

OFICIO N° 331-2023
INFORME DE PROYECTO DE LEY QUE
“PARA MEJORAR LA PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS DE LAS PERSONAS
CONSUMIDORAS EN EL ÁMBITO DE SUS
INTERESES INDIVIDUALES
FORTALECIENDO AL SERVICIO NACIONAL
DEL CONSUMIDOR, Y ESTABLECE OTRAS
MODIFICACIONES QUE INDICA”.

Antecedentes: Boletín N° 16.408-05.

Santiago, 14 de diciembre de 2023.

Por Oficio N° 545/SEC/23 de fecha 14 de noviembre de 2023, el Presidente del H. Senado y su Secretario General, señor Juan Antonio Coloma Correa y señor Raúl Guzmán Uribe, respectivamente, pusieron en conocimiento de la Excma. Corte Suprema el proyecto de ley que “Modifica diversos cuerpos legales, con el objeto de adoptar medidas para combatir el sobreendeudamiento”, en atención a que contiene normas que dicen relación con la organización y atribuciones de los Tribunales de Justicia, en conformidad con lo dispuesto en los incisos segundo y siguientes del artículo 77 de la Constitución Política de la República y el artículo 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión celebrada el 11 de diciembre del año en curso, presidida su titular señor Juan Eduardo Fuentes B., y los ministros señor Blanco, señoras Chevesich y Muñoz S., señores Dahm, Prado y Silva C., señora Repetto, señor Llanos, señora Ravanales, señor Carroza, señora Letelier, señor Matus, señora Gajardo, señor Simpértigue, y suplente señor Vásquez, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación.

AL PRESIDENTE DEL SENADO.

SEÑOR JUAN ANTONIO COLOMA CORREA.

VALPARAÍSO

“Santiago, catorce de diciembre de dos mil veintitrés.

Vistos y teniendo presente:

Primero: Que el Presidente del H. Senado y su Secretario General, señor Juan Antonio Coloma Correa y señor Raúl Guzmán Uribe, respectivamente, pusieron en



RFWDXKCYEGJ

conocimiento de la Excma. Corte Suprema, mediante Oficio N° 545/SEC/23 de fecha 14 de noviembre de 2023, el proyecto de ley que “Modifica diversos cuerpos legales, con el objeto de adoptar medidas para combatir el sobreendeudamiento”, en atención a que contiene normas que dicen relación con la organización y atribuciones de los Tribunales de Justicia, en conformidad con lo dispuesto en los incisos segundo y siguientes del artículo 77 de la Constitución Política de la República y el artículo 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. Ello, a fin de recabar el parecer del máximo tribunal en torno a la iniciativa.

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

Segundo: Que el Mensaje del proyecto de ley da cuenta de un alto endeudamiento de las personas naturales y las familias en nuestro país. Frente a este escenario, se han presentado múltiples iniciativas de orden legal y administrativo¹ para combatirlo, no obstante, precisa la iniciativa, todas serían de mediano y largo aliento, razón por la cual se hace presente la necesidad de adoptar respuestas más inmediatas, como un programa de garantías para refinanciar créditos de personas altamente endeudadas o revisar la normativa sobre pagos mínimos de créditos rotativos².

Se indica cómo a partir de la dictación de la Ley N° 20.009, que Establece un Régimen de Limitación de Responsabilidad para Titulares o Usuarios de Tarjetas de Pago y Transacciones Electrónicas en caso de Extravío, Hurto, Robo o Fraude, y en especial, con la modificación introducida por la Ley N° 21.234 que Limita la Responsabilidad de los Titulares o Usuarios de Tarjetas de Pago y Transacciones Electrónicas en Caso de Extravío, Hurto, Robo o Fraude, se ha producido un aumento de los desconocimientos de transacciones bancarias, lo cual puede ser atribuible a un menor resguardo de los propios productos financieros o bien, la existencia de incentivos para cometer fraudes -esto es, desconocer una operación consentida- a sabiendas que es poco probable que ello acarree consecuencias³.

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

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

² Boletín 16.408-05, pp. 3 y 4.

³ Ibídem p.7.



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 otras⁴.

Tercero: Que el proyecto de ley consta de 4 artículos permanentes y 5 disposiciones transitorias. Sin pretender hacer una revisión exhaustiva de cada uno de éstos, la iniciativa se estructura de la siguiente manera⁵:

- i. Artículo 1. Modifica la ley N° 21.543, que Crea un Fondo de Garantías Especiales, modificando y ajustando programas de apoyo a la construcción, vivienda.
- ii. Artículo 2. Modifica el Decreto con Fuerza de Ley N° 251 del Ministerio de Hacienda, sobre Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio, habilitando a las mutuarías a participar como entidades otorgantes de créditos con Garantías de Apoyo a la Vivienda.
- iii. Artículo 3. Modifica la ley N° 18.010, que Establece Normas para las Operaciones de Crédito y otras Obligaciones de Dinero. Se otorgan a la CMF la facultad y mandato de regular la determinación de los componentes y el algoritmo a considerar en materia de pago mínimo.
- iv. Artículo 4. Modifica la ley N° 20.009, que Establece un régimen de limitación de responsabilidad para titulares o usuarios de tarjetas de pago y transacciones electrónicas en caso de extravío, hurto, robo o fraude. En específico, los cambios son:
 - a) Solicitar declaración jurada del usuario para hacer efectiva la reclamación de transacciones en que se desconozca haber otorgado el consentimiento.
 - b) Facultar a la CMF para regular, a través de Norma de Carácter General, estándares mínimos de seguridad, registro y autenticación.
 - c) Llevar a normativa secundaria el umbral de restitución inmediata de montos en caso de operaciones no autorizadas.
 - d) Se crean tres nuevos artículos que consagran:
 - (i) Un procedimiento de suspensión de la restitución o cancelación de los fondos reclamados, cuando hubiere antecedentes suficientes de la existencia de dolo por parte del usuario;
 - (ii) Un régimen de presunciones, que dan cuenta de los casos más habituales de dolo o negligencia grave; y,
 - (iii) Una norma de reporte sobre los casos de pagos suspendidos y judicializados, para un oportuno seguimiento por parte del supervisor financiero.
 - e. Disposiciones Transitorias. Establece los plazos y condiciones para la entrada en vigencia de las modificaciones permanentes.

La consulta elevada a esta Corte no señala cuál de las modificaciones introducidas corresponde informar. Del análisis de la propuesta, se ha estimado procedente pronunciarse respecto a lo expresado en el artículo 4, numerales 2 a 4, en tanto se modifica un

⁴ Ibídem p.8.

⁵ Ibídem pp.9 a 13.



procedimiento seguido ante los Juzgados de Policía Local, crea uno nuevo y entrega competencias a estos tribunales.

Cuarto: Que el análisis está orientado a las modificaciones propuestas por el artículo 4 del proyecto de ley, que introduce una serie de modificaciones 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.

Para una mejor comprensión de las reformas que se proponen, resulta conveniente abordar sucintamente las materias reguladas en esta ley, en especial, lo dispuesto en los Títulos I y II, que son objeto de reforma.

1. La Ley N° 20.009

El artículo 1 de este cuerpo legal señala que a través de ella se regula el régimen de responsabilidad aplicable en los casos de extravío, hurto, robo o fraude de tarjetas de crédito, tarjetas de débito, tarjetas de pago con provisión de fondos o cualquier otro sistema similar, emitidas y operadas por entidades sujetas a la fiscalización de la CMF y a la regulación del Banco Central de Chile, en relación con el respectivo giro de emisión u operación de dichos instrumentos. También regula el régimen de responsabilidad en los casos de extravío, hurto, robo o fraude de tarjetas de pago emitidas y operadas por entidades no sujetas a la fiscalización y regulación de los organismos indicados, salvo disposición expresa en contrario. Asimismo, se aplica a los fraudes en transacciones electrónicas.

Su objetivo es permitir a los titulares y/o usuarios de los medios de pago, limitar su responsabilidad en caso de hurto, robo, extravío o fraude, dando aviso oportuno al prestador de servicios financieros y/o emisor, el cual debe poner a disposición del primero, canales o servicios para efectuar o registrar dichos avisos⁶. Así, las transacciones realizadas después del aviso del usuario serán responsabilidad del emisor, sin perjuicio de la responsabilidad penal que le pueda caber al primero por el robo, hurto, extravío o fraude⁷.

Si el aviso es posterior a las transacciones, el usuario deberá reclamar al emisor aquellas operaciones respecto de las cuales desconoce haber otorgado su autorización o consentimiento, disponiendo para ello de un plazo de 30 días hábiles siguientes al aviso. Tan pronto el usuario tome conocimiento de la existencia de operaciones no autorizadas, deberá dar aviso conforme a lo previsto en el artículo 2 de la ley. En los casos en que el usuario desconozca haber autorizado una operación, corresponderá al emisor probar que ella fue autorizada por el usuario y que se encuentra registrada conforme a lo instruido por este último⁸.

Luego, enfrentado a un reclamo, el emisor deberá proceder a la cancelación de los cargos o a la restitución de los fondos correspondientes a las operaciones reclamadas de forma posterior a las transacciones, dentro de 5 días hábiles contados desde la fecha del

⁶ Artículo 2.

⁷ Artículo 3.

⁸ Artículo 4.



reclamo, cuando el monto total reclamado sea igual o inferior a 35 UF. Si es superior, debe proceder a la cancelación de los cargos o la restitución de los fondos, según corresponda, por un valor de 35 unidades de fomento en el plazo de 5 días y respecto al monto superior a dicha cifra, tendrá 7 días adicionales para cancelarlos y/o restituirlos al usuario. **En caso que recopilare antecedentes que acrediten la existencia de dolo o culpa grave por parte del usuario, podrá ejercer ante el Juez de Policía Local todas las acciones⁹ que emanan de esta ley¹⁰, asuntos que se ventilarán de acuerdo al procedimiento establecido en el **Párrafo 1° del Título IV de la ley N° 19.496, sobre protección de los derechos de los consumidores.****

La ley mandata a los emisores, operadores, comercios y otros establecimientos afiliados a un sistema de tarjetas de pago, así como las demás entidades que intervengan o presten servicios asociados a pagos y transacciones electrónicas, u otros sistemas de características similares, a adoptar las medidas de seguridad necesarias para prevenir la comisión de los ilícitos descritos en esta ley y el resguardo de la privacidad de los datos de los titulares o usuarios de medios de pago, y velarán por la prestación segura del servicio en los términos señalados en el artículo 23 de la ley N° 19.496¹¹.

En el Título III la ley regula el delito de uso fraudulento de tarjetas de pago y transacciones electrónicas, fijando las conductas constitutivas de tal¹².

Por su parte, en el Título IV, reglamenta la investigación y sanción de estos delitos¹³.

Para terminar, en las Disposiciones Finales, se establecen una serie de obligaciones para los emisores, respecto a los medios de pago que se mantengan inactivos, así como la necesidad de informar en sus respectivas páginas web sobre los usuarios afectados por los hechos que se regulan en esta ley¹⁴.

2. Artículo 4 N° 2: reemplazo del artículo 5 de la Ley N° 20.009

El artículo 5 de la ley N° 20.009 regula el procedimiento destinado a dejar sin efecto la obligación que pesa sobre el emisor de restituir los fondos y/o cancelar los cargos, cuando en **operaciones superiores a 35 UF** se alega que esta ha sido producto de un acto del usuario, con dolo o culpa grave, respecto a un medio de pago. El proyecto de ley modifica la forma de determinar la cifra que habilita al emisor para accionar en contra del usuario. Para una mejor apreciación del cambio propuesto, véase el siguiente cuadro comparado:

Texto actual	Propuesta proyecto de ley
Artículo 5.- 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 cinco días hábiles contados desde la fecha del reclamo,	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

⁹ Solo es una acción la regulada en la ley, y se encuentra contenida en el artículo 5.

¹⁰ Artículo 5.

¹¹ Artículo 6.

¹² Artículo 7.

¹³ Artículos 8 y 9.

¹⁴ Artículos 10 y 11.



<p>cuando el monto total reclamado sea igual o inferior a 35 unidades de fomento.</p>	<p>operaciones reclamadas en virtud del artículo 4, dentro de diez días hábiles contados desde la fecha del reclamo.</p>
<p>Si el monto reclamado fuere superior a 35 unidades de fomento, el emisor deberá proceder a la cancelación de los cargos o la restitución de los fondos, según corresponda, por un valor de 35 unidades de fomento 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.</p>	<p>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.</p>
<p>Si en el plazo anterior, el emisor recopilare 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.</p>	<p>Si en el plazo anterior, el emisor recopilare 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.</p>
<p>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.</p>	<p>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.</p>
<p>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.</p>	<p>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.</p>
<p>El procedimiento para ejercer esta acción será el establecido en el Párrafo 1º del Título IV de la ley N° 19.496, sobre protección de los derechos de los consumidores.</p>	<p>El procedimiento para ejercer esta acción será el establecido en el Párrafo 1º del Título IV de la ley N° 19.496, sobre protección de los derechos de los consumidores.</p>
<p>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</p>	<p>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</p>



<p>abonadas para efectuar la devolución al usuario, incluido el monto de la operación no autorizada.</p>	<p>abonadas para efectuar la devolución al usuario, incluido el monto de la operación no autorizada.</p>
<p>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.</p>	<p>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.</p>
	<p>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, lo 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.</p>

Esta primera modificación, en términos sustantivos, provoca tres cambios al actual artículo 5. Estos son:

a) Para aquellas operaciones reclamadas en virtud del artículo 4, se elimina el mínimo de las 35 UF, que distingue entre las operaciones que le permite a los emisores recurrir ante un órgano jurisdiccional de aquellas que no, cuando, requeridos para restituir los fondos y/o cancelar los cargos, se tienen antecedentes que acrediten la existencia de dolo o culpa grave por parte del usuario.

Con la modificación propuesta, la determinación de esta cifra, denominada "umbral de restitución", queda entregada al Ministerio de Hacienda, el que a través de uno o más decretos supremos, suscrito además por el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, emitirá un reglamento que definirá su monto (umbral).

b) Se aumenta el plazo que dispone el emisor para restituir los fondos y/o cancelar los cargos iguales o inferiores al umbral, de 5 a 10 días.

c) Iniciado un procedimiento ante el Juez de Policía Local, se deberán acumular estas acciones cuando recaigan sobre el mismo usuario.

Sobre la última modificación, por incidir directamente en el proceso seguido ante un tribunal, se presentan las siguientes observaciones:



Tal como se ha pronunciado la doctrina, la acumulación de autos tiene por fin evitar que se pronuncien sentencias contradictorias, que se multipliquen inútilmente los juicios y que las partes incurran en gastos y molestias innecesarias¹⁵.

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

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

3. Artículo 4 N° 3: agrega nuevo artículo 5 bis a la Ley N° 20.009

La incorporación de este artículo viene a llenar un vacío que existe en la ley, la cual no contempla expresamente la posibilidad de las entidades emisoras para acudir ante el órgano jurisdiccional, cuando los usuarios reclaman por operaciones realizadas antes del aviso regulado en el artículo 2, y cuyo monto es igual o inferior a 35 UF.

Al momento de dictarse la ley, una parte de la doctrina ya daba cuenta de las complejidades que se podría generar con una norma como esta, y es uno de los antecedentes que se incorporan en el Mensaje, el cual resalta el aumento del auto fraude¹⁶ como uno de los elementos tenidos en consideración para la presentación de esta iniciativa.

Sobre este punto, Cordero y Contardo señalan lo siguiente:

“2. Como consecuencia de lo anterior, por operaciones iguales o inferiores a 35 UF el riesgo por pérdida, hurto, robo o fraude lo soporta siempre el emisor o prestador, sin excepción. Esto abre un abanico de completa indefensión del emisor o del prestador para oponerse a reclamaciones de las que tengan certeza de su carácter fraudulento. De esta manera, si el emisor o el prestador no está conforme con la reclamación del cliente, no se contempla —al menos según el tenor literal de la ley— la posibilidad del banco de recurrir a la justicia bajo un sistema de solve et repete (pague y después repita). Y así, por ejemplo, de acuerdo con texto de la ley, bastaría con que el cliente reclamara que le robaron la tarjeta del cajero automático y que le sacaron dinero de su cuenta para que el banco se encuentre

¹⁵ Parot Silva, Jaime, citado por STOEHLER MAES, Carlos Alberto, en “De las Disposiciones comunes a todo procedimiento”. Editorial Jurídica de Chile, año 1980, pp.224 y 225.

¹⁶ Boletín 16.408-05, p.8.



obligado a dejar sin efecto la transacción en el estado bancario, sin posibilidad de reclamo u oposición, pues esta posibilidad solo se abre cuando la operación cuestionada es de más de 35 UF."¹⁷

Este nuevo procedimiento se regula de la siguiente manera:

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.

Cabe señalar que la opción de suspender la cancelación o restitución solo dilatará la materialización de la responsabilidad objetiva del banco.

¹⁷ CORDERO, Luis y CONTARDO, Juan Ignacio. Regulación de los riesgos del fraude bancario: algunas interrogantes que deja nueva Ley N° 21.234. El Mercurio Legal, 26.08.2020.



Se requiere que el banco solicite al juez de policía que autorice mantener la suspensión, lo cual será difícil de lograr, ya que el banco deberá probar la existencia de una presunción grave de dolo del cliente.

En caso de rechazarse la solicitud de mantener la suspensión, el juez puede ordenar la restitución completa de los cargos reclamados. Esto implica que el emisor corre un riesgo muy alto si presenta una solicitud de suspensión, ya que deberá probar hechos que constituyan una presunción grave de dolo, estándar altísimo en breve plazo. Si no lo logra, el emisor pierde el derecho a demandar por el exceso del umbral.

Por lo tanto, puede resultar conveniente devolver el Umbral de Restitución y seguir el régimen ordinario de demanda posterior, a pesar de lo que se busca es evitar el autofraude, particularmente para evitar la devolución normativa obligatoria.

Respecto del 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 reajustado, 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.

El proyecto de ley ha dispuesto este procedimiento para permitir a los emisores suspender la cancelación de cargos y/o restitución de fondos, frente a sospechas de conductas dolosas de los usuarios de medios de pago. En relación al mismo, las observaciones que se plantean son las que se expresan en los párrafos siguientes.

En primer lugar, es necesario dar cuenta de la complejidad que acarrea a los operadores jurídicos establecer procedimientos diferenciados, destinados a acreditar el mismo supuesto: el dolo¹⁸ o culpa grave de parte del usuario de medios de pago, para defraudar y/o perjudicar a una entidad emisora. El artículo 5 ya dispone un procedimiento que se rige por la reglas del Párrafo Primero del Título IV de la Ley N° 19.496. Por esta razón, no se aprecia la necesidad de crear uno nuevo, con reglas diferenciadas, en tanto puede ser perfeccionado a través de las modificaciones que se proponen en este mismo proyecto de ley (acumulación,

¹⁸ El procedimiento regulado en el artículo 5 bis nuevo, solo tiene por propósito acreditar el dolo de parte del usuario. Se desconocen los motivos tenidos en vista para descartar la culpa grave.



ampliación de plazos para restituir fondos y/o cancelar cargos, abandono del procedimiento, solicitud de indemnización de perjuicios), mas no crear otro orientado a la misma finalidad.

Asimismo, revisado lo dispuesto en los incisos 4 y siguientes del artículo 5 bis, no se aprecian reglas de procedimiento propiamente tal que comprendan la tramitación completa de la demanda, sino que se entregan algunas reglas de trámites específicos. A diferencia de lo expresado en el artículo 5, **no hay en la propuesta una referencia a las reglas de procedimiento aplicables, aspecto que debe ser resuelto en caso que se opte por tener un procedimiento diferenciado al del artículo 5.**

Por las razones expuestas, se sugiere revisar la decisión de crear un nuevo procedimiento como el que se sugiere, por lo problemático que implica añadir una y otra vez procedimientos especiales, no así la posibilidad de permitir a los emisores reclamar de las conductas fraudulentas de los usuarios, sin importar el monto de las operaciones, en cuanto esta es una medida que avanza en el sentido correcto para llenar una laguna de nuestra legislación.

Con todo, respecto a las reglas de procedimiento contenidas en el artículo 5 bis, se formulan las siguientes observaciones:

Plazo desde el cual se cuentan los 3 días señalados en el inciso segundo. El plazo para informar al usuario por parte del emisor, de acuerdo a lo señalado en el inciso primero, es el antedicho en el artículo 5, es decir, 10 días de acuerdo a la propuesta (actualmente son 5 días).

Sin embargo, se presenta la duda respecto al plazo que se dispone para solicitar la autorización del Juez de Policía Local para la suspensión de la cancelación de cargos y/o restitución de fondos, por cuanto nos remite al inciso segundo del artículo 5, el cual señala dos plazos distintos, a saber: uno de 10 días para restituir y/o cancelar los cargos, cuando el monto es igual o inferior al umbral que se fije, y otro plazo de 7 días, en caso que los montos superen dicho umbral. En este sentido, se requiere mayor claridad respecto a cuál es plazo al que se alude.

Medida prejudicial. Lo que se hace a través de la autorización que se solicita al Juez de Policía Local, es una forma de dar inicio al juicio por intermedio de una medida prejudicial (suspensión de la cancelación de cargos y/o restitución de fondos), que puede ser catalogada como una medida prejudicial precautoria, en tanto la autorización que se solicita, así como la tramitación que se le da, tiene por finalidad asegurar el resultado del juicio. El plazo que se le concede al emisor es concordante con el fijado en el artículo 280 del CPC, no así el de ampliación, que es solo de 10 días adicionales y no de 30 como lo dispone el aludido código. La reducción del plazo de ampliación parece acertada, atendida la naturaleza de este proceso seguido ante un Juez de Policía Local, los cuales son más acotados en comparación con los de un juicio ordinario en sede civil.



Montos sobre el umbral. Se aprecia un vacío en el inciso tercero de este artículo, el cual señala que, “*Si el juez de policía local rechaza la solicitud [autorización para mantener la suspensión de la cancelación de cargos y/o restitución de fondos], 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*”. El rechazo de la solicitud deviene en la obligación del emisor de **restituir y/o cancelar los cargos**, pero omite pronunciarse respecto a aquellos montos que superan el **umbral de restitución**, sobre los cuales no hay certeza sobre qué ocurre con ellos, ni cuál es el procedimiento aplicable para reclamarlos. Razones lógicas nos llevan a pensar que se mantiene abierta la vía judicial del artículo 5, mas, no existe referencia a un plazo para hacer este requerimiento, atendido a que los antecedentes ya están en poder del Juez de Policía Local competente.

Abandono del procedimiento. El inciso quinto establece una regla especial para regular el incidente de abandono del procedimiento, fijando el plazo de cese de actividad de las partes en tres meses para su procedencia, y otorgando al juez la posibilidad de declararlo de oficio. Esta determinación se evalúa de forma positiva, en tanto es acorde con la característica sumarísima que se ha impuesto al procedimiento seguido ante los Juzgados de Policía Local regulado en la Ley N° 20.009. De igual manera, esta facultad le permite al juez descongestionar el volumen de causas que ingresan a los juzgados. Por otro lado, esta decisión parece acertada porque el impulso procesal está entregado directamente al emisor, quien, además mantiene cargos por cancelar y/o restituir al usuario.

Indemnización de perjuicios dentro del mismo procedimiento. La propuesta no es clara respecto del momento en que el usuario que resulta vencedor en este procedimiento puede solicitar indemnización de perjuicios, pues se indica que lo podrá hacer “dentro del mismo procedimiento”, lo que denota que este se encuentra en tramitación, empero, inmediatamente antes alude a la “sentencia firme”, lo que implica que el procedimiento judicial se encuentra agotado. De este modo, no existe certeza respecto a cuál es el momento y/o etapa procesal en que se debe interponer la demanda de indemnización de perjuicios.

4. Artículo 4 N° 4: agrega nuevo artículo 5 ter a la Ley N° 20.009

Esta disposición incorpora tres presunciones simplemente legales que serán aplicables a los procedimientos regulados en los artículos 5 y 5 bis, en las que se presumirá dolo o culpa grave del usuario cuando ocurra alguna de las siguientes hipótesis:

- 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.

La excepción a la presunción de dolo referida a la entrega voluntaria de claves (“con el mandato de que realicen giros o transacciones que respondan al uso normal o cotidiano de cuentas de la titularidad del usuario”) exigirá probar que los giros o transacciones realizadas por los receptores de las claves se apartan del uso normal del titular del medio de pago.

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.

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

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

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

5. Aumento de carga laboral para los Juzgados de Policía Local

Las modificaciones propuestas por el proyecto de ley, en especial la del artículo 5 bis que habilita a los emisores para recurrir ante los Juzgados de Policía Local con el objeto de suspender la cancelación de cargos y/o restitución de los fondos, cualquiera sea el monto reclamado, permite prever un aumento en las causas que ingresarán a estos tribunales. Más aún, si se tienen en consideración los antecedentes aportados en el Mensaje, que dan cuenta de un alza en los reportes de fraudes, así como de las sumas involucradas, a partir de la modificación introducida por la Ley 21.234¹⁹.

De dicho modo, la no sujeción al umbral de restitución para iniciar el procedimiento y la posibilidad de acumular acciones, podrían redundar en un estímulo al litigio para los emisores.

Resulta relevante que los legisladores consideren los efectos de esta iniciativa en la carga de trabajo de los juzgados de policía local, no aisladamente, sino en conjunto con las demás que se encuentran en tramitación en el Congreso Nacional –por ejemplo, con el boletín

¹⁹ Boletín 16.408-05, pp. 6 y 7.



16271-03, que Mejora la protección de los derechos de las personas consumidoras en el ámbito de sus intereses individuales fortaleciendo al Servicio Nacional del Consumidor, y establece otras modificaciones que indica-, con miras a revisar un fortalecimiento de esta judicatura.

Quinto: Que a través del presente informe se analizó el proyecto de ley que “Modifica diversos cuerpos legales, con el objeto de adoptar medidas para combatir el sobreendeudamiento”, en específico, aquellas modificaciones legales contenidas en el artículo 4 de la propuesta, destinadas a reformar el procedimiento regulado 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.

En este punto, el propósito tenido en vista por el Poder Ejecutivo en su Mensaje, es responder al aumento indeseado de las operaciones tendientes a desconocer las transacciones bancarias por parte de los usuarios, las que se han producido, en mayor medida, a partir de la dictación de la Ley N° 21.234, la cual abrió un margen de posibilidad a los auto fraudes por medio del uso de medios de pago, al traspasar la responsabilidad a las entidades emisoras por las operaciones no autorizadas por un monto igual o inferior a 35 UF.

Las principales observaciones al proyecto de ley, corresponden al procedimiento que le permite a las entidades emisoras comparecer ante el Juez de Policía Local a solicitar la suspensión de la obligación de cancelar los cargos y/o restituir de fondos, cuando existen fundadas sospechas de dolo de parte del usuario que desconoce una transacción, sin importar el monto de esta.

Sin perjuicio de la mirada positiva frente al cambio presentado, se hacen una serie de sugerencias, primero, orientado a evaluar la necesidad de crear un procedimiento especial para el conocimiento de estos asuntos, segundo, sobre la falta de reglas de procedimiento para su tramitación, tercero, para hacer presente algunos vacíos existentes en la propuesta, y finalmente, sobre el aumento en la carga de trabajo asociada a esta iniciativa y a otras en tramitación en el Congreso Nacional.

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

Oficiese.

PL N° 57-2023”

Saluda atentamente a V.S.





RFWDXKCYEGJ

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en <http://verificadoc.pjud.cl> o en la tramitación de la causa. En aquellos documentos en que se visualiza la hora, esta corresponde al horario establecido para Chile Continental.



RFWDXKCYEGJ