
Moción de los diputados señores Tuma, Elgueta y Mulet.

Modifica la ley N° 18.010, sobre operaciones de crédito de dinero estableciendo normas sobre aplicación de intereses cuando opera una cláusula de aceleración y establece normas de protección de los deudores en los procesos de repactación.

(boletín N° 2623-03)

“Vistos:

Lo dispuesto en el artículo 60 N° 3 y 62 de la Constitución Política de la República y en la ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y en el Reglamento de la honorable Cámara de Diputados.

Considerando:

- 1º Que en nuestro país el acceso al crédito directo se ha ido masificando con mucha fuerza en los últimos 15 años, fruto de un largo ciclo expansivo de la economía nacional, lo que ha permitido que las empresas dedicadas a la intermediación del dinero y el crédito directo hayan hecho fuertes colocaciones en el mercado, incluso en sectores en que tradicionalmente el acceso al crédito era muy limitado. Así, hoy en día, bancos e instituciones financieras, junto a grandes tiendas comerciales, tienen créditos vigentes con millones de personas, de la más diversa extracción social y nivel de solvencia económica.
- 2º Que reconocemos que la facilitación del acceso al crédito no sólo un corolario normal del proceso de desarrollo de la economía nacional, y valoramos que esto ha permitido democratizar el consumo de bienes y servicios en la sociedad chilena, permitiendo a amplios sectores medios y populares acceder al financiamiento de nuevos bienes y servicios que otrora les estaban vedados.
Sin embargo, al mismo tiempo, estimamos, que la falta de regulación ha facilitado el endeudamiento inútil y suntuario, muchas veces no concordantes con la capacidad económica de los sujetos que acceden al crédito, todo ello en el marco de una cultura materialista y exitista, que privilegia el éxito económico mediante la exposición, casi morbosa, de bienes materiales (mercancías) dotados de alto valor simbólico, como son los electrodomésticos, cierto tipo de vehículos motorizados, viajes a destinos turísticos exóticos o inmuebles ubicados en lugares de privilegio de las urbes de todo el país y la creación artificiosa, mediante el uso de complejos dispositivos de mercadotecnia, de nuevas necesidades sociales de consumo, que no se condicen con la realidad económica de los sujetos y sus familias.
- 3º Que los niveles de endeudamiento masivo, no respaldado por capacidad de pago, ha dado lugar a un problema social profundo fruto de la persecución judicial de los deudores en los tribunales del país, cuestión que se agudizó con el proceso de recesión de la economía, iniciado a fines del año 1998.
- 4º Que en Chile el crédito de dinero, se encuentra regulado principalmente por el Código Civil, que data de mediados del siglo XIX y por la ley N° 18.010 sobre operaciones de crédito de dinero, y por regulaciones complementarias de reciente data como son la ley N° 18.496 sobre protección de los derechos de los consumidores y la ley N° 19.528 modificatoria de la Ley General de Bancos e Instituciones Financieras.
- 5º Que la contratación civil y comercial en nuestro ordenamiento jurídico se fundamenta en dos principios liberales como son la autonomía de la voluntad y la libertad de contratación, lo que ha permitido con el correr de los años que nazcan a la vida de los negocios jurídicos, las denominadas cláusulas de aceleración que alteran el normal desarrollo de la fase de cumplimiento de las obligaciones en caso de mora, o incluso simple retardo del deudor en las obligaciones de tracto sucesivo.
Hoy en día, en la mayor parte de las operaciones de crédito de dinero, sea cuando ésta se fundamenta en el contrato de mutuo y en sus variantes (mutuo hipotecario y otras) o en la apertura de líneas de crédito (contrato innominado de apertura de crédito, líneas de sobregiro, tarjetas de crédito, etc.), el deudor se obliga, en caso de mora o retardo en el pago a cancelar el monto total del crédito, sus reajustes e intereses

devengados o por devengar, hasta la última cuota. La deuda en consecuencia se hace exigible íntegramente y de manera anticipada. Más aún, estas obligaciones así pactadas, permiten ordinariamente que se sobrecargue la deuda con cláusulas penales, que constituyen jurídicamente una evaluación anticipada de perjuicios.

6º Que conforme lo anterior, las deudas se ven fuertemente abultadas, sin que exista en nuestro derecho limitación alguna al derecho de los acreedores, salvo los impuestos por los principios generales de la contratación civil, como es el principio de la buena fe, que debe gobernar el iter contractual completo, desde la etapa precontractual hasta las fases de cumplimiento normal o anormal de las obligaciones.

7º Que en nuestro sistema jurídico y en nuestra realidad comercial, los contratos entre los beneficiarios de los créditos (en sus modalidades dinerarias) y los acreedores, normalmente son contratos de adhesión, en los cuales la libertad contractual, en su dimensión de fijación del clausulado convencional, está fuertemente restringida, sin que existan en los hechos, salvo en casos muy especiales, disposiciones que permitan controlar los abusos de parte de los acreedores. Se trata en los hechos, de conformarse con el contenido del contrato o lisa y llanamente no contratar, lo que da pábulo al establecimiento de cláusulas abusivas en contra de los deudores, cuando no, derechamente leoninas.

8º Que el hecho de que se obligue al deudor a pagar la totalidad de una deuda de manera adelantada cuando opera la cláusula de aceleración, incluyendo el pago de intereses y eventualmente reajustes (operaciones de crédito de dinero reajustables) no devengados, contraría el principio de la equidad natural, informadora de todo el Derecho Civil chileno y además el principio de que el enriquecimiento debe tener una causa, cuestión que en este caso no se cumple, toda vez que el interés es el fruto o utilidad del dinero, y por ende la utilidad del acreedor mutuario de percibir ese rédito, su funda en el derecho del deudor de ir pagando o restituyendo las sumas de manera diferida en el tiempo. Por ende, resulta de suyo injusto y contrario a la equidad natural que se autorice, como sucede hoy en día, a cobrarlo cuando no se ha devengado en el tiempo, sino por un incumplimiento del deudor que actúa como condición de la activación de una cláusula contractual, que, como sabemos, normalmente no es libremente determinada por las partes.

En resumen, la legitimidad del pago del interés corriente o del máximo convencional y con mayor razón del interés moratorio y de la reajustabilidad de las obligaciones, está determinado por la autorización de efectuar pagos diferidos en el tiempo.

9º Que en nuestro Derecho Privado, no contamos, como acontece en otras legislaciones más avanzadas del mundo, con normas modernas y equitativas en materia de contratación, como son las leyes especiales de condiciones generales de la contratación, ni tampoco estamos sujetos en materia civil a jurisdicciones o a políticas supranacionales de resguardo de los derechos de los ciudadanos en materia de contratación, como acontece en Europa, en donde, la Unión Europea, dictó una directiva comunitaria, de fecha 5 de abril del año 1993 sobre cláusulas contractuales abusivas en los contratos celebrados con consumidores, razón por la cual, resulta oportuno y conveniente por la vía legislativa innovar en la materia, restringiendo la

forma en que operan ciertas instituciones convencionales que consideramos abusivas como es la cláusula de aceleración de las obligaciones dinerarias de tracto sucesivo.

10º Que aparte de las cláusulas de aceleración, los acreedores en términos generales, cuentan con un estatuto, con mucho, más favorable a sus intereses que los deudores. Pruebas al canto, debemos recordar la existencia y operatoria en el de instituciones como el denominado derecho de prenda general de los acreedores, que no es otra cosa que la sujeción de todo el patrimonio del deudor al pago de sus deudas; acciones y procedimientos especiales de cobro en los tribunales de justicia que operan de manera ejecutiva como también de normas que permiten apremiar a los deudores; también existe la facultad para establecer evaluaciones anticipadas de perjuicios o cláusulas penales, factibilidad de cobrar intereses moratorios e intereses convencionales por sobre el interés corriente; posibilidad de establecer obligaciones accesorias de pago de comisiones por cobranza extrajudicial (hoy limitadas en parte por la ley sobre Protección de los derechos de los consumidores). Asimismo, el mercado ha ido creando mecanismos de protección preventiva de la contratación civil y comercial, como son los sistemas de información sobre antecedentes comerciales que ayudan a prevenir riesgos de contratar con personas que tengan protestos de instrumentos mercantiles o morosidades vigentes en el sistema financiero y/o con casas comerciales.

También son mecanismos especiales de protección de los derechos de los acreedores, en las operaciones de crédito de mayor significación económica el otorgamiento de cauciones personales como la fianza o reales como la prenda (con y sin desplazamiento) y las hipotecas, que tienen dispositivos jurídicos especiales de cobro y persecución; algo similar ocurre cuando se impone la obligación de contar con codeudores subsidiarios o avales y con codeudores solidarios, ampliándose el patrimonio sobre el cual hacer efectivas las deudas.

A esto se pueden sumar las modernas prácticas comerciales de otorgar los créditos con la contratación paralela de seguros en favor del acreedor, sean seguros de desgravamen, seguros de cesantía o seguros sobre los bienes dados en prenda o en hipoteca, en todos los cuales el beneficiario directo del seguro es el acreedor.

11º Que en los últimos años, hemos ido avanzando de manera constante, aunque a muy lento ritmo, en la normativa de protección de los consumidores y usuarios, haciendo real el concepto de que el Estado debe operar de manera eficiente en la regulación del mercado para impedir el abuso y atropello de los agentes económicos más débiles. Esto ha permitido reformar de manera sustantiva la ley sobre protección de los derechos de los consumidores, regular las actividades vinculadas a la acumulación, tratamiento y tráfico de información y datos sobre las actividades y patrimonio de las personas y últimamente normar las acciones de cobro extrajudicial de las deudas y limitar el cobro de los denominados gastos o comisiones de cobranza.

12º Que en materia de exigibilidad de las obligaciones dinerarias, mediante la ley N° 19.528, se sustituyó el artículo 10 referido a la institución del prepago de las deudas, permitiéndose que cuando se produjera éste, no se obligara al deudor a cancelar el total de los intereses no devengados.

La disposición a la que hacemos referencia estableció un conjunto de reglas en la materia, entre las que destacamos las siguientes:

- a) El principio de la libertad de convenir las condiciones del prepago entre deudor y el acreedor.
- b) En las operaciones de crédito de dinero en que el capital no sea superior a cinco mil Unidades de Fomento y el deudor no sea una institución fiscalizada por la superintendencia de bancos e instituciones financieras o el fisco o el Banco Central de Chile, el deudor podrá anticipar su pago, aun contra la voluntad del acreedor cumpliendo con las exigencias legales, salvo que el prepago fuera inferior al veinticinco por ciento del saldo de la obligación en que siempre será necesario contar con el consentimiento del acreedor.
- c) Cuando se trate de operaciones no reajustables, el deudor puede pagar el capital que se anticipa y los intereses calculados hasta la fecha del pago efectivo, más una comisión de prepago, que no podrá exceder el valor de un mes de intereses calculados sobre el capital que se paga, aunque se puede pactar convencionalmente un valor más alto, que en ningún caso puede ser superior a dos meses de intereses calculados sobre el capital.
- d) En el caso de las operaciones de crédito de dinero reajustables, se aplica la misma regla anterior, con la diferencia de que en este caso la comisión por prepago no puede exceder de un mes y medio de intereses sobre el capital que se adelanta en su pago.
- e) Se establece la irrenunciabilidad de estos derechos.

Como se verá, esta normativa sobre prepagos en las operaciones de crédito de dinero se fundamentan en el hecho que resulta ilegítimo obtener un beneficio, como son los intereses cuando se adelanta el pago y no han devengado en el curso de una operación de pago diferido a plazos. El hecho de prescindir del tiempo que media entre la entrega y el vencimiento pactado de las obligaciones, fruto, en este caso, de la acción del deudor, altera las normas sobre cumplimiento, facultándose a no pagar intereses hasta el vencimiento del plazo, como era el criterio adoptado por el Artículo 10 de esta ley N° 18.010 en su redacción original.

En definitiva y al igual como pretendemos en este proyecto de ley que sometemos a consideración de la honorable Cámara, se ha evitado el enriquecimiento sin causa de los acreedores, introduciendo un factor de equidad en las relaciones entre los contratantes.

- 13° Que, en consecuencia, estimamos conveniente regular las cláusulas de aceleración del cumplimiento de las obligaciones de tracto sucesivo, modificando la ley N° 18.010 “Sobre operaciones de crédito de dinero”, para impedir que se obligue al deudor a pagar todos los intereses que genere el capital prestado hasta el día del vencimiento de la última cuota y permitiendo a cambio, el cobro justo de los intereses efectivamente devengados por el transcurso del tiempo.
- 14° Que, además, por la vía legal y reglamentaria también se han establecido este tipo de clausulados contractuales, que en este caso vienen impuestos directamente por la autoridad, y por ende, es obligatoria su inserción en los contratos o actos que celebran

ciertas administraciones públicas con los administrados, o incluso en los actos celebrados entre particulares. Por ello, creemos que también es menester ocuparse de estas figuras legales, modificando sus efectos.

Lo anterior sucede, entre otras, con las siguientes leyes:

- a) Decreto Supremo N° 69 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, publicado en el Diario Oficial de fecha 29 de agosto de 1989 que aprueba el Reglamento que fija el procedimiento para la recaudación y remisión por el Fondo Nacional de Salud de los préstamos otorgados de conformidad a la ley N° 16.781. El artículo 4° de esta norma establece que si no se sirvieren una o más cuotas del préstamo, la deuda se considerará de plazo vencido y su monto total, podría ser cobrado al deudor o a cualquiera de los codeudores solidarios cuando sea procedente.
- b) Decreto Supremo N° 69 del Ministerio de Defensa Nacional, publicado en el Diario Oficial de fecha 18 de enero del año 1999, que aprueba el Reglamento de Préstamos de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional. Su artículo 14 prescribe que el atraso en el servicio de la deuda será sancionado con un interés penal sobre las prestaciones insolutas y además la mora o simple retardo en el servicio de tres o más dividendos consecutivos, hará exigible el total de la obligación que se considerará de plazo vencido y dará derecho a la Caja para exigir el cobro ejecutivo del total de la deuda, intereses y costas.
- c) Decreto Supremo N° 457 del Ministerio de Hacienda, publicado el 6 de septiembre del año 1979 “Sobre sistema de pago diferido de gravámenes aduaneros”, cuyo artículo 13 establece que la falta de pago de una sola cuota hará exigible sin más trámite, la totalidad de la deuda y sus intereses, la que se considerará de plazo vencido.
- d) Ley N° 18.634 sobre “Pago diferido de derechos de aduana, crédito fiscal y otros beneficios de carácter tributario”. El artículo 25 inciso 2° de la norma, establece que la falta de pago de una o más de las cuotas o de sus intereses, hará exigible, sin más trámite, la totalidad de la deuda y sus intereses, la que se considerará de plazo vencido”.

En el caso de estas normas, como adelantábamos más arriba es necesario ocuparse de ellas, reinterpretablas, de manera tal que al momento de aplicarse no se permita que las administraciones públicas o los particulares beneficiarios de su contenido, puedan obtener utilidades adelantadas por la vía de cobrar intereses que no han devengado por el transcurso del tiempo.

- 15° Que también, en el marco de las relaciones de crédito masivo a las personas, existen quejas reiterativas respecto a la situación de abuso de parte de los acreedores en los procesos de repactación de dudas insolutas, por cuanto, imponen plazos, a veces, con mucho superiores a los pretendidos por los deudores para pagar sus deudas repactadas o reprogramadas, con el solo propósito de lucrar con la aplicación de intereses corrientes por lapsos superiores de tiempo.
- 16° Que en el caso referido, se produce un sobreendeudamiento artificioso, motivado en la imposición de condiciones de contratación por uno de los aportes, lo cual, aparte de dañar los cimientos sobre los cuales se asientan las instituciones de la contratación en

una sociedad libre, produce en los hechos un daño patrimonial y un perjuicio social asociado, que debe ser también atendido por este Poder Legislativo.

17º Que, atendido lo anterior, resulta oportuno y conveniente innovar en esta materia, estableciendo una norma positiva para los acreedores, que sirva de garantía a los deudores, de manera tal que los primeros se vean imposibilitados en establecer plazos de pago de las deudas repactadas superiores a los que desee asumir el deudor.

18º Que el Congreso Nacional tiene el deber de ocuparse de los grandes temas ciudadanos, entre los cuales se encuentra justamente éste, referido a la contratación del crédito masivo y debe asimismo velar, por mejorar las condiciones de vida de las personas y la seguridad e integridad de la vida familiar, como la justicia de las relaciones entre los consumidores y los grandes conglomerados económicos.

En mérito de todo lo anterior, los diputados que suscribimos, venimos en presentar, el siguiente

PROYECTO DE LEY

Artículo primero.- Agréguese el siguiente artículo 30 a la ley N° 18.010 sobre operaciones de crédito de dinero:

“Artículo 30.- Todo acto o contrato en los cuales se pacten vencimientos en cuotas sucesivas y además se estipulare que el no pago de una o más de ellas, hará exigible el total o el saldo insoluto, deberá reliquidarse a la época de la solución o del remate conforme a las siguientes reglas:

1º Las obligaciones no reajustables considerarán el capital inicial o el remanente, a los cuales se añadirán los intereses legales o convencionales según sea el caso y las costas hasta el instante del pago o del remate.

2º Las obligaciones reajustables, se estimarán al momento de contraer la obligación y se pagarán, debidamente actualizadas según la unidad de reajustabilidad, en su equivalente en moneda corriente al instante de su solución o remate, según sea el caso, más los intereses y costas a que se refiere el numeral primero”.

Los derechos establecidos en esta ley en favor de los deudores serán irrenunciables”.

Artículo segundo.- Agréguese el siguiente artículo 31 a la ley N° 18.010 “Sobre operaciones de crédito de dinero”:

“Artículo 31.- En los casos en que el acreedor acceda a repactar los saldos insolutos de los créditos, no podrá imponer al deudor plazos mayores de pago, de aquellos pretendidos por el deudor.

El derecho de los deudores que emana de esta norma será irrenunciable”.