugerimos que estas circunstancias excepcionales no deberían corresponder a “promociones u ofertas” a discrecionalidad del proveedor, sino que, por ejemplo, a situaciones de excepcionalidad económica –v.gr. como ocurrió durante la pandemia del Covid-19.

El **Honorable Senador señor García** requirió aclarar algunos datos consignados en la exposición del señor Herrera.

Precisó que en la lámina titulada “4. (a) Datos reportados al SERNAC para el periodo 2022” se informa que habría habido 405.570 reclamaciones por un monto de restitución de \$135.647 millones. Agregó que la misma lámina señala que de ese total, el 89,1% de los consumidores reclamantes recibieron algún tipo de restitución, por un valor equivalente al 82,12% de los montos reclamados.

Enseguida, advirtió que, en la misma presentación, en su punto 3, se abarca otro periodo en las estadísticas informadas, que comprende desde el segundo semestre del año 2020 hasta el primer semestre del año 2023. Acto seguido, puntualizó que en la lámina titulada “3. (d) Datos reportados

por el sistema financiero – entre 2do sem. 2020 a 1er sem. 2023.”, se registran cifras del primer semestre del año 2023, informando 128 mil reclamaciones asociadas a tarjetas de débito, por montos correspondientes a cerca de \$22 mil millones, mientras que respecto a las tarjetas de crédito se observan 96 mil reclamaciones, con montos restituidos equivalentes a \$35 mil millones.

A continuación, de acuerdo a la información entregada, observó que durante el año 2023 habría 224 mil reclamaciones por \$57 mil millones. Reflexionó que, si tales registros se proyectasen para todo el año 2023, resultaba probable estimar que durante todo el año calendario pueden haberse computado cerca de 450 mil reclamaciones por un monto de restitución de aproximadamente \$120 mil millones.

Dicho lo anterior, consultó al señor Herrera sobre la fecha en que podrían tener acceso a las cifras totales del año 2023. Resaltó que contar con dicho insumo sería de gran utilidad, para así poder comparar tales cifras con aquellas registradas durante el año 2022. Agregó que al mezclar otros periodos que van desde mediados de 2020 a mediados del 2023 el análisis puede resultar más dificultoso.

Enseguida, en lo que respecta a la judicialización de las reclamaciones, expresó que, atendida la información contenida en las láminas 4. (a) y 4. (b), para el año 2022, del total de 405.570 reclamaciones, sólo 4.549 fueron objeto de acciones judiciales, por un monto equivalente a \$17.935 millones. Solicitó si este mismo dato de judicialización de reclamaciones podía proporcionarse respecto al año 2023.

Mostró extrañeza en cuanto a que las reclamaciones judiciales sean tan reducidas y consultó sobre las razones de la banca para no perseverar en acciones judiciales en una mayor proporción, teniendo a la vista el número de reclamaciones que han existido. Apuntó que ante un fraude masivo como se ha denunciado por distintos expositores, aquello debería verse reflejado en la cantidad de acciones judiciales.

Finalmente, recogiendo los comentarios de los representantes de las organizaciones de consumidores, resaltó que, sin perjuicio de existir responsabilidad de los bancos, también había que revisar la responsabilidad que tienen frente a dichas instituciones las entidades emisoras de las tarjetas de pago. Observó que podría invitarse a representantes de este último rubro a la Comisión de Hacienda, sin perjuicio de que tal vez la propia Comisión para el Mercado Financiero pueda ilustrar sobre la responsabilidad de las entidades emisoras de tarjetas y de los propios bancos. Sobre el particular, resaltó la importancia de propender a la seguridad del sistema, siendo relevante para tal efecto las acciones que tomen los distintos actores involucrados.

El **Honorable Senador señor Lagos** puso de relieve que en las sesiones en las que se ha discutido el proyecto de ley han tenido oportunidad de conocer diferentes visiones de los distintos actores involucrados. Al respecto, expresó que resultaría oportuno instruirse de la experiencia comparada para saber cómo han operado otros países en materia de responsabilidad por fraude.

Apuntó que, según entiende, en el caso europeo, para evitar los auto fraudes la carga de la prueba se encuentra establecida de manera distinta a como se está consignando en el texto del proyecto de ley objeto de estudio. Comunicó que se ha sugerido invitar durante la discusión en particular de la iniciativa legal al responsable de la Unidad de Criterios de Buenas Prácticas del Banco de España para que pueda entregar su visión.

El **Honorable Senador señor Coloma** manifestó que el problema de los fraudes que aqueja al país es de alta complejidad, por lo que discrepó del diagnóstico de los últimos expositores, quienes describen la situación, a su juicio, como algo menor. Insistió en que en la actualidad se está normalizando una cultura asociada al fraude, afectando la fe pública y al sistema bancario.

Puso de relieve que sus dichos se sustentan no solamente en lo escuchado en el debate dentro de la Comisión de Hacienda, sino que en la información que personalmente ha podido recabar en la Región del Maule. Observó que, según se le ha hecho saber, están llegando buses a las sucursales de BancoEstado, donde un grupo de cerca de 30 personas concurren a exponer el mismo reclamo de fraude bancario. Agregó que fuera de estas sucursales hay otro individuo que les cobra un porcentaje a aquellos clientes a los que se les restituye el dinero.

Se mostró partidario de defender los derechos de los consumidores, sin embargo, advirtió que no había que pasar por alto que a propósito de estos mismos derechos se genera un mecanismo para cometer un fraude que, en el caso de BancoEstado, afecta directamente el erario público.

Agregó que también ha podido revisar registros audiovisuales donde se constata agresiones a funcionarios de los bancos. Sobre el particular, puntualizó que hay cerca de 4.000 clientes de BancoEstado a quienes se les ha cerrado su cuenta bancaria por haber realizado tres denuncias de fraudes.

Llamó a abordar con mayor preocupación el problema que han descrito los distintos invitados. De igual manera, compartió la petición del Senador García, en orden a poder contar con datos más precisos. Recordó que, solamente respecto de BancoEstado, se ha informado pagos por cerca de US\$ 130 millones por reclamos formulados al amparo de la [Ley N°](#)

[20.009.](#)

Precisó que, durante la discusión en particular de la iniciativa legal, debiesen tomarse las medidas suficientes para que el texto del proyecto de ley proteja la fe pública y a los clientes honrados y que cumplen con sus obligaciones. Pidió abordar este tema con especial atención, pues han empezado a cerrarse sucursales y cuentas bancarias ante el peligro de que se instale una cultura en base al fraude.

Recordó que estos problemas fueron advertidos en su oportunidad tanto por el Banco Central como por la Comisión para el Mercado Financiero cuando se estaba discutiendo en el Congreso Nacional la modificación a la ley N° 20.009. En ese sentido insistió que, si bien podían existir casos efectivos de personas afectadas por clonación o uso fraudulento de sus productos bancarios, no correspondía abrir el espacio para que la misma legislación permitiese abusos como los antes descritos.

El **Honorable Senador señor Insulza** se refirió a la razón que existan pocas judicializaciones de las reclamaciones ante fraudes. Comparó tal situación con los reiterados hurtos en las grandes tiendas y explicó que, si bien puede haber gente que esté robando en una tienda comercial, al momento de querellarse en contra de estas personas los mismos establecimientos comerciales hacen un ejercicio de costo-beneficios entre los gastos judiciales y el valor del bien robado. Observó que en materia de fraude bancario podría existir el mismo ejercicio por parte de los bancos.

Adicionalmente, recogiendo las reflexiones del señor Gallegos, precisó que cuando existe CuentaRut no es posible la selección de clientes, por lo que sostuvo que pretender que los bancos puedan seleccionar a sus clientes no parece ser un argumento razonable para destrabar el problema.

El **Honorable Senador señor Lagos** acotó, a lo ya señalado por el Senador Insulza sobre el análisis costo-beneficio por parte de los bancos, que además debían probar la culpa grave o dolo por parte del cliente.

La **Honorable Senadora señora Pascual** expresó que, entendiendo la magnitud del problema que se está discutiendo y la necesidad de proteger de mejor manera al sistema bancario ante actuaciones dolosas, no podía retrocederse en la protección de los derechos de los consumidores.

Pidió que los cambios normativos propuestos no deriven en que los clientes se vean en la necesidad de contratar un seguro anti fraudes.

De igual manera, manifestó su preocupación respecto de las medidas que se puedan adoptar para evitar una judicialización masiva de los procesos de reclamación, particularmente si las acciones judiciales deben

ser presentadas en los Juzgados de Policía Local. Sobre el particular, observó que dentro de las razones que explican la baja judicialización no se encuentra únicamente el monto del fraude, sino que también las otras materias que deben conocer estos organismos, como son las infracciones de tránsito y los diversos problemas de carácter vecinal.

Resaltó que la cantidad de casos que deben ser sometidos a conocimiento de los Juzgados de Policía Local, así como también la priorización de los mismos, hacen poco eficientes este tipo de acciones judiciales.

Enseguida, reconoció tener inquietudes respecto a que un reglamento emitido por el Ministerio de Hacienda, suscrito además por el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, a través de uno o más decretos supremos, bajo la fórmula “Por orden del Presidente de la República”, defina el umbral de restitución. Preciso que tal reglamento quedará sujeto a su vez al parecer del Ejecutivo o Gobierno de turno. Manifestó tener dudas si esta fórmula acaso derivará en tener menos certezas, tanto para las entidades financieras como para los consumidores.

Puso de relieve que la responsabilidad primaria en materia de seguridad le corresponde a cada banco, sin perjuicio de las medidas de resguardo que han transmitido a sus propios clientes para que las tengan en cuenta al momento de realizar sus operaciones bancarias, en el entendido que contribuyen a evitar situaciones de fraude. Apuntó que desde esa perspectiva trasladar el peso de la prueba al cliente puede significar un retroceso en los estándares que la legislación actual ya considera sobre la materia.

Respecto al daño patrimonial por los pagos que ha tenido que realizar BancoEstado por aplicación de la Ley de Fraudes, preguntó si responde a un tema de proporcionalidad por tener la cartera más grande de clientes, considerando especialmente la existencia de la CuentaRut, o bien, obedece a menores estándares de seguridad en el uso de sus productos bancarios. Con todo, resaltó el espacio de democratización que significó la CuentaRut, pues constituye una alternativa para aquellas personas a las cuales se les ha negado la apertura de cuentas corrientes en otros bancos.

Finalmente, la Comisión de Hacienda escuchó al **Ministro de Hacienda, señor Mario Marcel**, quien efectuó una [presentación](#), en formato ppt, del siguiente tenor:

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA DIVERSOS CUERPOS LEGALES, CON EL OBJETO DE ADOPTAR MEDIDAS PARA COMBATIR EL SOBREENDEUDAMIENTO

Reacciones ante observaciones presentadas en Audiencias

1. Modificaciones FOGAES

Propuestas PDL para FOGAES Vivienda y Construcción

- Si bien la modificación propuesta extiende el Programa de Vivienda, y mejora las condiciones para el Programa de Construcción, se está estudiando el impacto de las medidas y estudiando nuevas medidas con un mayor alcance a aquellos sectores rezagados.

- En las audiencias se propuso que la excepción del tope de 100.000 UF aplicara para todos los mandantes públicos. **Cabe aclarar que el PdL ya lo contempla** así al señalar que "No se considerará dentro del monto de ventas, el valor que las empresas que presten servicios de los giros indicados (...) a organismos estatales, **tales como** el MINVU, MOP o MINSAL".

2. Nuevo programa de garantías para refinanciamiento de personas sobreendeudadas

Nuevo programa de garantías para refinanciamiento

- Algunos de los comentarios recibidos en las audiencias y/o por parte de la Comisión dicen relación con aumentar el período requerido para incurrir en el criterio de mora.

- El programa está abocado en apoyar a personas y familias sobreendeudadas, para que estos puedan refinanciar deudas por pagar. **El plazo de 90 días de mora que establece el proyecto es consistente con el plazo máximo en que las instituciones financieras consideran a un crédito como cobrable** -sobre ese plazo, dejan de serlo y se registran como pérdida.

3. Regulación pago mínimo tarjetas de crédito

Traslado de la facultad de regular el pago mínimo

- Algunos comentarios recibidos en las audiencias apuntaban a mantener la regulación actual (radicada en SERNAC por el Reglamento de Tarjetas de Crédito) y reforzar la información a los consumidores.

- Es importante señalar que la medida no implica aumentar el requerimiento del pago mínimo, sino meramente trasladar la facultad de regularlo a la CMF, siendo esta la institución responsable de la regulación financiera en general.

- A su vez, el proyecto no afecta la facultad de regular requerimientos de información en la materia, que seguirá radicada en SERNAC. En ejercicio de esta facultad, por ejemplo, SERNAC está actualmente trabajando en una revisión de las cartolas bancarias.

- Así las cosas, **la propuesta busca fortalecer el rol de cada institución a este respecto, en beneficio de los consumidores financieros.**

4. Modificaciones Ley de Fraudes

Modificaciones a la Ley de Fraudes

- En las distintas audiencias se observa un **diagnóstico común y unánime sobre la necesidad de revisar la regulación actual**, atendido el incremento de casos de abuso de la ley.

- Desde el Ministerio de Hacienda creemos que las modificaciones propuestas por este Proyecto de Ley son un buen primer paso para atender los desafíos consensuados entre todos quienes han sido escuchados en esta Comisión.

- Por lo pronto, el Proyecto propone un **catálogo de presunciones de culpa y dolo, lo cual opera como una solución funcional similar a la modificación del estándar de culpa que proponían algunos participantes.** Ellas recogen las hipótesis más comunes de conductas dolosas o gravemente negligentes, según sugiere la evidencia que se presentó también en audiencias.

- También **se ha tomado nota de las situaciones de violencia aparejadas a la regulación, que perjudican a las y los trabajadores de las instituciones financieras.** Se trata de un riesgo común a muchas personas que atienden público, y como Ejecutivo estamos revisando la forma de atender tal desafío en su integralidad.

Resumen propuestas Ley de Fraudes

- Suscripción de una **declaración jurada simple como una medida de desincentivo para desconocer operaciones efectivamente realizadas.** (Art. 4, nuevo inciso tercero).

- **Nueva facultad para que la CMF defina, a través de Norma de Carácter General, estándares mínimos de seguridad, autenticación y registro,** con el objeto de mejorar las medidas de seguridad de la industria, y monitorearlas constantemente conforme al avance de la tecnología y comisión de delitos, **previniendo la comisión de fraudes.** (Art. 4, nuevo inciso séptimo).

- **Aumentar los plazos para la restitución** (de 5 a 10 días hábiles), para permitir una **oportuna revisión de los antecedentes** del caso reclamado (Modificación al Art. 5).

- Respecto del umbral de restitución (actualmente 35 UF), **se propone trasladarlo de la ley a normativa secundaria que otorgue flexibilidad**, debiendo revisarse anualmente (Modificación al Art. 5).

- Se propone establecer una **obligación de reporte de las instituciones financieras** que inicien procedimientos de suspensión ante el Juzgado de Policía Local respectivo (nuevo artículo 5° bis) **para evitar abusos y permitir el seguimiento y aplicación de eventuales sanciones por parte de la CMF.**

- Nuevo Art. 5 bis -> Se propone establecer un **procedimiento especial de suspensión del pago**, sin distinción de monto, **cuando hubiere antecedentes suficientes de la existencia de dolo** (actualmente hay una suspensión para el pago del monto que excede las 35 UF, en ciertas circunstancias).

- **Reconociendo que una modificación al estándar de culpa o la alteración en la carga de la prueba podría perjudicar a usuarios de buena fe, se propone un régimen de presunciones de culpa grave o dolo**, que de todos modos permiten prueba en contrario por parte del deudor. (Nuevo Art. 5 ter)

Se presumirá el dolo o culpa grave:

a) Transacciones realizadas entre cuentas del mismo titular, abiertas con anterioridad.

b) Transacciones en que el usuario haya reconocido, expresamente, que entregó sus claves voluntariamente a terceros, a sabiendas de que podrán ser usadas para giros o transacciones.

c) Hipótesis de reiteración (con condenas anteriores).

Conclusión y próximos pasos

- Como se observa, el proyecto de ley da respuesta a varias de las preocupaciones planteadas en audiencias.

- Sin perjuicio de lo anterior, desde el Ejecutivo estamos disponibles a trabajar en mejoras a estas medidas, para lo cual se podría conformar una mesa de asesores para recoger y revisar propuestas.

• **Atendida la urgencia de contar con este conjunto de herramientas para reducir y prevenir el Sobreendeudamiento y considerando el escenario macro, es importante avanzar con celeridad en la aprobación de este Proyecto**, para su pronto despacho a Ley.

Durante la presentación, el **señor Ministro** puso de relieve que la iniciativa legal no revierte la carga de la prueba en materia de fraude, por lo que solicitó despejar cualquier duda sobre esta materia, ya que no forma parte de las propuestas del Ejecutivo alterar esa lógica.

Con todo, apuntó que la Ley de Fraudes efectivamente ha dado espacio a situaciones contraproducentes y al aumento exponencial de reclamaciones. Apuntó que tal legislación se está transformando en una “escuela de fraude” para miles de chilenos, quienes concurren a sucursales bancarias faltando a la verdad al momento de desconocer una operación, para luego obtener su reembolso.

Advirtió que, si actualmente se está enseñando a cometer fraudes ante instituciones financieras, a futuro perfectamente puede pensarse en instruir a personas para evadir impuestos o para otras materias. Recordó que como Ejecutivo han mostrado preocupación por cuestiones aún más leves, como ha sido la evasión del pago de pasaje del Transantiago.

Insistió en que estas acciones fraudulentas ante los bancos involucran una acción consciente de desconocer una operación financiera que hizo una persona.

El **Honorable Senador señor Lagos** agregó que en ciertos casos estas personas requieren proveerse de capital para depositarlo en una cuenta bancaria, para después desconocer su sustracción.

El **señor Ministro** continuó manifestando su preocupación por el costo fiscal que están teniendo estas conductas, acercándose a los US\$ 150 millones anuales para el Estado.

Afirmó que el actuar del Ejecutivo, a través de los distintos proyectos de ley que presenta, obedece a la necesidad de anticiparse a situaciones que pueden complejizarse todavía más, particularmente si las medidas que se están planteando en la iniciativa legal no se han visto cuestionadas. Preciso que en primer término se está ampliando el plazo para la restitución, de igual manera se ajusta el umbral por debajo del cual se aplica el reembolso inmediato, así como también se tipifican aquellas situaciones que son indicios de auto fraude.

Apuntó que, si no hay diferencias frente a esas medidas, no debiese haber obstáculos para aprobar en general la iniciativa legal.

Enseguida, haciéndose cargo de las preguntas y comentarios formulados por los distintos señores Senadores, explicó que las cifras de judicialización son bajas porque los costos son altos y porque de todas formas los bancos se ven en la obligación de reembolsar a todo evento los cargos de hasta 35 unidades de fomentos.

Agregó que, si para presentar una acción judicial debe probarse que el cliente ha actuado con dolo o culpa grave, para recuperar un monto menor de dinero, sumado a que debe hacerlo dentro de plazos estrechos, resultaba válido cuestionarse si la normativa actual se adecua a las garantías de debido proceso que entrega la Constitución Política de la República.

El **Honorable Senador señor Lagos** preguntó la razón por la cual las acciones judiciales deben ser presentadas ante un Juzgado de Policía Local, si se está en presencia de un fraude.

El **señor Ministro** precisó que así quedó consignado en la ley N° 20.009 en su momento.

Luego, recogiendo otra inquietud levantada por los señores Senadores referente a la experiencia comparada en materia de fraudes bancarios, aclaró que usualmente en otras legislaciones existe un deducible. Agregó que la ausencia de deducible en la práctica puede incidir en generar distorsiones en las decisiones de las personas.

Enfatizó que en materia de estándares de seguridad BancoEstado eliminó hace un tiempo sus tarjetas sin chip de seguridad, agregando requerimientos adicionales de resguardo en las operaciones bancarias, por lo que observó que se encuentra al día en materia de estándares de seguridad. Explicó que cosa distinta es que tenga muchos más clientes respecto a cualquier otro banco, por ofrecer la CuentaRut.

Sobre este último punto, teniendo presente la sugerencia del señor Gallegos para que los bancos pudiesen negarles la apertura de cuentas corrientes a algunos clientes ante el riesgo que pudiesen cometer fraudes, opinó que tal propuesta era más perjudicial que la situación actual, considerando que en el país la bancarización ha significado un logro importante, facilitando la inclusión financiera y el uso de los sistemas financieros o los sistemas de pago para concretar una serie de objetivos y políticas públicas.

Resaltó que la propuesta del Ejecutivo a través del proyecto de ley presentado es bastante prudente, y al mismo tiempo bien focalizada, para evitar que la dinámica de auto fraude siga creciendo a futuro.

La **Honorable Senadora señora Pascual** consultó al señor Ministro sobre la posibilidad, una vez que se empiece a discutir la iniciativa legal en particular, de generar algún espacio de trabajo conjunto o mesa técnica para estudiar los distintos temas que abarca el proyecto de ley. Resaltó que uno de estos puntos dice relación con el Fogaes.

El **señor Ministro** se mostró abierto a conformar esta mesa de trabajo. Destacó la necesidad de generar un conjunto de datos coherentes con la mayor actualización posible en materia de fraude, que recoja el número casos, los montos devueltos, las acciones judiciales, etc. Agregó que para conciliar la necesidad de legislar con urgencia sobre esta materia con el estudio de las distintas alternativas de ajustes que se han planteado, resultaba óptimo promover una instancia de trabajo con los equipos de los señores Senadores interesados, de manera tal de arribar a un conjunto de indicaciones que puedan ser presentadas durante la discusión en particular.

C.-Votación en general y fundamento de voto.

La **Honorable Senadora señora Pascual** votó favorablemente la iniciativa legal. Con todo, precisó que en la discusión en particular se formularán las indicaciones correspondientes al tenor de lo expresado en el debate durante la discusión en general.

El **Honorable Senador señor Coloma** manifestó su voto a favor y destacó la relevancia de la materia respecto de la cual se está legislando. Llamó a tramitar la iniciativa legal con velocidad y a mejorar la tipificación de determinados supuestos para hacer más efectivo el impedimento del auto fraude, considerando lo ya informado por la Excelentísima Corte Suprema sobre el proyecto de ley en su oficio respuesta.

Enseguida, en cuanto a la manera en que se zanjó la discusión durante la tramitación en el Congreso Nacional de la [ley N° 21.234](#) que modificó la ley N° 20.009, hizo presente que finalmente fue una Comisión mixta la que fijó la fórmula final, arribando a una solución distinta a lo que pensaba el Ejecutivo de la época, así como también algunos señores parlamentarios.

Por lo anterior, sostuvo la importancia de rectificar el escenario que ha propiciado la mencionada ley, sin alterar aquellos espacios para que las personas de buena fe que puedan ser víctimas de un fraude o de una operación respecto de la cual no han tenido ningún tipo de responsabilidad tengan una rápida devolución de sus haberes, separándolas de la industria del auto fraude que se ha venido generando, con todo el daño asociado a la fe pública y a la economía chilena.

El **Honorable Senador señor Insulza** votó favorablemente. Comunicó no estar de acuerdo con la expresión “auto fraude”, pues la persona

no se está defraudando a sí misma, sino que está perjudicando a otro. En segundo término, manifestó no estar de acuerdo con que el título del proyecto de ley omita las modificaciones a la Ley de Fraudes, considerando que se trata de un tema central de su contenido.

El **Honorable Senador señor García** votó favorablemente. Requirió que pudiese estudiarse la pertinencia de que el Juzgado de Policía Local deba conocer de acciones fraudulentas, que además han ido operando de una manera masiva. Consideró que cuando se legisló sobre la materia se pensó que conocería de las controversias suscitadas entre un cliente y un banco, pero no para hipótesis de fraudes, y mucho menos de carácter masivo.

Se mostró partidario de que para este tipo de fraudes fuese el Ministerio Público el encargado de derivar estos casos. Apuntó que lo anterior contribuiría a desincentivar este tipo de comportamientos, pues actualmente las personas sopesan las implicancias de ser demandadas en un Juzgado de Policía Local, donde se verán expuestas seguramente a la aplicación de una multa. Acotó que la institucionalidad penal contempla sanciones más robustas.

Propuso que una transformación importante, la cual no está actualmente recogida en el texto del proyecto de ley, podría apuntar justamente a este cambio, sacando de la competencia de los Juzgados de Policía Local estas acciones judiciales.

Llamó a legislar con sentido de urgencia, sin desproteger a clientes que actúan de manera honrada.

El **Honorable Senador señor Lagos** anunció su voto a favor. Con todo, consultó si la propuesta del Ejecutivo y las indicaciones que va a presentar van a poder superar o despejar las dudas que algunos invitados han planteado, referente a la carga de la prueba.

En segundo término, relevó que las pérdidas de los bancos por acciones fraudulentas también tienen un efecto práctico, pues, encontrándose en la necesidad de recuperar esos dineros, serán los propios clientes los que se verán perjudicados, toda vez que el banco deberá ajustar o elevar sus tasas de interés, los costos de administración, etc.

En tercer lugar, destacando que hay registros de números significativos de personas que han hecho uso de su derecho de reembolso de manera fraudulenta, llamó a evaluar medidas que permitan combatir más fuertemente a individuos con comportamientos inadecuados que de manera deliberada buscan cometer auto fraudes. Apuntó que algunos criterios de tipificación podrán ayudar a invertir la carga de la prueba en estos supuestos, como puede ser en aquellos casos donde se registran depósitos en la cuenta de los clientes equivalentes al mismo monto respecto del cual se está solicitando el reembolso.

Finalmente, se mostró abierto para que en la discusión en particular de la iniciativa legal pudiesen escuchar a otros expositores, como podría ser algún representante del Banco de España o de la Comisión para el Mercado Financiero.

- Puesto en votación el proyecto de ley, en general, fue aprobado por la unanimidad de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señora Pascual y señores Coloma, García, Insulza y Lagos.

- - -

INFORME FINANCIERO

El Informe Financiero N° 240, de 9 de noviembre de 2023, elaborado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, señala de modo textual lo siguiente:

“I. Antecedentes

El mensaje N°206-371 tiene como objeto modificar la ley N° 21.543, que crea el Fondo de Garantías Especiales, el D.F.L. N° 251 y las leyes N°18.010 y 20.009.

Con respecto a la modificación de la ley N°21.543, estas consisten, entre otras, en:

- Aumentar el aporte fiscal al Fondo de Garantías Especiales en 115 millones de dólares, pasando a un total de 165 millones de dólares.
- Introducir reglas de recupero, para que una vez reembolsada la garantía a la institución que solicitó su cobro, el Fisco se subrogará en la calidad de acreedor hasta por el monto de la garantía.
- Flexibilizar los criterios para ser elegible a las Garantías de Apoyo a la Construcción, con el objeto de aumentar el universo de empresas que pueden participar de este programa. Entre otros cambios, se elimina el monto mínimo de ventas anuales y se aumentan los topes máximos de la deuda a garantizar, considerando el nivel del endeudamiento y el total de las ventas anuales de las empresas.
- Crear el Programa de Garantías Apoyo al Endeudamiento, el que tiene por objeto que personas naturales, cuyo ingreso mensual bruto promedio no exceda \$1.500.000, puedan acceder a una garantía con el fin de refinanciar sus deudas, siempre que posean un alto nivel de

endeudamiento. Con todo, el Fondo no podrá garantizar más del 50% del saldo deudor de cada financiamiento ni garantizar financiamientos que excedan 160 UF. El plazo para otorgar financiamiento dentro de este programa es hasta el 31 de diciembre de 2024.

En relación con las modificaciones al D.F.L. N°251, del Ministerio de Hacienda sobre Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio, se pretende que las mutuarías puedan participar del programa FOGAES vivienda.

Sobre los cambios a la ley N°18.010, que establece normas para las operaciones de crédito y otras obligaciones de dinero, se modifica en el sentido de permitir a la Comisión para el Mercado Financiero (CMF) a que, por norma de carácter general, determine la fórmula para el cálculo del monto mínimo del pago de las tarjetas de crédito, o las variables que se deberán considerar para su determinación.

También se realizan cambios a 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, con la intención de que el emisor pueda exigir al usuario, al momento de denunciar un fraude a la institución financiera, la suscripción de una declaración jurada simple, indicando el monto que desconoce, la fecha de operación, el producto y el medio a través del cual se realizó el fraude. Adicionalmente se establece que un reglamento emitido por el Ministerio de Hacienda y suscrito por el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, definirá un umbral de restitución. Así, el emisor deberá proceder a la cancelación de los cargos o a la restitución de los fondos hasta por un monto bajo el umbral dentro de los diez días hábiles desde la fecha del reclamo, y por el monto por sobre el umbral, el emisor tendrá siete días adicionales para cancelarlos, restituirlos o ejercer las acciones legales pertinentes en caso de que se compruebe que hubo dolo o culpa grave por parte del usuario. Adicionalmente, se pretende modificar aspectos relacionados con la suspensión del pago, la presunción de dolo o culpa grave y sanciones.

II. Efecto del Proyecto de Ley sobre el Presupuesto Fiscal

Las indicaciones presentadas tienen Incidencia financiera ya que involucra un aporte fiscal de USD\$115 millones, o su equivalente en moneda local. Estos serán repartidos considerando USD\$25 millones para el programa de construcción y USD\$90 millones para el nuevo programa de sobreendeudamiento. En ambos casos se financiará con activos disponibles del Tesoro Público, los que serán obtenidos desde el Fondo de Garantías para Pequeños Empresarios (FOGAPE)³.

³ Las simulaciones dan cuenta que el FOGAPE sigue siendo sostenible con el retiro de estos recursos.

Con todo, al tratarse de un aporte de capital que corresponde a una transacción de activos financieros, este no afecta el patrimonio neto del Estado, por lo que no se considera gasto público.

Con respecto a las modificaciones asociadas a la ley de fraudes, estas no tendrán incidencia sobre el presupuesto fiscal, toda vez que se trata de cambios normativos.

III. Fuentes de Información

- Mensaje N°206-371, de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley que adopta medidas para combatir el sobreendeudamiento.
- Reporte FOGAPE Chile Apoya Noviembre 2023, Banco Estado.”.

Se deja constancia del precedente informe financiero en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 17, inciso segundo, de la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional.

- - -

TEXTO DEL PROYECTO

En mérito de los acuerdos precedentemente expuestos, la Comisión de Hacienda tiene el honor de proponer a la Sala la aprobación, en general, del siguiente proyecto de ley:

PROYECTO DE LEY:

“Artículo 1.- Introdúcense las siguientes modificaciones en a la ley N°21.543, que Crea un Fondo de Garantías Especiales:

1. Modifícase el artículo 2° de la siguiente forma:

a. Reemplázase en el literal a) la expresión “50.000.000” por “165.000.000”.

b. Agrégase un inciso segundo, nuevo, pasando el actual a ser tercero y así sucesivamente, del siguiente tenor: “Un reglamento emitido por el Ministerio de Hacienda, a través de uno o más decretos supremos, bajo la fórmula “Por orden del Presidente de la República”, podrá determinar los mecanismos que permitan distribuir los recursos en caso de haber más de un programa en curso.”.

c. Reemplázase el actual inciso cuarto por los siguientes incisos, nuevos:

“El Fisco podrá efectuar retiros de capital desde el Fondo y/o de uno de los programas vigentes si es que estos o aquel no registran un monto de garantías tal que se supere lo instruido por la Comisión para el Mercado Financiero conforme al artículo 5° de esta ley, durante un periodo de 6 meses consecutivos. Si nada se indica, se entenderá que el retiro se realiza con cargo a todos los programas vigentes, proporcionalmente. En caso contrario, deberá indicarse con cargo a qué programa o programas se efectúa el retiro, y la proporción en caso de ser más de uno.

Habiéndose materializado tales retiros de capital, ante una superación del límite instruido conforme a dicho artículo, y a requerimiento del administrador del Fondo, el Fisco deberá restituir los recursos retirados, en el plazo de ciento veinte días contado desde la fecha del requerimiento.”.

2. Agrégase un nuevo artículo 6°, del siguiente tenor:

“Artículo 6°.- Reembolsada la garantía a la institución que solicitó su cobro, el Fisco se subrogará en la calidad de acreedor hasta por el monto de la garantía, aplicando una tasa de interés equivalente a la tasa de endeudamiento del Fisco por el periodo de la mora.

Los montos adeudados se pagarán en el proceso de declaración anual de impuesto a la renta conforme al artículo 65 del decreto ley N°824 del periodo inmediatamente siguiente, sin perjuicio de los pagos anticipados que los deudores puedan realizar a la Tesorería General de la República.

La Tesorería General de la República estará facultada para ejercer todas las acciones de cobro disponibles para la recuperación de los montos reembolsados a las instituciones, pudiendo el deudor pagar la totalidad de la deuda para detener el proceso de cobranza; fraccionando el impuesto y liquidándose los reajustes, intereses y multas sobre la parte cubierta por ese pago, sin que ello acredite el cumplimiento de la obligación ni obligue a la Tesorería General de la República a suspender las acciones de cobranza; o bien, suscribir convenios de pago.”.

3. Modifícase el artículo segundo transitorio de la siguiente forma:

a. Modifícase el numeral (i) de su inciso segundo de la siguiente forma:

i. Elimínase la frase “superen las 100.000 unidades de fomento y”.

ii. Agrégase, a continuación del inciso segundo, el siguiente inciso tercero:

“Sin perjuicio de lo anterior, para efectos de lo establecido en el numeral (i) anterior, no se considerará dentro del monto de ventas el valor que las empresas que presten servicios de los giros indicados en el numeral (ii) a organismos estatales, tales como el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Ministerio de Obras Públicas o el Ministerio de Salud reciban como contraprestación por estos servicios, lo que deberán acreditar en la forma que señale el Reglamento.”

b. Modifícase el inciso tercero, que ha pasado a ser cuarto, de la siguiente forma:

i. Agrégase un literal a), pasando el literal a) actual a ser el b) y así sucesivamente, del siguiente tenor:

“a) Garantizar más del 90% del saldo deudor de cada financiamiento, ni garantizar financiamientos que excedan el total de 75.000 unidades de fomento, o su equivalente en moneda extranjera, para cada empresa cuyas ventas netas anuales no excedan de 100.000 unidades de fomento, o su equivalente en moneda extranjera.”.

ii. Reemplázase en el literal a), que ha pasado a ser b), la expresión “70%” por “80%”.

iii. Reemplázase en el literal b), que ha pasado a ser c), la expresión “60%” por “70%”.

iv. Agrégase un literal d) del siguiente tenor:

“d) Garantizar más del 60% del saldo deudor de cada financiamiento, ni garantizar financiamientos que excedan el total de 500.000 unidades de fomento, o su equivalente en moneda extranjera, para cada empresa cuyas ventas netas anuales superen 1.000.000 unidades de fomento, o su equivalente en moneda extranjera.”.

c. Intercálase en el inciso undécimo, que ha pasado a ser duodécimo, entre la expresión “la adecuada implementación del Programa.” y la expresión “La información”, la frase:

“Para ello, podrá requerir al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Salud u otra institución pública que mandate proyectos inmobiliarios y/o de construcción que proporcionen la información que fuere necesaria para los fines de la presente ley.”.

4. Modifícase el artículo tercero transitorio, de la siguiente forma:

a. Agrégase en su inciso tercero, a continuación del punto aparte,

la siguiente frase:

“El Reglamento podrá determinar una o más fórmulas para el cálculo del valor de la vivienda.”.

b. Reemplázase su inciso décimo por el siguiente:

“Solo se podrán otorgar financiamientos con las condiciones señaladas en el presente artículo hasta el 31 de diciembre del año 2024.”.

5. Agrégase un artículo quinto transitorio, nuevo, del siguiente tenor:

“Artículo quinto.- Créase el Programa de Garantías Apoyo al Endeudamiento, el cual se regirá por las siguientes reglas:

Para efectos de las Bases del Programa Apoyo al Endeudamiento, podrán optar a la garantía del Fondo, denominadas “Garantías de refinanciamiento”, las personas naturales que cumplan copulativamente con los siguientes criterios de elegibilidad:

i. Que sus ingresos mensuales brutos promedio, de conformidad con la información del Servicio de Impuestos Internos (SII) no excedan los \$1.500.000; y,

ii. Que cumplan con los criterios de elegibilidad adicionales que se establezcan en el Reglamento.

El Reglamento deberá determinar la forma de verificación de los criterios de elegibilidad.

Con todo, el Fondo no podrá garantizar más del 50% del saldo deudor de cada financiamiento, ni garantizar financiamientos que excedan el total de 160 UF, o su equivalente en moneda nacional al 30 de junio de 2023.

La garantía del Fondo no podrá tener un plazo superior a cuatro años, sin perjuicio del plazo del financiamiento por el cual se otorgue. No obstante lo anterior, se podrán repactar o renegociar las condiciones del crédito, sin perder la garantía del Fondo, dentro del período indicado en el inciso anterior.

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.

Las infracciones a lo establecido en el inciso anterior serán sancionadas de conformidad al artículo 4 de esta ley.

El otorgamiento de Garantías Apoyo al Endeudamiento se regirá por las reglas del presente artículo, su reglamento y, en subsidio, por lo establecido en los demás artículos de la presente ley.

El Ministerio de Hacienda emitirá el reglamento del Programa de Garantías [Apoyo al Endeudamiento], a través de uno o más decretos supremos, bajo la fórmula “Por orden del Presidente de la República”, en los cuales establecerá 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. Asimismo, dichos decretos regularán el funcionamiento del Fondo y todos los demás aspectos necesarios para la mejor aplicación de esta ley en virtud del Programa de Garantías Apoyo al Endeudamiento, sin perjuicio de las normas que pudiera corresponder dictar a la Comisión para el Mercado Financiero.

El programa consagrado en este artículo estará vigente 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. Asimismo, los mencionados decretos supremos no podrán tener una vigencia superior al plazo de vigencia de este artículo. El cumplimiento de estos plazos no afectará la regulación y facultades, incluyendo las facultades de cobro del Fondo de Garantías Especiales respecto de las garantías que se hayan otorgado en virtud el presente artículo y los referidos decretos supremos.

Solo se podrán otorgar financiamientos con las condiciones señaladas en el presente artículo hasta el 31 de diciembre de 2024.”.

Artículo 2.- Introdúcense las siguientes modificaciones al decreto con fuerza de ley N°251, del Ministerio de Hacienda, sobre Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio:

1. Reemplázase en todo el articulado del decreto con fuerza de ley, la expresión “Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras” o “Superintendencia”, por la expresión “Comisión para el Mercado Financiero” o “Comisión”, respectivamente.

2. Intercálese en el inciso tercero del artículo 90, entre la palabra “seguros” y la frase “que garanticen el pago”, la expresión “o garantías estatales”.

Artículo 3.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la ley

N°18.010, que Establece Normas para las Operaciones de Crédito y otras Obligaciones de Dinero:

1. Agrégase un nuevo Título IV denominado DEL PAGO DE CRÉDITOS ROTATIVOS, con un artículo único del siguiente tenor:

“Artículo 37.- La Comisión podrá determinar, mediante norma de carácter general, la fórmula para el cálculo del monto mínimo, o las variables que se deberán considerar para su determinación, 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.

El incumplimiento de lo señalado en este artículo podrá ser sancionado por la Comisión respecto de las referidas entidades que fiscaliza, conforme a lo dispuesto en el decreto ley N°3.538 de 1980.”.

Artículo 4.- Introdúcense las siguientes modificaciones en 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:

1. Agréganse, al artículo 4, los siguientes incisos tercero y séptimo nuevos:

“Para hacer efectiva la reclamación, el emisor podrá exigir al usuario la suscripción de una declaración jurada simple que indique el monto reclamado, la fecha de la operación, así como el producto y el medio a través del cual se realizó el fraude. El emisor deberá habilitar canales físicos y/o digitales para la suscripción de la mencionada declaración jurada.

La Comisión para el Mercado Financiero, mediante Norma de Carácter General, establecerá estándares mínimos de seguridad, registro y autenticación.”.

2. Reemplázase el artículo 5° por el siguiente:

“Artículo 5.- Siempre que el monto reclamado sea igual o inferior al umbral establecido de conformidad con el inciso final de este artículo, el emisor deberá proceder a la cancelación de los cargos o a la restitución de los fondos correspondientes a las operaciones reclamadas en virtud del artículo 4, dentro de diez días hábiles contados desde la fecha del reclamo.

Si el monto reclamado fuere superior al referido umbral, el emisor deberá proceder a la cancelación de los cargos o la restitución de los fondos, según corresponda, hasta el equivalente al monto de dicho umbral, en igual plazo que el inciso precedente. Respecto del monto superior a dicha cifra el emisor tendrá siete días adicionales para cancelarlos, restituirlos al usuario o ejercer las acciones del inciso siguiente, debiendo notificar al usuario la decisión que adopte de la manera indicada en el inciso tercero del artículo 2.

Si en el plazo anterior, el emisor recopilara antecedentes que acrediten la existencia de dolo o culpa grave por parte del usuario, podrá ejercer ante el juez de policía local todas las acciones que emanan de esta ley, siendo competente aquel que corresponda a la comuna del domicilio del usuario. Cuando estas acciones recaigan sobre el mismo usuario se acumularán los autos.

Si el juez declarare por sentencia firme o ejecutoriada que no existen antecedentes suficientes que acrediten la existencia de dolo o culpa grave del usuario, el emisor quedará obligado a restituir al usuario el saldo retenido, debidamente reajustado, aplicando para ello la tasa de interés máxima convencional calculada desde la fecha del aviso y al pago de las costas personales o judiciales.

Si se acreditare por sentencia firme o ejecutoriada que el usuario ha participado en la comisión del delito, que obtuvo un provecho ilícito o que actuó con dolo o culpa grave facilitando su comisión, se procederá a dejar sin efecto la cancelación de los cargos o la restitución de fondos, sin perjuicio de las indemnizaciones que correspondan según la normativa aplicable.

El procedimiento para ejercer esta acción será el establecido en el Párrafo 1° del Título IV de la ley N° 19.496, sobre protección de los derechos de los consumidores.

Tratándose de un pago o transferencia electrónica iniciada a través de un proveedor de servicios de iniciación de pagos, si el responsable de la operación no autorizada es el proveedor de servicios de iniciación de pagos, éste deberá resarcir al emisor por las pérdidas sufridas o las sumas abonadas para efectuar la devolución al usuario, incluido el monto de la operación no autorizada.

El emisor estará impedido de ofrecer a los usuarios la contratación de seguros cuya cobertura corresponda a riesgos o siniestros que el emisor deba asumir en conformidad a esta ley.

Un reglamento emitido por el Ministerio de Hacienda, suscrito además por el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, a través de uno o más decretos supremos, bajo la fórmula "Por orden del Presidente de la República", definirá un umbral de restitución, de acuerdo con lo establecido

en este artículo. El umbral deberá ser revisado por los Ministerios de Hacienda y Economía, Fomento y Turismo anualmente, y podrá determinar fundadamente un nuevo umbral o el mantenimiento del umbral vigente. El reglamento deberá establecer uno o más umbrales, los que podrán ser diferenciados para distintos medios de pago y productos, y podrá considerar los montos promedios de las operaciones reclamadas, así como otros criterios que permitan ponderar el buen funcionamiento del mercado financiero y los intereses y protección de los usuarios.”.

3. Agrégase un artículo 5 bis, nuevo, del siguiente tenor:

“Artículo 5 bis.- Sin perjuicio de lo establecido en el artículo anterior, si hubiere antecedentes suficientes de la existencia de dolo por parte del usuario, el emisor podrá suspender la cancelación de cargos y/o restitución de los fondos, cualquiera sea el monto reclamado. La suspensión será informada al usuario en el mismo plazo previsto en el mencionado artículo, dando cuenta de los fundamentos que la justifican.

El emisor deberá solicitar al juez de policía local competente, dentro de los 3 días hábiles siguientes al vencimiento del plazo previsto en el inciso segundo del artículo anterior, una autorización para mantener la suspensión de la cancelación de cargos y/o restitución de fondos, la que será otorgada por el juez de policía local respectivo cuando el emisor acompañe comprobantes que constituyan una presunción grave de que hubo dolo por parte del usuario, o concurra alguna de las circunstancias previstas en el artículo 5 ter. Esta solicitud se tramitará de acuerdo con los artículos 273 y siguientes del Código de Procedimiento Civil.

Si el juez de policía local rechaza la solicitud, el emisor deberá restituir y/o cancelar los cargos que queden bajo el umbral de restitución a que se refiere el inciso primero del artículo quinto de esta ley, dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación de la resolución del tribunal, aplicando el interés máximo convencional, salvo que el juez ordenare la restitución o cancelación completa de los cargos reclamados.

Si el juez de policía local acoge la solicitud de suspensión, el emisor deberá, dentro de los diez días siguientes a la notificación de la resolución del tribunal, presentar su demanda y pedir, en el mismo acto, que se mantenga la suspensión hasta la notificación de la sentencia definitiva. Este plazo podrá ampliarse hasta diez días adicionales por motivos fundados. Admitida a tramitación la demanda, el emisor deberá notificar judicialmente al usuario dentro de los cinco días hábiles desde la notificación de dicha resolución, de lo que deberá dejar constancia en el expediente. Cuando la suspensión recaiga sobre la cancelación de cargos, el emisor también suspenderá el cobro de comisiones, intereses y otros cargos asociados a dichas operaciones, durante la tramitación del procedimiento ante el juez de policía local. Si los referidos cargos hubieren sido pagados

por el usuario, estos deberán ser cancelados o restituidos por el emisor hasta el pronunciamiento de la sentencia definitiva.

Para efectos de este procedimiento, se entenderá abandonado el procedimiento cuando las partes hayan cesado en su prosecución durante tres meses, contados desde la fecha de la última resolución recaída en alguna gestión útil para dar curso progresivo a los autos. El juez de policía local podrá declarar esta circunstancia de oficio.

Si el juez declarare por sentencia firme que no existen antecedentes suficientes que acrediten la existencia de dolo del usuario, o si el procedimiento termina anticipadamente por otra causa, el emisor deberá restituir y/o cancelar los cargos al usuario dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación de la sentencia, debidamente reajustados, aplicando para ello la tasa de interés máxima convencional, con costas. El usuario podrá solicitar la indemnización de perjuicios dentro del mismo procedimiento.

Si el juez declarare por sentencia firme que se acreditó la existencia de dolo del usuario, quedará firme la suspensión de la cancelación de los cargos o la restitución de los fondos, debiendo el usuario cancelar el monto de las comisiones, intereses, y otros cargos asociados a los cargos suspendidos durante el procedimiento, debidamente reajustados.”.

4. Agrégase un artículo 5 ter, nuevo, del siguiente tenor:

“Se presumirá el dolo o la culpa grave del usuario cuando ocurra alguna de las siguientes hipótesis, para efectos de los procedimientos ante el juez de policía local a que se refieren los artículos 5° y 5° bis:

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”.

5. Agrégase un artículo 5 quater, nuevo, del siguiente tenor:

“Artículo 5 quater.- El emisor deberá reportar a la Comisión para el Mercado Financiero, en el tiempo y forma que ésta determine, 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.”.

6. Reemplázase el inciso tercero del artículo 6 por el siguiente:

“La Comisión para el Mercado Financiero, a través de norma de carácter general, podrá establecer los requisitos y condiciones que deberán observar los emisores para cumplir con los deberes de seguridad y cuidado, especialmente, lo señalado en las letras a), b), c) y d) del inciso precedente, pudiendo sancionar los incumplimientos conforme al procedimiento establecido en el decreto ley N°3.538. Para ello, la Comisión podrá requerir de los emisores toda la información y antecedentes que estime necesarios para determinar el cumplimiento de las obligaciones.”.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo primero.- La modificación introducida por el artículo 1 de esta ley, en su numeral 2), letra a.ii, comenzará a regir al momento de la publicación de la modificación al Reglamento que materialice dicha modificación, la que deberá ser dictada dentro de los seis meses siguientes a la publicación de la presente ley.

Artículo segundo.- El artículo 3 de esta ley comenzará a regir al momento de la publicación de la norma de carácter general por parte de la Comisión para el Mercado Financiero.

Artículo tercero.- Lo estipulado por el artículo 4 de esta ley comenzará a regir al momento de la publicación de las normas de carácter general referidas en los artículos cuarto inciso séptimo, nuevo, y sexto inciso tercero, por parte de la Comisión para el Mercado Financiero, las que deberán ser dictadas dentro de los dieciocho meses siguientes a la publicación de la presente ley.

Lo estipulado en el artículo 5 ter, nuevo, que introduce el artículo 4 de esta ley, comenzará a regir al momento de la publicación de la referida norma de carácter general por parte de la Comisión para el Mercado Financiero.

Artículo cuarto.- El Ministerio de Hacienda, con la firma del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, deberá dictar el Reglamento a que se refiere la modificación que hace el artículo 4° de esta ley al artículo quinto, dentro de los 6 meses siguientes a la publicación de la ley. Mientras ello no ocurra, seguirá vigente el umbral actual de 35 Unidades de Fomento.

Artículo quinto.- Los procedimientos consagrados en la ley N°20.009, iniciados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, se llevarán a cabo de conformidad con las normas vigentes al momento en que dicho procedimiento inició su tramitación.”.

- - -

ACORDADO

Acordado en sesiones celebradas el día 29 de noviembre de 2023, con asistencia de los Honorables Senadores señores José García Ruminot, Ricardo Lagos Weber (Presidente), Daniel Núñez Arancibia (Presidente accidental) y Gustavo Adolfo Sanhueza Dueñas; el día 2 de enero de 2024, con asistencia de los Honorables Senadores señores Juan Antonio Coloma Correa, José García Ruminot, Ricardo Lagos Weber (Presidente), Daniel Núñez Arancibia y Gastón Saavedra Chandía; el día 9 de enero de 2024, con asistencia de los Honorables Senadores señores Juan Antonio Coloma Correa, José García Ruminot, José Miguel Insulza Salinas y Ricardo Lagos Weber (Presidente); y el día 16 de enero de 2024, con asistencia de los Honorables Senadores señora Claudia Pascual Grau y señores Juan Antonio Coloma Correa, José García Ruminot, José Miguel Insulza Salinas y Ricardo Lagos Weber (Presidente).

Sala de la Comisión, a 17 de enero de 2024.


MARÍA SOLEDAD ARAVENA
Secretaria de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, EN PRIMER TRÁMITE CONSTITUCIONAL, QUE MODIFICA DIVERSOS CUERPOS LEGALES, CON EL OBJETO DE ADOPTAR MEDIDAS PARA COMBATIR EL SOBREENDEUDAMIENTO. (BOLETÍN N° 16.408-05).

- I. **OBJETIVO (S) DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:** Modificar distintos cuerpos legales para hacer frente a la situación de endeudamiento de las personas naturales y familias del país, al estado actual del sector de la construcción e inmobiliario, así como también a los fraudes bancarios, sus costos y otros delitos asociados, de manera tal de contar con nuevas herramientas para combatir el sobreendeudamiento y el incremento en los costos del financiamiento.
- II. **ACUERDOS:** aprobado en general por unanimidad (5x0).
- III. **ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:** consta de 4 artículos permanentes y de cinco disposiciones transitorias.
- IV. **NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** Los artículos 5 y 5 bis contenidos en los numerales 2 y 3, respectivamente, del artículo 4 permanente, tienen el rango de ley orgánica constitucional, en virtud de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 66 de la Constitución Política de la República, en relación con lo prescrito en el artículo 77 de la Carta Fundamental, por cuanto inciden en la organización y atribución de los Tribunales de Justicia.
- V. **URGENCIA:** “suma”.
- VI. **ORIGEN E INICIATIVA:** Senado. Mensaje de Su Excelencia el Presidente de la República, señor Gabriel Boric Font.
- VII. **TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** primero.
- VIII. **INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 14 de noviembre de 2023.
- IX. **TRÁMITE REGLAMENTARIO:** primer informe de la Comisión de Hacienda.
- X. **LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:**

1.- Ley N°21.543, que crea un Fondo de Garantías Especiales.

- 2.- Decreto ley N°824, que aprueba texto que indica de la Ley sobre Impuesto a la Renta
- 3.- Decreto con fuerza de ley N°251 del Ministerio de Hacienda, sobre Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio.
- 4.- Ley N°18.010, que Establece Normas para las Operaciones de Crédito y otras Obligaciones de Dinero.
- 5.- Decreto con fuerza de ley N° 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.
- 6.- Decreto ley N°3.538 de 1980, que crea la Comisión para el Mercado Financiero.
- 7.- 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.
- 8.- Ley N° 19.496, sobre protección de los derechos de los consumidores.
- 9.- Código de Procedimiento Civil.

Valparaíso, a 17 de enero de 2024.


MARÍA SOLEDAD ARAVENA
Secretaria de la Comisión

ÍNDICE

OBJETIVO (S) DEL PROYECTO
CONSTANCIAS
NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL
CONSULTA EXCMA. CORTE SUPREMA
ASISTENCIA
ANTECEDENTES DE HECHO
ASPECTOS CENTRALES DEL DEBATE
DISCUSIÓN EN GENERAL
INFORME FINANCIERO
TEXTO DEL PROYECTO
ACORDADO
RESUMEN EJECUTIVO