

INFORME DE LA COMISION DE HACIENDA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO CON FUERZA DE LEY N° 16, DE 1986, DEL MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, CON EL OBJETO DE FACULTAR TEMPORALMENTE AL DIRECTOR (A) GENERAL DEL CRÉDITO PRENDARIO PARA CONDONAR INTERESES MORATORIOS DE CRÉDITOS PIGNORATICIOS QUE SE HUBIEREN DEVENGADO DURANTE EL PERÍODO QUE INDICA.

Boletín N° 14947-05 (13) (S)

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Hacienda pasa a informar, en cumplimiento del inciso segundo del artículo 17 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, y conforme a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 226 del Reglamento de la Corporación, el proyecto de ley mencionado en el epígrafe, originado en Mensaje de S.E. el Presidente de la República don Gabriel Boric Font, ingresado a tramitación el 3 de mayo del año en curso, e informado en segundo trámite constitucional y primero reglamentario por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social. La referida iniciativa se encuentra con urgencia calificada de SUMA.

En representación del Ejecutivo asistió a presentar la iniciativa, la Ministra del Trabajo y Previsión Social, señora Jeannette Jara Román, acompañada del Jefe del Subdepartamento de Estudios de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, señor Pablo Jorquera.

I.-CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS

1.- Normas de quórum especial:

No hubo nuevas normas que calificar

2.- Normas señaladas de competencia de esta Comisión de Hacienda:

La Comisión de Trabajo y Seguridad Social indicó que el artículo único del proyecto tiene esa condición.

3- Indicaciones declaradas inadmisibles

No hay

4.-Artículos aprobados en los mismos términos propuesto en el proyecto de ley:

El texto propuesto por la Comisión Técnica fue aprobado en los mismos términos

5- Diputado Informante: El señor Agustín Romero Leiva.

II.-SÍNTESIS DE LAS IDEAS MATRICES O FUNDAMENTALES

Permitir a las personas usuarias del sistema de crédito prendario, -conocido como la Tía Rica- recuperar sus bienes empeñados y seguir accediendo al sistema social de créditos de la Dirección General del Crédito Prendario, mediante la condonación, por única vez, de los intereses moratorios devengados exclusivamente respecto de los créditos pignoratícios¹ otorgados por dicho Servicio entre el día 25 de marzo del año 2020 y hasta el 31 de marzo de

¹ Garantizados en la devolución del dinero de su préstamo, por un bien dejado en prenda.

2022, en el marco del rol económico social que cumple el mencionado servicio prestador prendario.

III.- ANTECEDENTES GENERALES CONSIDERADOS EN LA INICIATIVA²:

-Situación económica de las personas usuarias, a raíz de los efectos de la pandemia ocasionada por el COVID-19, que produjo un detrimento económico y pérdida de empleos, que les impidió saldar sus deudas dentro de plazo.

-Se aprecia un total de 70.439 créditos impagos y una deuda por intereses moratorios –aquellos cuyo plazo de pago se encuentra vencido- que asciende a \$1.145.548.677.

Además, el 31,26% del total de usuarios del Sistema mantienen créditos en mora, esto es, 26.416 personas de un universo de 71.618, de quienes 7.574 son hombres, mientras que en el caso de las mujeres el número aumenta considerablemente, a 18.842 usuarias.

En tanto, en el espectro de deudores(as) mayores de 60 años se mantiene la tendencia anterior, de modo que se encuentran en mora un 34,94% de las mujeres y, a su vez, un 27,46% corresponde a hombres.

-Se agrega la suspensión de remates y sus efectos negativos en las subastas futuras, el aumento de la oferta de piedras preciosas y alhajas, la mayor probabilidad de que el monto del interés supere el capital del bien entregado, la posibilidad de que los mínimos para la subasta excedan el valor de mercado de los bienes a rematar, la eventual necesidad de ejecutar los bienes en un segundo o tercer remate con precio rebajado en 2/3 y 1/3 respectivamente, y la reducción o nula recepción de los excedentes de los remates que debiesen ir en beneficio de los empeñantes de bienes, debido al aumento del monto adeudado.

-Tales circunstancias, da cuenta de establecer la habilitación legal de la facultad de condonar intereses moratorios, considerando que la normativa vigente contempla la posibilidad de fijar la tasa de interés, pero no permite eximir el pago de dichos intereses.

-El Director (a) Nacional de la DICREP no cuenta con atribuciones expresas para condonar los intereses de los créditos otorgados por dicha entidad.

IV.-CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El proyecto consta de un artículo único mediante el cual, se incorpora un artículo 3° (tercero) transitorio en el decreto con fuerza de ley N° 16, de 1986, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que fija texto refundido, sistematizado y coordinado de las Disposiciones Legales Relativas a la Dirección General del Crédito Prendario, con el objeto de:

1.-. Facultar al Director (a) del Servicio a establecer el procedimiento para realizar la solicitud y la condonación de los intereses moratorios de los créditos pignoratícios.

2.- Mediante resolución exenta que deberá dictar en un plazo no mayor a 15 días desde la publicación de la ley.

3.-Para tales efectos, establece como plazo para la condonación de intereses moratorios -esto es, aquellos generados de manera posterior al vencimiento del crédito- que se

² Expuestos en el Senado, informe de la Comisión de Hacienda

hubieren devengado durante el periodo comprendido entre el 25 de marzo de 2020 y el 31 de marzo del año 2022.

4.- La persona empeñante deberá solicitar la condonación mediante una solicitud escrita, acompañada del pago o reliquidación de su deuda, dentro del plazo de seis meses contados desde la dictación de la resolución exenta.

V.-INCIDENCIA PRESUPUESTARIA DE LA INICIATIVA

En definitiva, el Ejecutivo sustituyó el informe financiero que acompañó al Mensaje, por el IF N°87 de 14 de junio, donde precisa el efecto fiscal del proyecto, cambiando la idea original -que señalaba que los menores ingresos causados por este proyecto de ley serían compensados, modificando la participación entre los ingresos propios del Servicio y aquellos asignados por el Estado a través del Aporte Fiscal Libre, del modo que se explica:

Efecto del proyecto de ley sobre el Presupuesto Fiscal

La iniciativa permitirá que 70.439 créditos vencidos accedan a la condonación de su interés moratorio devengado en el período detallado anteriormente. El monto de estos intereses asciende a \$1.145.549 miles, los que se traducirán en menores ingresos para la Dirección en un escenario en que dichos créditos se hubieran pagado sin la existencia del proyecto de ley.

Por lo tanto, el presente proyecto de ley irrogará **un mayor aporte fiscal proveniente del Tesoro Público** de hasta \$1.145.549 miles que compensará los menores ingresos por la condonación de intereses moratorios.

VI-AUDIENCIAS RECIBIDAS Y ACUERDOS ADOPTADOS

La Ministra del Trabajo y Previsión Social, señora Jeannette Jara Román, se refirió en primer término, a algunos antecedentes relativos al proyecto de ley. Los orígenes de la Dirección General del Crédito Prendario (DICREP), más comúnmente conocida como “La Tía Rica” se remonta a locales de compra y venta denominados “agencias” que prestaban dinero a cambio de una prenda, a principios del siglo XX. Principalmente las personas de escasos recursos recurrían cuando las emergencias económicas así lo demandaban. Ya sea dejando un terno, una herramienta o una máquina de coser –previa tasación del artículo por el propietario de la agencia o uno de sus empleados de confianza-, se les prestaba una escasa cantidad de dinero, respaldada con el objetivo dejado en garantía. El préstamo se extendía por un tiempo determinado y una vez expirado el plazo, si no se renovaba cancelando a tiempo los intereses adquiridos, la prenda era rematada al mejor postor o, como sucedía en muchos casos, quedaba en manos del prestamista dueño del negocio, por la cancelación de una ínfima cantidad de dinero. El uso de estos mecanismos informales de crédito se hizo una costumbre popular entre gran parte de la población, que debía cubrir sus necesidades con salarios insuficientes. Aprovechando la situación, las instituciones privadas que ejercían el negocio prendario incurrían en abusos, mediante la tasación y fijación de intereses arbitrarios, perjudicando a quienes veían en las agencias su única posibilidad de crédito. Ante la evidencia de estos abusos se comenzó a gestar la idea de un organismo que cubriera la necesidad financiera para apuros económicos cotidianos, pero que a diferencia de las ya conocidas agencias fuera regulando por el Estado, para garantizar mayor justicia y equilibrio. En 1912, el diputado Francisco Huneeus Gana presenta una moción para crear la Caja de Crédito Popular, que otorgaría pequeños créditos, sin pretensión de lucro, a los sectores de menores recursos económicos, imitando lo que se hacía en Europa a través de los llamados “Montes de Piedad”. El proyecto fue promulgado y mediante la Ley N°3.607, del 14 de febrero de 1920, se crea la

Caja de Crédito Popular. Más tarde, durante el año 1935 se estableció el monopolio del crédito prendario, con el fin de fortalecer la recién creada institución y eliminar de raíz los abusos y actividades usureras que aún se mantenían. Desde su fundación y hasta los años 50, el crecimiento de la Caja pignoratícia se mantuvo en alza. Su auge fue tal que se crearon otras oficinas y sucursales a lo largo de todo Chile, para expandir la presencia institucional y satisfacer las necesidades en los más variados rincones del país. Ya en la década del cincuenta hubo un descenso en el crecimiento, por el vaivén económico que produjo una considerable reducción de sus labores. Se cancelaron funciones esenciales como el ahorro, tarea que fue asumida por Banco Estado. En su momento esto significó perder una atribución importante, que influía directamente en el crecimiento de la Caja. Fue también en esta época que se produjo la conversión de la denominación institucional a la actual Dirección General del Crédito Prendario, DICREP. A partir de los años noventa, DICREP vuelve a alcanzar una connotación más relevante, ya que su impacto social y financiero adquiere importancia y se le reconoce. Retomar el proceso de modernización y la lucha por la eficiencia se transformó, entonces, en el énfasis fundamental de las gestiones de ese período.

Con la entrada en vigencia de la Reforma Procesal Penal el año 2000, DICREP pasó a ser un órgano auxiliar de la Justicia, asumiendo la tarea de custodiar, subastar o destruir especies decomisadas por los tribunales y las policías por infracciones a la Ley N°20.000, más conocida como la Ley de Drogas. En la entrega de esta misión contribuyeron los más de 90 años de experiencia que poseía y aún posee, el Servicio en el remate de todos los bienes muebles dados de baja por distintos órganos del Estado. De acuerdo con el decreto con fuerza de ley N°16, de 1986, del Trabajo y Previsión Social, le corresponde a la Dirección General del Crédito Prendario (DICREP), el desarrollo del Crédito en los sectores de más escasos recursos mediante el otorgamiento de préstamos en dinero con garantía de prenda civil o industrial. Estos préstamos, denominados “pignoratícios” consisten en que el deudor o empeñante entrega a la DICREP una cosa corporal mueble – especies como joyas u objetos varios- a cambio de un monto en dinero dado en mutuo. Las especies cumplen el rol de responder como garantía por la devolución del dinero entregado por la DICREP, con sus intereses y derechos anexos. El préstamo antedicho se materializa en un “contrato pignoratício” que debe constar por escrito y queda en poder del Servicio, el que emite una póliza para acreditar la celebración del mismo. Luego, el o la empeñante debe rescatar la(s) especie(s) constituidas en prenda en el plazo establecido en el contrato, o hasta el último día del mes siguiente al del vencimiento de aquél. En caso de que las especies no sean rescatadas a tiempo, éstas serán rematadas por la DICREP, previa publicación de dos avisos en un periódico de la localidad, de acuerdo con el procedimiento establecido en el antedicho decreto con fuerza de ley. El monto del préstamo pignoratício devengará el interés que se fije por resolución del (la) Director(a) General, conforme a la potestad contenida en el artículo 10, letra c) del cuerpo legal antes citado. Actualmente dichos intereses se encuentran regulados por la Resolución N°395 de 2020 de la Dirección General del Crédito Prendario.

Como es un hecho público y notorio, durante la pandemia ocasionada por COVID-19, se produjo un detrimento económico, con pérdida de empleos, que impidió a las usuarias y usuarios saldar sus deudas dentro de plazo, generándose una gran cantidad de créditos impagos. En el caso de los créditos otorgados por la DICREP, lo anterior impidió a las usuarias y usuarios, el rescate de los objetos empeñados y afectó la función social de dicho servicio, lo que tiene las siguientes implicancias:

I) Existencia de un total de 70.439 créditos impagos y una deuda por intereses moratorios –aquellos cuyo plazo de pago se encuentran vencido- que asciende a \$1.145.548.677.

II) Un 36,88% del total de usuarias y usuarios del Sistema mantienen créditos en mora, esto es, 26.416 personas de un universo de 71.618.

III) De estas personas, 7.574 son hombres, mientras que en el caso de las mujeres el número aumenta considerablemente, a 18.842 usuarias.

IV) En el espectro de deudores(as) mayores de 60 años, se mantiene la tendencia anterior. Así, se encuentran en mora un 34,94% de las mujeres y, a su vez, un 27,46% corresponde a hombres.

V) De acuerdo a informes remitidos por el Registro Social de Hogares, las usuarias y usuarios que usualmente renuevan su operación con la DICREP pero que, en la situación actual, perderían sus bienes prendados pertenecientes a los tres quintiles de menores ingresos, los cuales recurren a la figura del crédito prendario al no tener acceso al sistema bancario.

A raíz de las medidas sanitarias –entre las cuales se encuentra la de la limitación de aforos- los remates de la DICREP, tanto de plazo vencido (especies que se rematan producto del no pago o renovación de los créditos), como judiciales y fiscales, fueron suspendidos desde marzo de 2020 a noviembre 2021, a consecuencia de lo cual, existen créditos impagos que han generado intereses moratorios cuyas garantías no han sido rematadas, y que los usuarios(as) aún podrían rescatarlas, sin embargo, los montos adeudados por la acumulación de intereses imposibilitan su recuperación en porcentajes que exceden los números históricos.

Por lo anterior, existen créditos que superan el plazo para que las especies en prenda sean rematadas, que acumulan intereses de mora, y que, dada la contingencia, aún pueden ser rescatadas por los usuarios(as) ya que no han salido a remate, pero su situación financiera, además del cargo de intereses, hacen que esto no les haya sido posible.

Concepto	Marzo 2022**
Usuarios que a la fecha de corte tienen un crédito (Nº Rut)	71.618
Usuarios con créditos vencidos (N Ruts)*	26.416
% Usuarios con Créditos vencidos	36,88%
Capital prestado en créditos vencidos (M\$)	5.007.869.455
Deuda por concepto de interés mora créditos vencidos (M\$)	1.145.548.677

Cifras corresponden a créditos que se mantienen en la institución al 31 de marzo 2022.

Con motivos de las medidas que tomó la autoridad sanitaria para mitigar los efectos de la pandemia, en particular, aquellas relacionadas con cuarentenas y el aforo máximo permitido, a contar del 25 de marzo del año 2020 la DICREP ha debido suspender los remates judiciales, fiscales y aquellos de plazo vencido por no pago o no renovación de los créditos.

A este respecto, durante el año 2020 las Oficinas de la DICREP estuvieron cerradas por períodos extensos, ejemplo de ello es que la Oficina de Copiapó cerró sus puertas el 19 de marzo de 2020 y reabrió el 16 de septiembre de ese año, en cumplimiento de las medidas sanitarias que buscaban el resguardo y cuidado de la integridad física y síquica de las y los trabajadores.

Asimismo, la Oficina Matriz y Oficina de Matucana –ambas en Santiago- cerraron el 27 de marzo de 2020 y reabrieron el 17 de agosto de dicho año.

La diferencia de fechas se explica por las cuarentenas decretadas por la autoridad sanitaria en las respectivas comunas, lo que conllevó a que cada sucursal mostrara un comportamiento distinto.

Considerando la suspensión mensual de los remates y el alto número de subastas de bienes no rescatados que deberá realizar la DICREP, cuando la situación sanitaria lo permita, a corto plazo se podrían generar, entre otros, los siguientes efectos negativos:

El aumento de la oferta de piedras preciosas y alhajas –en su mayoría de oro-, podría eventualmente afectar el precio del gramo de éste;

La mayor probabilidad de que el monto del interés supere el capital del bien entregado.

La posibilidad de que los mínimos para la subasta –que son determinados en atención al monto del capital, sus intereses y derechos respectivos- excedan el valor de mercado de los bienes a rematar, generando pocos oferentes.

La eventual necesidad de ejecutar los bienes en un segundo o tercer remate con precio rebajado en 2/3 y 1/3 respectivamente, lo que implicaría que, en caso de rematarse, no se alcanzaría a cubrir el monto de los intereses más el capital, generando una eventual pérdida para el Servicio.

La reducción o nula recepción de los excedentes de los remates que debiesen ir en beneficio de los empeñantes de bienes, debido al aumento del monto adeudado.

Se refirió luego a los fundamentos del proyecto de ley. Señaló que este tiene por objeto facultar al Director(a) General de la DICREP, por una única vez, para condonar los intereses moratorios devengados exclusivamente respecto de créditos pignoratícios otorgados por dicho Servicio entre el día 25 de marzo del año 2020 y hasta el 31 de marzo de 2022.

Lo anterior, para resguardar el patrimonio de los usuarios y usuarias del sistema de crédito prendario de la DICREP, permitiéndoles recuperar sus bienes y seguir accediendo al sistema de créditos sociales que ofrece este Servicio, dando cumplimiento al rol económico-social que ejerce la Dirección General del Crédito Prendario.

Lo anterior, toda vez que los artículo 10 letra c) y 36 del decreto con fuerza de ley N°16 de 1986 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, facultan al Director(a) General del Crédito Prendario a fijar, mediante resolución, el monto de los préstamos que otorgue la DICREP, y sus tasas de interés, comisiones, derechos, plazos y demás condiciones o modalidades, previa autorización del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

Sin embargo, aunque la citada prerrogativa contempla la posibilidad de fijar la tasa de interés, no permite eximir el pago de dichos intereses.

A mayor abundamiento respecto a lo anterior, la Contraloría Regional Metropolitana de Santiago, en su Oficio N°E134953, del año 2021, manifiesta que, en virtud del principio de juridicidad, el Director (a) Nacional de la DICREP no cuenta con atribuciones expresas para condonar los intereses de los créditos otorgados por dicha entidad.

Por lo anterior, y en consideración de los impactos que la situación descrita trae aparejada, en especial, la afectación a la función social que cumple la DICREP, que es imprescindible facultar al Director(a) General de dicha institución condonar los intereses moratorios adeudados, por única vez, de manera excepcional y a solicitud del empeñante.

A continuación explicó su contenido:

El proyecto de ley se compone de un artículo único.

El artículo permanente faculta al Director(a) General del Crédito Prendario a condonar los intereses moratorios de los créditos pignoratícios otorgados por la Dirección General del Crédito Prendario que se hubieren devengado durante el periodo comprendido entre el 25 de marzo del año 2020 y el 31 de marzo del año 2022.

La misma norma dispone que la condonación sólo podrá efectuarse dentro del plazo de seis meses contados desde la publicación de la ley, previo requerimiento de la persona mediante una solicitud escrita, acompañada del pago o reliquidación de su deuda con la Dirección.

Finalmente, se establece que el Director(a) del Servicio establecerá el procedimiento para realizar la solicitud y la condonación que se autorizan, el que deberá establecer mediante resolución exenta en un plazo no mayor a 15 días desde la publicación de la ley.

Se establece como plazo para condonación de intereses moratorios (aquellos generados de manera posterior al vencimiento del crédito) que se hubieren devengado durante el periodo comprendido entre el 25 de marzo de 2020 y el 31 de marzo del año 2022.

Se establece plazo máximo de 15 días desde la publicación de la ley, para que Director(a) DICREP emita resolución exenta para un procedimiento respecto a la condonación de intereses moratorios.

Se establece un plazo para requerir la condonación, establecido dentro de 6 meses a contar de la resolución exenta.

El diputado Romero valoró la presentación de este proyecto de ley. Consultó si las personas tendrán que pagar o reliquidar el 100% del capital más los intereses cuando soliciten la condonación. Por otra parte, comentó que la DICREP cumple un importante rol en los préstamos de menor entidad, el que podría ampliarse, por ejemplo, hacia el ámbito del *factoring*.

El diputado Mellado preguntó si la DICREP puede o no negarse a la solicitud de condonación.

La Ministra Vega indicó que, las personas constituyen una prenda, calculándose inmediatamente un interés de 2,5% por seis meses. Durante ese lapso, la persona puede o no concurrir a rescatar la especie. Si luego de esos meses no concurre y tampoco se produce el remate de la especie, se da un periodo adicional en espera del remate, durante el que se devengarán intereses por la mora, y justamente, estos intereses, son los que se podrían condonar.

VOTACIÓN

Puesto en votación el artículo único del proyecto, resultó aprobado por la unanimidad de los nueve diputados(a) presentes, señores (a) Barrera, Brito, Cifuentes, Mellado, Naranjo, Romero, Sauerbaum, Sepúlveda y Von Mühlenbrock.

En consecuencia la Comisión de Hacienda recomienda aprobar las normas sometidas a consideración en la forma explicada.

Tratado y acordado en la sesión ordinaria celebrada el miércoles 29 de junio, con la asistencia presencial o remota, de los diputados(a) señores Boris Barrera Moreno, Jorge Brito Hasbún, Ricardo Cifuentes Lillo, Miguel Mellado Suazo, Jaime Naranjo Ortiz (Presidente), Agustín Romero Leiva, Frank Sauerbaum Muñoz, Gastón Von Mühlenbrock Zamora y señora Gael Yeomans Araya.

Sala de la Comisión, a 29 de junio de 2022.

MARÍA EUGENIA SILVA FERRER
Abogado Secretaria de la Comisión