

SESIÓN 7ª, ORDINARIA, DE LA COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA DE LOS ACTOS DEL GOBIERNO VINCULADOS A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY N° 20.027, QUE CREA EL CRÉDITO CON AVAL DEL ESTADO Y, EN GENERAL, DE LA LEGISLACIÓN RELATIVA AL SISTEMA DE CRÉDITOS PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR, CORRESPONDIENTE A LA 366ª LEGISLATURA, CELEBRADA EL DÍA LUNES 9 DE JULIO DE 2018, DE 11:40 A 13:56 HORAS (CEI 5).

SUMARIO: Se recibió al Contralor General de la República, señor Jorge Bermúdez Soto; al Director del Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), señor Lucas del Villar Montt, y al Profesor de Derecho Civil de la Universidad de Chile, señor Mauricio Tapia Rodríguez.

I.- PRESIDENCIA

Presidió la sesión la diputada Camila Rojas Valderrama (Presidenta Titular). Actuó como Abogada Secretaria de la Comisión la señora María Soledad Fredes Ruiz, y como Abogada Ayudante la señora Macarena Correa Vega.

II.- ASISTENCIA

Asistieron los diputados integrantes de la Comisión señoras Cristina Girardi Lavín, María José Hoffmann Opazo, Camila Rojas Valderrama (Presidenta) y Camila Vallejo Dowling, y los señores Jaime Belloio Avaria, Cosme Mellado Pino, Luis Pardo Sáinz y Hugo Rey Martínez.

En calidad de invitados asistieron el Contralor General de la República Jorge Bermúdez Soto, acompañado por la Jefa de la Unidad de Estudios Legislativos Pamela Bugueño; el Director del Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) Lucas del Villar Montt, acompañado por el Jefe de Gabinete Jean Pierre Couchot, la Subdirectora Jurídica Francisca Barrientos, y la Jefa del Departamento de Análisis y Cumplimiento de Normativa Financiera Gabriela Millaquén, y el Profesor de Derecho Civil de la Universidad de Chile, señor Mauricio Tapia Rodríguez, especialista en derecho del consumidor.

III.- ACTAS

Las actas de la sesión 4ª y 5ª se declararon aprobadas por no haber sido objeto de observaciones.

El acta de la sesión 6ª se puso a disposición de las señoras diputadas y señores diputados.

IV.- CUENTA

Se dio cuenta de los siguientes documentos:

1.- Oficio Ordinario N° 1183 del Director de Presupuestos, mediante el cual da respuesta al Oficio N° 20 de esta Comisión, por el cual le solicitó informar respecto del porcentaje que representa el Crédito con Aval del Estado en el presupuesto anual total de educación superior, desde el año 2006 hasta el año 2018, especificando cuánto de ese monto se destina a las recargas por las recompras de los créditos y cuánto a los gastos de administración y demás comisiones que cobran los respectivos bancos.

- Se puso a disposición.

2.- Oficio N° DP-001004-18 de la Secretaria Ejecutiva de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), mediante el cual da respuesta al Oficio N° 24 de esta Comisión, por el cual solicitó al Presidente de la CNA las actas y relatorías de sesiones donde fueron adoptadas las decisiones de acreditación y las minutas financieras elaboradas por la Secretaría Ejecutiva de la CNA respecto de las Universidades de Las Américas, Andrés Bello, del Mar, Pedro de Valdivia, Gabriela Mistral, Central, Finis Terrae, Autónoma, Santo Tomás, Tecnológica Metropolitana, Tecnológica de Chile INACAP, UCINF, y del Desarrollo. Asimismo, de los Institutos Profesionales INACAP, AIEP, Los Leones, Santo Tomás, de Estudios Bancarios Guillermo Subercaseaux, Carlos Casanueva y del CFT de la Cámara de Comercio. (La información anexada queda a disposición en la Secretaría de la Comisión).

- Se puso a disposición.

3.- Oficio N° 314/2018 del Director Ejecutivo de la Comisión Ingres, mediante el cual da respuesta al Oficio N° 12 de esta Comisión, por el cual se le remitieron las consultas que quedaron pendientes de respuesta durante el curso de la sesión 2ª, celebrada el 28 de mayo pasado.

- Se puso a disposición.

4.- Comunicación del Exdirector del Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), señor Ernesto Muñoz Lamartine, mediante el cual da respuesta al Oficio N° 34 de esta Comisión, por el cual se le invitó a participar de esta sesión e informarla en relación con la legalidad de determinadas cláusulas contractuales, teniendo en cuenta la ley N° 19.496 de Protección a los Consumidores y su modificación por la ley N° 20.555, conocida como "Sernac Financiero". Tomando en consideración lo anterior, excusa su inasistencia a esta sesión, dado que en representación del SERNAC concurrirá su actual Director, sin perjuicio de lo cual queda a disposición para complementar o aclarar cualquier asunto que la Comisión pueda requerir.

- Se puso a disposición.

5.- Correo electrónico del Vicepresidente de CENDA, señor Manuel Riesco, por medio del cual remite el documento completo que han preparado para esta Comisión, cuyo resumen fue presentado en la sesión 6ª, celebrada el lunes 18 de junio pasado, documento que ha sido revisado y actualizado en cuanto a los datos y gráficos, especialmente por el hallazgo de la enorme diferencia entre presupuestos aprobados y presupuestos ejecutados en el componente CAE.

- Se tomó conocimiento.

V.- ACUERDOS

Se acordó por unanimidad remitir al ex Presidente señor Ricardo Lagos Escobar un questionario, al tenor del mandato otorgado por la Sala.

VI.- ORDEN DEL DÍA

Las exposiciones de los invitados y las intervenciones de los diputados constan en detalle en el acta taquigráfica confeccionada por la Redacción de Sesiones de la Cámara de Diputados, que se inserta a continuación.

El debate habido en esta sesión queda registrado en un archivo de audio digital, conforme a lo dispuesto en el artículo 256 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Habiéndose cumplido el objeto de la presente sesión, se levantó a las 13:56 horas.



MARÍA SOLEDAD FREDES RUIZ
Abogada Secretaria de la Comisión

**COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA DE LOS ACTOS DEL
GOBIERNO VINCULADOS A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY N°
20.027, QUE CREA EL CRÉDITO CON AVAL DEL ESTADO Y, EN
GENERAL, DE LA LEGISLACIÓN RELATIVA AL SISTEMA DE
CRÉDITOS PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

Sesión 7ª, celebrada en lunes 9 de julio de 2018,
de 11.41 a 13.57 horas.

VERSIÓN TAQUIGRÁFICA

Preside la diputada señorita Camila Rojas.

Asisten las diputadas señoras Cristina Girardi, María José Hoffmann y Camila Vallejo, y los diputados señores Jaime Bellolio, Cosme Mellado, Luis Pardo y Hugo Rey.

Concurren como invitados el señor Jorge Bermúdez, contralor general de la República; la señorita Pamela Burgos, jefa Unidad de Estudios Legislativos de la Contraloría General de la República; el señor Lucas del Villar, director del servicio Nacional del Consumidor, Sernac; la señorita Francisca Barrientos, subdirectora jurídica del Servicio Nacional del Consumidor, y el señor Mauricio Tapia, abogado especialista en derechos del consumidor.

TEXTO DEL DEBATE

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- En el nombre de Dios y de la Patria, se abre la sesión.

Las actas de las sesiones 4ª y 5ª se declaran aprobadas.

El acta de la sesión 6ª queda a disposición de las señoras diputadas y de los señores diputados.

La señora Secretaria dará lectura a la Cuenta.

-La señora **FREDES**, doña María Soledad (Secretaria).- Da lectura a la Cuenta.

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Sobre la Cuenta, ofrezco la palabra.

Ofrezco la palabra.

Tiene la palabra la diputada María José Hoffmann.

La señora **HOFFMANN** (doña María José).- Señorita Presidenta, solo quiero excusarme con los invitados, porque me ausentaré de la comisión para sostener una reunión con el ministro secretario general de la Presidencia, señor Gonzalo Blumel.

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Informo a la comisión que vamos a presentar una propuesta sobre las preguntas que haremos al ex-Presidente Lagos.

El oficio contiene tres ítems principales: la justificación de la política, la existencia de alternativas y una evaluación del diseño e implementación.

Les haré llegar copia del oficio por correo para que podamos aprobarlo hoy y enviarlo lo antes posible. Les pido hacer la votación al cierre de la sesión.

La presente sesión tiene por objeto escuchar al contralor general de la República, señor Jorge Bermúdez. Lo acompaña la señora Pamela Bugueño, jefa de la Unidad de Estudios Legislativos.

Además, al director del Servicio Nacional del Consumidor, Sernac, señor Lucas del Villar, quien viene acompañado de su jefe de gabinete, la subdirectora jurídica y el jefe del Departamento de Análisis y Cumplimiento de Normativa Financiera.

Finalmente, al profesor de Derecho Civil de la Universidad de Chile, señor Mauricio Tapia.

Nos acompaña, también, el señor Juan Eduardo Vargas, jefe de la División de Educación Superior.

En primer lugar, tiene la palabra el señor Bermúdez por hasta quince minutos.

El señor **BERMÚDEZ**.- Señorita Presidenta, por su intermedio, saludo a todos los integrantes de la comisión.

La presentación que hemos preparado es muy sencilla, por cuanto es descriptiva y da cuenta de algunas constataciones respecto de este sistema de crédito con aval del Estado que ha venido operando y que es objeto de estudio de la comisión investigadora.

Los temas planteados son los que aparecen en la lámina con un breve glosario, porque hay muchos términos que tienen una significación especial. También se explica cómo opera el CAE, todo lo cual ya conoce la comisión, la estructura de este y el rol que ha tenido la Contraloría en esta materia.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que todo esto se basa en las instituciones de Educación Superior, que son las universidades, pero también se refiere a los institutos profesionales y a los centros de formación técnica.

En segundo lugar, hay que tener en cuenta un concepto, que son las nóminas de estudiantes, que corresponde al listado de estudiantes individualizados respecto de los cuales las instituciones financieras se han venido adjudicando el otorgamiento de este crédito y la operación del sistema.

Estas listas o nóminas son homogéneas y equivalentes entre sí, lo que quiere decir que no hay solo estudiantes de una sola carrera y de una universidad, sino que hay una mixtura entre distintas universidades, carreras e institutos profesionales, los que mantienen una cierta equivalencia, lo que ha sido objeto de las auditorías que ha hecho la Contraloría para verificar que tengan ese carácter homogéneo.

Hay un contrato de participación, que es el instrumento en virtud del cual se regulan los derechos y obligaciones que se generan para la Comisión Ingresos y la institución financiera adjudicataria, a partir de estas nóminas que se licitan. Está el financiamiento, que son los créditos; el deudor, que es el estudiante que obtiene ese crédito.

En esta lámina hay un concepto un poco más técnico y relevante, que es el valor par, el monto original de los créditos cursados por la institución financiera que se ceden y venden al fisco, es decir, cuando el fisco recompra, actualizado en su saldo a la fecha de la operación de venta y cesión.

A la vez, cuando se produce esta operación que utiliza el valor par, hay un porcentaje de recargo/descuento, que es el porcentaje respecto del valor par de los créditos aplicados para determinar el precio de venta y cesión de estos al fisco, que es la ganancia que va a tener la institución financiera.

Porcentaje de venta, el porcentaje del monto total de los recursos que conforman una nómina cualquiera de estudiantes, que ofrece vender y ceder el banco al fisco.

El concepto de deserción académica, es decir, cuando el estudiante deja de ser tal y, por lo tanto, después de un período de gracia se hace efectivo el crédito que haya tenido.

El egreso de la carrera también es importante porque marca el término de los estudios y el plazo de gracia para hacer efectivo el crédito.

La garantía por deserción académica, que es esta fianza que constituyen las instituciones de educación superior y que va variando en el tiempo a medida que el alumno va avanzando en la carrera.

La garantía estatal, que es el respaldo que otorga el Estado a los estudiantes que solicitan el financiamiento y

que lo obtienen a través de este proceso que está establecido en la ley, y que una vez que se ha producido el egreso, alcanza el 90 por ciento.

El período de gracia, que es el período comprendido entre la deserción o el egreso y el momento en que se empieza a cobrar el crédito, y el período del servicio normal de financiamiento, que es cuando se comienza a pagar el crédito por parte de los estudiantes.

En sencillo, el crédito opera como aparece en la lámina presentada: el estudiante postula al CAE, la Comisión Ingresa fija la nómina de estudiantes que son susceptibles de obtener el crédito y luego hace estas nóminas que están conformadas, como dije, por distintas universidades, carreras e institutos profesionales, y se hace la licitación.

Se adjudica esta licitación a algunas de las instituciones financieras que ofrecen el menor porcentaje de recargo y venta al fisco.

Las instituciones financieras reciben el financiamiento que otorga el banco y luego este -se trata de una posibilidad, pero hemos visto que ocurre normalmente- vende nuevamente al Fisco las nóminas con un porcentaje de recargo. Por lo tanto, el Fisco paga a la entidad financiera ese crédito que habría otorgado.

El banco pone en riesgo su patrimonio solo por un instante -por así decirlo-, porque pasan los recursos de la nómina a la institución de educación superior y cuando se produce la recompra este obtiene la devolución de ese monto del crédito que puso en la institución más el porcentaje de recargo que será la ganancia del banco.

No obstante eso el banco sigue siendo el administrador del crédito hasta su extinción y una vez que vence el periodo de gracia el estudiante, que ya no es estudiante, sino que va a ser un profesional, tiene que comenzar a

pagar el crédito, que se paga formalmente al banco, pero el acreedor puede ser perfectamente el Fisco.

El cuadro de la presentación muestra que el riesgo de las instituciones financieras es solo un 10 por ciento, durante el periodo de gracia, en el periodo de pago de la deuda, y hay un porcentaje de garantía que deben otorgar las instituciones de educación superior que va desde un 90 por ciento en el primer año de estudio de ese alumno, que va disminuyendo progresivamente hasta el 60 por ciento cuando ya está en tercer año. Una vez que está egresado cesa la garantía de la institución y pasa a ser garantizado en un 90 por ciento por el Estado.

¿Cuál es el rol de la Contraloría en la materia? Hay que verlo desde tres perspectivas. En primer lugar, desde el punto de vista de la toma de razón, es decir, del control de legalidad previo que hace la Contraloría, pues la Contraloría controla la legalidad de las bases de licitación que hace la Comisión Ingresada cuando va a poner en el mercado financiero estas nóminas de estudiantes.

Por lo tanto, cuando se hace la toma de razón lo que verifica la Contraloría es que la garantía esté otorgada correctamente, que sea legal lo que está ahí establecido, pero sí hay que decir que esas bases de licitación han ido variando en el tiempo respecto de los porcentajes y de la posibilidad de recompra. Si antes era algo excepcional la recompra, hoy, por los últimos procesos licitatorios, hemos visto que prácticamente está asegurada en un 100 por ciento la recompra del crédito que ha otorgado el banco. Entonces, se produce el efecto que he dicho en que el riesgo del banco es acotado solamente a un momento, porque inmediatamente va a comprar el fisco a través de la comisión.

Algunos aspectos que nosotros hemos detectado, a propósito de la facultad de la toma de razón son las que

aparecen en la transparencia. Como he dicho, las licitaciones realizadas en los años 2016 y 2017, en ambos años hubo dos nóminas que no fueron adjudicadas, es decir, no hubo ningún banco que tuviera interés y por lo tanto hubo que declarar esa licitación desierta. Hubo una segunda licitación para comprar el 100 por ciento estos créditos, mediante el pago del valor al que adquieren las instituciones financieras más el recargo, que en el fondo es la ganancia que tiene el banco.

Aquí, se podría decir que el fisco es una especie de acreedor propio, porque el fisco ya no solo garantiza, sino que es el que pone los recursos para el crédito y no solo para el crédito, sino que en el fondo son los recursos para el funcionamiento de esa institución de educación superior.

En ese sentido, se podría sacar inmediatamente como conclusión, a partir de la política pública de gratuidad más esta forma de operar en que vamos a tener instituciones en que básicamente todos sus financiamientos, independiente si son Cruch o no Cruch, o muy importante parte de este, tienen su origen en fondos fiscales o fondos públicos.

Además se paga al banco no solo este recargo, sino que también una comisión, porque dentro del sistema la operatoria, por graficarlo así, la cuponera de pago sigue siendo administrada por esa institución financiera que se mantiene a lo largo de todo el periodo de vida del crédito. Es decir, si se tiene una cuponera con el BCI, por ejemplo, va a tener que pagar siempre en ese banco, porque se adjudica todo el crédito, aunque lo haya recomprado el Estado. Es así como opera.

La segunda facultad que tiene la Contraloría es la refrendación de la nómina de créditos, dado que está comprometido el patrimonio del Estado a través de su garantía. Aquí, estamos hablando de deuda pública y para

ponerlo muy en sencillo cuando estamos hablando de deuda pública lo que tiene que verificar la Contraloría es tanto la legalidad de ese endeudamiento, es decir, que esté autorizado, y en segundo lugar que estén los recursos disponibles y en este caso es que estén autorizados por la ley de Presupuestos.

Entonces, cada año la ley de Presupuestos contiene una glosa donde está señalado cuál es el monto a garantizar por parte del fisco respecto de estos créditos.

En el siguiente cuadro se puede ver cuáles son los montos que se han garantizado desde el año 2013 en adelante. Por ejemplo, para el 2018 estamos hablando de 281 mil millones de pesos, que es un monto inferior a los de los años 2016 y 2017, porque hay una parte de estos recursos que fueron a los recursos de gratuidad. Es decir, hay una parte que se sacó de acá, porque hay alumnos que ya no necesitan el CAE, sino que están dentro del concepto de gratuidad y por ahí reciben el financiamiento o la institución lo recibe.

Hay una tercera facultad que ejerce la Contraloría, que es la potestad de auditoría o de fiscalización que, básicamente, se ha hecho respecto de la Comisión Ingresos. Hay cinco auditorías que se han realizado entre el 2007 y el 2017, hay cuatro que están terminadas y una todavía en ejecución. En la transparencia aparece el listado.

La verdad es que en las auditorías no hay mayores problemas desde el punto de vista del cumplimiento normativo, todo lo que se ha determinado es legal y está dentro del diseño del sistema. Tampoco nosotros hemos detectado situaciones de irregularidad que hubiese podido dar a lugar a un sumario administrativo o incluso a una denuncia al Ministerio Público. Nada de eso ha ocurrido, ni ha habido reparos ni juicios de cuentas.

Por lo tanto, se puede decir que el sistema, desde el punto de vista del marco jurídico, en general funciona más

o menos bien. No obstante eso, sí hicimos algunas constataciones a partir de las auditorías que no necesariamente son irregularidades, sino que son hechos que se desprenden de la auditoría que pueden ser útiles para la comisión y por eso los propongo acá.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que los porcentajes relevantes de crédito con aval del Estado se concentran en algunos conglomerados de educación superior. Por ejemplo, al 2015, que es el dato más actual, pero que en realidad no ha cambiado mucho, se podía ver que los conglomerados que ahí aparecen son los principales que recibían este crédito con aval del Estado o crédito directamente del Estado. El conglomerado Laureate, que es de la Universidad Andrés Bello y otras, el conglomerado Inacap y el conglomerado Santo Tomás.

Ahora, desde el punto de vista de las instituciones propiamente tales, hay algunas que desde el punto de vista del porcentaje de alumnos con crédito en relación con su matrícula supera el 50 por ciento y, por lo tanto, el financiamiento de esa entidad claramente depende del crédito con aval del Estado, que hoy es un crédito público por la forma en que está operando.

Así la Universidad San Sebastián tiene un 78.3 por ciento de estudiantes que tienen el crédito con aval del Estado y así sucesivamente.

Otra constatación que hemos encontrado a partir de las auditorías es que la Comisión Ingresos ha ido adjudicando con tasas de recargo, es decir, cuando se produce la recompra que fluctúan entre el menos 2 por ciento. Incluso hubo un banco que estuvo dispuesto a perder plata, por así decirlo, hasta un 90 por ciento que han sido las últimas. Por eso la Tesorería, a partir de estos recargos, ha tenido que desembolsar la suma que ahí aparece, 144 mil millones, entre 2006 y 2011.

Por lo tanto, no hay una política establecida en la ley, sino que estas tasas van cambiando en la medida en que se va comportando el mercado financiero y por ende el ajuste que ha tenido que hacer la Comisión Ingresa.

Sí hemos detectado que en algunos casos las instituciones que actúan como recaudadoras, que administran el sistema, no han hecho la transferencia de los recursos, es decir, el banco que recaudó no transfirió el recurso al acreedor que en este caso era el Fisco. Cuando el Fisco ha recomprado, es decir, cuando él es en realidad el acreedor, pero se sigue administrando la deuda por el banco -en 2015, lo detectamos respecto del BCI-, este no había traspasado los recursos de la recaudación al Fisco.

Solo es una constatación, porque en realidad ese es un incumplimiento que tiene el banco con el fisco, y nosotros no fiscalizamos a los bancos. Ese es un punto que detectamos y habría que ver cuántas veces más se podría repetir.

La señora **HOFFMANN** (doña María José).- Eso fue en 2015. ¿A la fecha sigue igual?

El señor **BERMÚDEZ**.- Perdón, fue en 2012, pero no podría decirle.

Otro de los problemas que hemos detectado es que para poder ser una institución de educación superior que está dentro de las susceptibles de obtener créditos con aval del Estado es necesario que se acredite que el Aporte Fiscal Indirecto, el AFI, sea utilizado en el desarrollo institucional, que es para lo que está previsto. Es un requisito que está establecido en la ley. Sin embargo, se constató que algunas instituciones de educación superior no utilizaban el AFI en el desarrollo institucional, sino que en otro tipo de obligaciones.

También se constató -esta no es una ilegalidad nuevamente, sino que simplemente es una constatación- que

las instituciones de educación superior en algunos casos tienen acreditaciones inferiores a un año. Incluso, en algún momento se otorgó crédito con aval del Estado a estudiantes de instituciones de educación superior que tenían acreditación de seis meses vigente. Eso, si uno ve la ley, es perfectamente legal, porque la ley simplemente dice que hay que estar acreditado. No dice por cuánto tiempo; sin embargo, uno debería preguntarse si una acreditación muy breve da cuenta de una sustentabilidad de ese proyecto educativo. Pero es una pregunta que dejo abierta. No es una ilegalidad, como acabo de señalar.

También hay que tener en cuenta que la ley del CAE establece un mecanismo de cobro que se basa en la suscripción de un mandato que es irrevocable y que se hace respecto del fisco. La ley lo establece así. Por lo tanto, cada estudiante cuando firma el pagaré donde está el crédito, el CAE, también firma este mandato irrevocable en favor del fisco para garantizar que después se puedan hacer los descuentos de sus remuneraciones para obtener el pago del crédito.

Sin embargo, y esta es una constatación, en la práctica este mecanismo nunca ha operado. O sea, el mecanismo del mandato como vía de asegurar en este caso el crédito para el fisco no ha operado nunca. Es decir, nunca se ha activado la posibilidad de que opere el mandato y, por lo tanto, se haga este descuento de la remuneración de ese ahora trabajador que tiene deuda con el Crédito con Aval del Estado.

El artículo 16, de la ley N° 20.027, establece que la garantía estatal solo podrá concederse a deudores que otorguen un mandato especial que faculte a la institución financiera para que requiera al futuro empleador del deudor, por escrito, efectuar una deducción de sus

remuneraciones de las cuotas del crédito, pero eso, como dije, no operaba.

Otra constatación, que da cuenta de la debilidad que tenía la ley, es que la solvencia económica que tienen que acreditar las instituciones de educación superior se basan en estados financieros que deben realizar todas ellas. Sin embargo, se constató que en la práctica algunos estados financieros eran desfasados respecto del momento mismo en que se otorgaba el crédito con aval del Estado.

Lo que quiero decir es que en el fondo el estado financiero es auditado por una empresa externa, contratada por la propia institución de educación superior, da cuenta de una foto -por así decirlo- de la situación financiera muy desactualizada de esa institución.

De hecho, si uno ve instituciones que hoy están en serios problemas, o que incluso han fracasado como proyecto educativo, tenían estados financieros que habían sido auditados y que daban cuenta de una situación distinta.

Por lo tanto, en una nueva legislación uno debería pensar respecto de esa información.

Otro problema que se detectó es que la comisión tenía información desactualizada o incompleta respecto de los deudores, es decir, de estudiantes que no tenían las fichas completas desde el punto de vista de su número de contacto o domicilio o el correo electrónico, etcétera, lo cual, en un proceso de cobro dificulta la posibilidad de encontrar al deudor.

Entre los años 2007 y 2008 se detectó una gran fluctuación entre los porcentajes de los créditos y sus intereses.

Desde el punto de vista de la recompra de los créditos - esta nuevamente es una constatación- el gráfico da cuenta de los porcentajes. Es decir, respecto de universidades que no forman parte del Cruch corresponde al mayor

porcentaje. Son prácticamente más de dos tercios donde el Estado ha recomprado el crédito totalmente y, por lo tanto, es el Estado, el fisco, el acreedor de esos estudiantes.

En el fondo, uno debería decir que este es un crédito fiscal intermediado por una institución financiera que simplemente hace las veces de caja recaudadora.

Si uno lleva esto a instituciones, en el gráfico está el listado. Por ejemplo, la Universidad Andrés Bello es la que tiene el mayor porcentaje de créditos recomprados por parte del Estado.

Comentarios finales. En primer lugar, la ley permite que se pueda recomprar hasta el ciento por ciento de las nóminas de estudiantes licitadas. En la práctica, los últimos procesos licitatorios dan cuenta de que esa es la situación. Incluso, en las bases se ha tenido que poner que se va a recomprar inmediatamente o luego de un breve período porque si no se hace no hay interesados en licitar o adjudicarse estas nóminas de estudiantes.

En el fondo, este es un verdadero instrumento financiero. En el concepto de la ley este instrumento era si el fisco compra es para inmediatamente volver a poner en el mercado financiero ese instrumento financiero. Por ejemplo, que lo comprase un tercero, no necesariamente una institución financiera. Podría ser un fondo de inversión, dado que es un instrumento financiero, visto en términos estrictamente económicos, pero esto no ha ocurrido. Es decir, se licita, se compra, y el fisco se queda con esa nómina de estudiantes, en cuanto instrumento financiero.

El fisco ha tenido que pagar un porcentaje importante de recargo por esta compra, es decir, para hacer atractivo el sistema para los bancos, toda vez que es en ese recargo donde está la ganancia del banco, sin ningún riesgo por cierto.

El fisco, como dije, no ha revendido, no ha vuelto a vender estos créditos que habían sido adquiridos a las instituciones financieras, tal como lo establece la propia ley.

Como consecuencia de lo anterior el fisco ha pasado a ser quien financia una gran parte de estos créditos y, de paso, también a las instituciones de educación superior, incluyendo todas aquellas no Cruch.

Por lo tanto, al final la institución financiera, el banco que se adjudica el crédito, pasa a ser una especie de administrador del crédito, una especie de caja cobradora por donde se paga con la cuponera, pero en realidad no tiene un riesgo financiero en este sistema.

Señorita Presidenta, es cuanto puedo informar por ahora.

Quedo a su disposición para lo que estime conveniente.

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Muchas gracias, contralor.

Pasamos a las preguntas.

Tiene la palabra la diputada María José Hoffmann.

La señora **HOFFMANN** (doña María José).- Señor contralor, agradezco su presentación.

Usted nos hace una sugerencia referida a la acreditación. Dice que no habría ninguna ilegalidad, pero se ha otorgado créditos a instituciones que tienen solo seis meses de acreditación.

Al respecto, le quiero pedir una recomendación, porque hoy se está entregando a aquellas que están acreditadas a la hora de postular. Puede que sea una universidad con una excelente acreditación, pero que incluso está en su último año.

El tema es complicado. ¿Cuál es la fórmula para que sea justo y de alguna manera se asegure al estudiante que se le otorga este crédito que va a estar en una institución acreditada?

¿Cuál es su propuesta? Usted la esbozó y me imagino que tiene algo pensado.

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Tiene la palabra el diputado Luis Pardo.

El señor **PARDO**.- Me interesa que el contralor ahonde un poco más en el proceso de seguimiento de cobros. Por ejemplo, entiendo que las auditorías que se han practicado son puntuales y por eso no hay una visión global, pero uno podría entender que al actuar los bancos como caja recaudadora y receptora de estos fondos, que ya recompró el Estado, no está retornando al Estado el importe total de esas cobranzas.

Usted mencionó que la oficina de Ingresos no tenía todos los datos para hacer los seguimientos de cobranza, pero no me queda claro cuál es el rol que tiene Ingresos en una eventual cobranza.

Entiendo que la cobranza, en todo su tramo, correspondería a los bancos, que, como dijo, se quedaron con la cuponera. Y cuál es el mecanismo que tiene el Estado para netear esas diferencias, porque algunos estudiantes han señalado que se les está cobrando determinada tasa, castigos, en el fondo, por la mora, y uno podría deducir que todo eso debería haber retornado al Estado, toda vez que este ya compró esa cartera, pero, por lo que dijo, parece que no es así.

Quiero entender cuáles son los mecanismos permanentes, independiente de las auditorías de la Contraloría, para tener ese balance concreto respecto de cómo retornan al Estado las cobranzas, una vez que ha recomprado las respectivas carteras.

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Tiene la palabra la diputada Cristina Girardi.

La señora **GIRARDI** (doña Cristina).- Señorita Presidenta, agradezco la exposición del contralor Bermúdez.

Efectivamente, uno todos los años vota en contra del CAE en el proyecto de ley de presupuestos, y tiene que ver no solamente con un sistema de crédito, sino con lo que hay detrás de dicho sistema.

El contralor planteó que la toma de razón, las bases de licitación las han ido cambiando y que la recompra era al principio excepcional, y se planteaba como algo excepcional, pero después fue variando y se compró hasta el ciento por ciento de la cartera. Entonces, si bien es legal, ¿hay alguna observación de la Contraloría respecto de la pertinencia? Porque tiene que ver con cómo se utilizan los recursos públicos. Finalmente, cambian el sentido de un crédito al estudiante por un sistema de financiamiento a la institución. En el fondo, la institución queda completamente asegurada de que no va a tener un financiamiento del ciento por ciento. O sea, cómo este mecanismo opera como un sistema de financiamiento a las instituciones.

Por otra parte, me voy a referir al vínculo que hay que hacer entre esta auditoría y los procesos de acreditación, porque la acreditación debiera demostrar que la institución es solvente, desde el punto de vista financiero. Cualquier institución que pase por un proceso de acreditación debe demostrar solvencia. Si dependen casi en un 80 por ciento del CAE, ¿qué nivel de solvencia debe tener la institución? Lo vimos claramente con lo que sucedió con la Universidad Iberoamericana de Ciencias y Tecnología, que fue acreditada y a los seis meses se declaró en quiebra.

Entonces, también cómo se engancha esta auditoría del CAE con la rigurosidad de los procesos de acreditación de instituciones que no son solventes. Porque si dependen sobre el 50 por ciento de los recursos del CAE, no me queda muy claro cuál es la solvencia al momento en que se otorga la acreditación.

Respecto de las instituciones financieras que no han traspasado los recursos que corresponden al Fisco, cuando este es el acreedor, el señor contralor planteó que es un error del banco, pero también puede haber negligencia de parte del Fisco por no reclamar ese pago. ¿Esto tiene un correlato, en una insistencia por parte del Fisco, con recuperar esos recursos?

En cuanto al mandato, recibimos a un abogado que planteó que este es el único crédito que le es descontado al estudiante, por planilla, sin su consentimiento. De acuerdo con esto, no estaría operando.

Sobre este instrumento financiero, según el señor Bermúdez, cuando el Fisco hace la recompra se queda con el instrumento y no lo vuelve a poner en el mercado financiero. ¿Esto no es una negligencia de parte del Fisco respecto de cómo ha operado con esos recursos?

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Tiene la palabra la diputada Camila Vallejo.

La señorita **VALLEJO** (doña Camila).- Señorita Presidenta, saludo al contralor y agradezco su exposición.

En cuanto a la Comisión Ingresa, hay varias críticas respecto del rol de dicha comisión. Hay antecedentes que dicen relación con la falta de información de los estudiantes deudores y de las dificultades que podría tener la comisión para los mecanismos de cobranza. Pido que profundice en ese aspecto, porque la Comisión Ingresa, que vino a exponer, dio a entender que hay pleno conocimiento de la información sobre los estudiantes, de los deudores, de los que están al día y de los que no. Entonces, me preocupa el ruido que puede generar este elemento sobre la confianza que debemos tener en cuanto a la información que se nos entrega.

Por otra parte, me gustaría conocer la opinión del contralor sobre el manejo de los recursos fiscales en este

sistema. Nosotros hacemos juicio del origen, de cómo se pensó en sus inicios el Crédito con Aval del Estado, pero también de cómo ha operado. Y a propósito de lo que señaló el señor Bermúdez respecto del pago excesivo de garantías, de cuando el Estado termina recomprando y que el banco funciona como un administrador del crédito, pero además que la administración la financia el Estado y que también las ganancias las paga el Estado. Entonces, comparando el porcentaje entre lo que se entrega, la cartera de créditos, cuánto valen los aranceles que se están cubriendo versus lo que el Estado debe pagar, versus las utilidades de la banca y lo que el banco recupera, que no es mucho, qué opinión tiene la Contraloría respecto del mecanismo, de la eficiencia, de la eficacia en cuanto al financiamiento estudiantil, y, además, desde el punto de vista del buen uso de los recursos fiscales.

En cuanto al descuento por planilla, sin autorización, acá se dijo que hubo recursos -no sé cuál es la figura legal exacta- ante el Tribunal Constitucional, por la fiscalización ex post de la implementación de la normativa y que algunos lo habrían acogido, porque una cosa es que sea legal que se descuenta sin autorización y otra es que se haya hecho y se haya vulnerado un derecho.

Entiendo que hubo algunos que se acogieron, lo que quiere decir que efectivamente sucedió.

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Tiene la palabra el diputado Luis Pardo.

El señor **PARDO**.- Señorita Presidenta, uno de los temas que se ha criticado del futuro sistema de financiamiento solidario es lo relacionado con el descuento por planilla.

En ese sentido, a partir del análisis que hace la Contraloría de las bases de licitación, el hecho de que la recompra sea una circunstancia totalmente excepcional se haya convertido en un hábito que aparentemente abarca un

universo mucho mayor, ¿en qué medida las bases de licitación no establecen los incentivos o las exigencias para los bancos para ejercer toda su potestad oportuna? Digo oportuna, porque es distinto cobrar, cuando ya se ha generado una deuda inabordable para el deudor, que ejercer las acciones de cobranza en forma oportuna y utilizar los mecanismos, como puede ser el descuento por planilla.

Entonces, a partir de la evolución de las bases de licitación, ¿en qué medida se ha venido generando este hecho que altera el instrumento, según fue recibido originalmente?

Profundizando la pregunta que realizó la diputada Vallejo, yo mencioné en mi pregunta anterior sobre una suerte de balance. Entendemos que, por una parte, está el descuento por planilla que, según su exposición, no se ha ejercido por parte de la banca, pero también está -entiendo que ha sido objeto de recurso de protección- el descuento, a través de la Tesorería, de las retenciones de impuestos.

Cuando se retienen esas cifras, que no son muy importantes, pero que no dejan de serlo cuando se trata de alrededor de 2 mil millones de pesos ¿cómo entra eso en un nuevo balance, para que el fisco esté tranquilo por haber recuperado lo que fue la recompra de cada uno de los créditos particulares y de las instituciones financieras?

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Señor contralor, mi pregunta tiene que ver con las contrataciones que mencionó, algunas con la comisión Ingresas, particularmente la de los recargos y la del uso del AFI (aporte fiscal directo).

En ese sentido, quiero saber cuál ha sido la respuesta que la Comisión Ingresas ha dado para ambos casos, sobre todo para los recargos, porque el AFI va a dejar de funcionar. Es importante conocer esa respuesta, ya que los recargos van a operar durante un tiempo más.

Lo otro que quiero saber es si ustedes tienen control o acceso a la información respecto del uso asignado a las instituciones de educación superior por concepto del CAE.

El señor **BERMÚDEZ**.- Señorita Presidenta, disculpe, no capté bien la segunda pregunta.

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Me refiero a si hay acceso a la información o control de los recursos que se asignan a las instituciones de educación superior por concepto del CAE.

Finalmente, en relación con la declaración de inaplicabilidad de la retención de impuestos, dado que el estudiante o el egresado, no tienen la posibilidad de estar informado previamente de esa retención. Quiero saber si usted tiene alguna información al respecto y alguna opinión, toda vez que se ha declarado inaplicable, pero no inconstitucional.

Tiene la palabra el contralor General de la República, Jorge Bermúdez.

El señor **BERMÚDEZ**.- Señorita Presidenta, trataré de responder todas las preguntas que se han formulado.

Quiero partir haciendo dos declaraciones breves. La primera: en su origen, el sistema operaba con un porcentaje mayor de intereses; por lo tanto, era más atractivo para la banca. Por eso, hasta en 2012, aproximadamente, no se daba esta situación de recompra o probablemente se dio en menor porcentaje y es ahí cuando se limita el interés. Hasta ese momento los bancos podían tener un mejor porcentaje de interés; es decir, era un instrumento financiero mucho más atractivo.

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Intereses de subvención que los subsidia el Estado.

La señora **GIRARDI** (doña Cristina).- Pero en el interés de subvención no hay un límite.

El señor **BERMÚDEZ**.- Hoy es de 2 por ciento.

La señora **GIRARDI** (doña Cristina).- No. Lo que paga el estudiante es el 2 por ciento, pero si una institución cobrara 10 por ciento, el Estado igual tendría que subvencionar el 8 por ciento.

El señor **BERMÚDEZ**.- Por su intermedio señorita Presidenta, la diputada Girardi tiene razón, pero también es cierto que esto se volvió menos atractivo -no soy especialista en mercados financieros-; por lo tanto, en los últimos dos procesos licitatorios, lo que ha se tenido que hacer en dos nóminas, en un número importante de estudiantes, es volver a licitar. Por eso, el Estado tuvo que ofrecer recomprar el ciento por ciento de esas dos nóminas; entonces, se quedó con las dos nóminas completas. Lo que implica esto es que, como dice la ley, que "podría recomprar" para después volver a ponerlo en el mercado financiero, esta segunda parte no está ocurriendo. Es decir, "este podría" se ha traducido en una situación que es así, o sea, se recompra en estas dos nóminas y, en la práctica, no ha vuelto a poner esto en el mercado financiero, tal vez, por lo que acabo de decir, o quizás por otras razones. Habría que ver por qué no ha ocurrido.

Sobre lo mismo, hay que tener en cuenta que existen instituciones financieras que nunca han participado del sistema. Por ejemplo, el Banco de Chile nunca participó de una licitación. Normalmente, son algunas instituciones financieras las que han visto aquí que se podría hacer algo interesante.

En segundo lugar, no me quiero pronunciar si esto es un buen o mal sistema de financiamiento de la educación superior; sin embargo, quiero decir dos cosas: en primer lugar, pareciera ser que el estudiante no tiene plena conciencia de la obligación que está adquiriendo, sobre todo al principio, cuando los intereses podían ser mucho

más alto. El estudiante piensa que es una deuda que, a lo mejor, nunca tendrá que pagar.

De hecho, cuando estudié en la universidad lo hice con crédito fiscal -era otro sistema, obviamente- y cuando lo adquirí, con 17 años, pensé que nunca lo iba a tener que pagar. Después lo pagué igual; pero uno tiene muy mala educación financiera como para pensar que los créditos realmente no son obligaciones. Un pagaré tiene todas las consecuencias que eso implica; entonces, significa que hay que pagar las deudas, pero pareciera que uno no lo tiene incorporado.

Asimismo, hay que tener en cuenta que ese estudiante no tiene ninguna capacidad de negociación ni ninguna otra chance; o sea, o estudia con crédito o no estudia. Obviamente, esa segunda opción no debería ser una opción si uno tiene los méritos para poder estudiar.

Uno también debería pensar que lo que está estudiando -tal vez es una opinión casi personal- debería servir para algo. O sea, debería servir para ganarse la vida y, por lo menos, pagar las obligaciones como estas. En ese sentido, uno podría pensar que el sistema está bien pensado, porque, en el fondo, esa persona va a ser una persona productiva, que el día de mañana va a ganar una remuneración, un sueldo, va a tener honorarios y va a poder pagar el crédito.

Me di el trabajo de ingresar a la página de los datos de empleabilidad del Ministerio de Educación -los invito a verla, si es que no lo han visto- datos que son oficiales, y verán que hay universidades que entregan información sobre las carreras que tienen empleabilidad del orden de 30 por ciento, de 40 por ciento, etcétera. Se podría decir que son datos que están medios "maquillados", porque se sabe que las universidades prestigiosas no tienen el 95 por ciento de empleabilidad el primer año y, probablemente, es mucho menor. Sin embargo, tomando estos datos, uno

podría preguntarse cómo se financia una carrera que a esos estudiantes no les está sirviendo para nada,

Es una pregunta que dejo planteada y que, como contribuyente, como alguien que está aportando su plata para este financiamiento, me gustaría conocer la respuesta, porque obviamente ese va a ser un crédito incobrable, dado que esa persona no va a tener nunca una remuneración que le permita pagar ese compromiso, porque su carrera realmente no sirve. Y esta es una realidad, porque los requisitos para ser susceptible de crédito son muy bajos, ya que la acreditación institucional es muy mínima.

Hechas esas declaraciones, quiero entrar a las preguntas. Respecto de qué se puede hacer con la acreditación, efectivamente, tanto la diputada Hoffmann como después la diputada Girardi, por su intermedio, señorita Presidenta, han tocado el tema de la acreditación.

La verdad, es difícil imaginarse una solución frente a esto, porque lo que se ha hecho es profundizar el sistema de acreditación para poder dar cuenta de una sostenibilidad de un proyecto educativo. El problema es que es por un plazo y no sé muy bien cómo va a quedar ahora, no sé si hay un sistema de plazo o no.

La señorita **VALLEJO** (doña Camila).- 4 años mínimo.

El señor **BERMÚDEZ**.- Entonces, sigue siendo lo mismo.

Hasta el último día de la acreditación esa universidad o ese instituto profesional está cumpliendo con el requisito legal; entonces, la ley vigente o una ley a futuro deberían establecer algún otro requisito. De partida, estados financieros actualizados para poder ser susceptible de obtener esta vía de financiamiento.

Entonces, ahí hay un problema. La acreditación es un requisito todavía demasiado formal para dar cuenta de la sostenibilidad de un proyecto educativo, como para que en él tuviera que poner el fisco sus recursos públicos.

Respecto de la pregunta del diputado Pardo -voy a juntar las dos preguntas- en relación con la cobranza y de lo que hace el banco. Efectivamente, lo que hay acá es un sistema de pago "por cuponera", en el que la persona concurre todos los meses a pagar al banco, cuestión que también puede hacer vía electrónica. Y aquí detectamos un problema, porque en algunos casos el procedimiento posterior de cobranza, cuando no se ha pagado, no se puede llevar a la práctica, porque los datos del deudor -exestudiante, hoy deudor- no estaban completos. Obviamente, el sistema se basa en el carácter de deudor de esas personas y en la posibilidad de poder ejercer esa acción, la acreencia respecto de la persona. Entonces, efectivamente, puede haber un problema si no se mejora la información.

Ahora, en las auditorías no detectamos que se tratara de una situación permanente ni un problema grave de la comisión. No es una observación relevante, por eso no lo planteamos como una observación al trabajo de la Comisión Ingresa. Lo que sucede es que en algunos trabajos determinados se encontró que faltaba esa información.

En el descuento por planilla, cuando se "activa" este mandato especial, hemos visto que este mandato es una garantía para el fisco. Si el fisco es el que debe ejercer el cobro, por esa vía puede obtener el pago, pero en la práctica nunca ha operado hasta donde pudimos determinar. A lo mejor, la comisión tendrá un dato más actualizado, pero hasta donde pudimos determinar no había operado el mandato, es decir, se había firmado, pero nunca se hizo efectiva la posibilidad de descuento por planilla.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que, tanto en la ley vigente como en el proyecto actual, cuando opera el mandato la carga del descuento por planilla es del empleador. Si el empleador no lo hace en ambos casos tiene una multa, simplemente cambia el monto.

Entonces, ¿qué puede ocurrir? Que la pregunta se transforme en una consulta recurrente al momento de contratar para saber si la persona debe o no el CAE. Si incluso en la Contraloría hay dos postulantes a un trabajo en igualdad de condiciones y uno de ellos dice que debe el CAE y el otro no, frente al riesgo que puede significar no hacer el descuento como corresponde, obviamente, voy a preferir al que no debe el CAE, lo cual es una discriminación para la persona que tiene una deuda CAE.

Por lo tanto, más allá de lo constitucional, sobre lo cual no quiero pronunciarme para que nadie piense que me estoy metiendo en facultades de otros órganos, como últimamente se ha dicho -pero es otro tema-, prefiero simplemente hacer presente que ese es un efecto nocivo o un probable efecto nocivo que se podría producir. Sin meterme en el tema de la reserva de los datos personales y en problemas de constitucionalidad, veo que una persona que debe el CAE puede tener una mochila adicional, al momento de ingresar al mercado laboral, dada esta carga que tiene el empleador y no sé cómo se soluciona.

La diputada Cristina Girardi preguntó si hay alguna observación en la auditoría, a partir de los procesos de recompra. La recompra está permitida en la ley, es posible. Por lo tanto, si se activa o no esa posibilidad es una decisión que se denomina de mérito, de conveniencia, en la que no nos podemos meter. Por eso lo planteé a la comisión como una constatación.

En las últimas dos licitaciones, ¿se ha recomprado o se ha ofrecido recomprar el ciento por ciento? Eso ha sido así, pero si es bueno o malo o da cuenta de otras cuestiones, no lo puedo decir, porque es una decisión que corresponde a quien administra el sistema.

Creo que respondí la pregunta sobre la acreditación.

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Tiene la palabra la diputada Cristina Girardi.

La señora **GIRARDI** (doña Cristina).- Señor contralor, solo quiero saber la implicancia de la solvencia de las instituciones que tienen 80 por ciento de su matrícula por CAE, es decir, con financiamiento del Estado.

Formulo mi pregunta en el caso de que se haya realizado alguna auditoría que tenga que ver con el sistema de acreditación, con cómo se acreditan a las instituciones o, quizá, es necesario auditar la forma en que la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) está acreditando a instituciones que tienen este nivel de dependencia de solvencia económica respecto del CAE.

Básicamente, las preguntas son si se ha auditado aquello y si es necesario hacerlo.

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Tiene la palabra el señor contralor.

El señor **BERMÚDEZ**.- Señorita Presidenta, por su intermedio, no hemos hecho una auditoría en particular al respecto, pero no está prohibido que una institución de educación superior tenga un alto porcentaje de estudiantes con Crédito con Aval del Estado.

El efecto que se ha producido es que hay instituciones que basan casi el 80 por ciento de su financiamiento en este sistema, pero no sé si es un elemento a considerar en los procesos de acreditación. Habría que preguntar a la Comisión Nacional de Acreditación; no lo sé y no quiero aquí hablar más de la cuenta.

La tercera pregunta dice relación con la institución financiera que detectamos que no había traspasado los recursos al fisco. ¿Debería ser más insistente el fisco? Obviamente que sí, porque en el fondo es el acreedor. Sin embargo, a esta altura, puede que se haya solucionado el problema.

No obstante, debo señalar dos situaciones: no sé qué tan extendido sea -detectamos un caso respecto de una institución- y no sé qué acciones ha tomado la Tesorería, que es el recaudador, para obtener el traspaso de los dineros pagados a esa institución financiera. Es una información que les podría remitir más adelante, porque en este momento no la manejo.

Respecto de no volver a poner este instrumento financiero nuevamente en el mercado, quiero decir que efectivamente es una omisión, una irregularidad que detectamos, porque la ley permite recomprar para volver a poner en el mercado financiero, cosa que en la práctica no se ha hecho. Como dice la diputada, es una negligencia del fisco, por decirlo de alguna manera.

La señorita **VALLEJO** (doña Camila).- ¿Cómo se pone nuevamente en el mercado financiero?

El señor **PARDO**.- Se licita.

La señorita **VALLEJO** (doña Camila).- ¿Pero quién va a querer ese crédito?

El señor **PARDO**.- Alguien que esté interesado en cobrarlo y recuperar.

El señor **BERMÚDEZ**.- Exactamente.

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Tiene la palabra la diputada Camila Vallejo.

La señorita **VALLEJO** (doña Camila).- Entiendo la pregunta desde el punto de vista de la lógica financiera del crédito, porque supuestamente no es un gasto, sino una inversión; sin embargo, el crédito no es una inversión, pues se recupera muy poco. En la lógica de la recompra y el pago anual de garantía, el banco no asume riesgos, pero como Estado te haces cargo de los riesgos, un crédito riesgoso que probablemente no se va poder cobrar.

Por lo tanto, ¿quién va a querer recomprar una cartera o créditos que no son cobrables? De hecho, otro banco tuvo que cobrarlo o venderlo al Estado.

No funciona. Es un crédito estudiantil; no funciona como otros instrumentos financieros.

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Tiene la palabra el señor contralor.

El señor **BERMÚDEZ**.- Sí, estoy de acuerdo con su opinión.

Sin ser especialista en el mercado financiero, me da la impresión de que en la concepción original la idea era que fuera una especie de instrumento financiero en el cual alguien en algún momento iba a tener interés -ni siquiera el banco- en poner sus recursos.

Se asemeja un poco a lo que pasó con el sistema de hipotecas del mercado inmobiliario en Estados Unidos, donde se hacían paquetes de hipotecas y se compraban fondos de inversión pensando que esas hipotecas se iban a pagar.

En el fondo, en este caso es un poco lo mismo, solo que es una obligación personal y no real; no son hipotecas, sino créditos.

La prueba está en que los instrumentos no se han vuelto a poner en el mercado financiero, probablemente porque no son atractivos, no son interesantes. Por lo tanto, finalmente, el fisco ya no es aval o la garantía del crédito, sino que es directamente el acreedor del crédito, porque es él quien tiene ese instrumento.

Pero, insisto, estoy totalmente de acuerdo con la diputada en el sentido de que este instrumento no tiene ningún atractivo, desde el punto de vista financiero.

Respecto de las preguntas que me formuló la diputada Camila Vallejo, quiero señalar que en algunos casos detectamos que faltaba información, dado que todo esto se basa en que hay alguien que va a ser un futuro deudor. En algunos casos, no muchos, por eso fue una observación que

no fue más que una constatación del hecho para la comisión, pues faltaban algunos antecedentes de estudiantes.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que esto cambia. Normalmente, una persona no estudia en el lugar donde está su domicilio ni donde trabaja; por lo tanto, puede que ese domicilio cambie y también sus datos personales. Aquellos son todos los problemas y riesgos añadidos que tiene un sistema que se basa en un crédito.

¿Cuál es nuestra opinión sobre cómo opera el sistema?

La verdad es que el sistema ha ido evolucionando. En todo sistema crediticio existe un riesgo; sin embargo, hemos visto que, cómo está operando en los últimos dos años, el riesgo que tiene el sistema para la banca es bastante menor. Tal vez, las ganancias también están acotadas y por eso, quizá, hay poco interés en licitar, pero -como dije- también el riesgo es menor, si lo que va a ocurrir es lo que sucedió en las últimas dos listas o nóminas de los dos últimos años en que se recompró el ciento por ciento.

Respecto del descuento por planilla de las remuneraciones, ya he señalado nuestra opinión.

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Tiene la palabra la diputada señora Cristina Girardi.

La señora **GIRARDI** (doña Cristina).- Señorita Presidenta, si bien para la banca el sobrecargo de la compra puede no ser atractivo, pero si el banco lo compra con harto recargo sigue siendo atractivo. En el fondo, puede parecer como que se compra, pero que no hay mucha ganancia para el banco. Creo que la ganancia para el banco ha sido sustantiva en todo el proceso, con poca o con ciento por ciento de recompra, por lo que se ha mantenido es la ganancia del banco. ¿Ustedes han detectado que la ganancia de los bancos ha aumentado?

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Tiene la palabra el señor contralor.

El señor **BERMÚDEZ**.- Señorita Presidenta, este sistema se basa en los bancos, el corazón del sistema están puesto en el sistema financiero, o sea, los bancos e instituciones financieras, pero básicamente los bancos. Al parecer, para algunos no parecía atractivo desde el inicio, pero para otros sí lo ha sido. Tal es así, que algunos bancos incluso ofrecieron tasas de interés negativas, lo cual es algo muy curioso. Claramente el corazón del sistema es el sistema financiero.

Me parece que los bancos simplemente hacen su negocio, que es tratar de marginar lo más posible. Eso es lo que ha ocurrido, porque en la concepción del sistema estaba incluido el sistema financiero. Eso es lo que nosotros vemos. No hay una opinión de la Contraloría al respecto, porque realmente estaba concebido así, no podemos decir otra cosa. Es una decisión de política pública que está en la ley, está así y lo que hicieron los bancos fue, dentro de los márgenes de la ley, utilizar el sistema de financiamiento.

En relación con sus preguntas, señorita Presidenta, lo que hemos visto respecto del Aporte Fiscal Indirecto (AFI) es que no se ha acreditado el uso correcto que debería tener esa cantidad de recursos destinada al desarrollo institucional. Entonces, no obstante no haberse acreditado esas instituciones de educación superior, siguen siendo susceptibles de crédito con aval del Estado (CAE), siendo que es uno de los requisitos haberlo hecho. Eso fue lo que constatamos. Puede que sea un problema de constatación o que la plata se haya usado en otras cosas. Reitero, no son instituciones en que podamos entrar a hacer una auditoría, porque no tenemos las facultades.

Respecto del control de esos recursos, entendemos que quien debe controlarlos sería la nueva Superintendencia de Educación Superior. Esta es la que, en primer lugar, tiene

que realizar la fiscalización de la sustentabilidad del proyecto y del uso de los recursos en el sector de la educación superior, porque esa ha sido la lógica, de acuerdo con lo establecido en la ley.

En cuanto a la retención de impuestos, por mi rol de contralor, no puedo hacer un comentario sobre la sentencia del Tribunal Constitucional. Si bien es de inaplicabilidad, obviamente lo que se dice para un caso podría extrapolarse respecto de otros. Pero también se relaciona con el hecho de que hablamos de un crédito, por lo tanto, es una deuda. La base de todo el sistema es que se trata de una acreencia que alguien tiene en contra de un deudor que, en este caso, es una persona que estudió en la educación superior.

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Tiene la palabra la diputada señora Cristina Girardi.

La señora **GIRARDI** (doña Cristina).- Señorita Presidenta, respecto de la falta de facultades de la Contraloría para fiscalizar el uso de los recursos CAE, por tratarse de instituciones privadas, a pesar de que son recursos públicos aprobados por ley. Esa misma discusión la tuvimos en relación con las escuelas particulares subvencionadas hace un tiempo con el anterior contralor, quien decía que efectivamente no tenía facultades, porque debían ser recursos aprobados por ley en forma permanente. Sin embargo, estos son recursos aprobados por ley de forma permanente. Entonces, ¿por qué la Contraloría no tendría facultades para fiscalizar el uso de los recursos del CAE? ¿Solo porque son intermediados por la banca o porque son préstamos al estudiante? Hay un subterfugio que hace que la Contraloría pierda su capacidad de fiscalizar recursos que están intermediados, pero que siguen siendo recursos estatales. Sería interesante conocer eso, porque siguen siendo recursos públicos, sobre todo aquellos que se recompran.

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Tiene la palabra el señor contralor.

El señor **BERMÚDEZ**.- Señorita Presidenta, en primer lugar, la visión que tenemos en la Contraloría es que donde hay recursos públicos, debe estar el control de esos recursos por la Contraloría o por otros organismos, no necesariamente tiene que ser la Contraloría. Tiene que haber un control del Estado de qué se está haciendo con los recursos, lo que es básico y en cualquier Estado de derecho es así, tanto respecto del control de la legalidad como del control de legalidad del uso de los recursos públicos.

De cierta manera, la diputada me obliga a que haga una especie de dictamen exprés en esta materia. Efectivamente, cuando hablamos del crédito con aval del Estado, los aranceles de referencia que se pagan respecto de una nómina de la siguiente forma: bajo el supuesto de que en la nómina hay cientos de estudiantes y en esta hay 50 estudiantes de la Universidad Católica de Valparaíso (UCV), lo que implicaría un monto de 200 millones de pesos, es decir, el banco pasaría los 200 millones de pesos a la UCV y, por lo tanto, la plata que se entrega en esa universidad es privada, pero luego el Fisco pone su plata y compra la relación con el banco, no la plata que este invirtió en la universidad. Entonces, no se crea una relación directa, sino que se forma una especie de triangulación en la que el recurso del banco sale por un período y vuelve en el momento en el que recompra el Fisco. Ese es el problema que se presenta, sin perjuicio de que se puede estudiar mejor. Estoy haciendo una respuesta en la comisión.

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Tiene la palabra el diputado señor Luis Pardo.

El señor **PARDO**.- Señorita Presidenta, respecto del último comentario del contralor, creo que al ser un mecanismo estatal el que otorgue el crédito, se zanjará el problema.

Insisto, ¿en algún momento del proceso el Estado toma conocimiento de cuánto recuperó de un deudor? Por ejemplo, ¿qué sucede con los avales que prestan las universidades? ¿Qué pasa con las recuperaciones que hace la banca con posterior a la recompra? O sea, en algún minuto está establecido y es verificable que el Estado sabe si recuperó o no todo lo que tenía que recuperar, porque pareciera que el proceso es bastante inorgánico.

Respecto del descuento por planilla, me parece interesante la observación sobre que esto podría ser discriminatorio en relación con un alumno egresado que postule a un trabajo, pero me sigue pareciendo que es una observación más bien constitucional de los derechos del alumno. En su calidad de guardián o defensor de los recursos públicos, ¿le parece que es un mecanismo indispensable? ¿Podría otro sustituirlo para evitar todo lo que ha pasado en términos de los altos porcentajes de recompra y la necesidad de, junto con dar un crédito más blanco y amigable en muchos sentidos, tener alguna factibilidad de recuperación?

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Tiene la palabra el señor contralor.

El señor **BERMÚDEZ**.- Señorita Presidenta, desde el punto de vista de la Contraloría, siempre será mejor que haya un resguardo mayor que uno menor. Simplemente quisiera poner en la mesa el problema que puede significar esto. Dado que hay una carga para el empleador, en la práctica este puede verse tentado a no tener que correr ese riesgo y preferir a quien no tiene CAE. No se me ocurre en este momento una mejor solución, tampoco sería mi rol, no soy legislador, obviamente.

Estamos realizando una auditoría respecto de la tasa de recuperación de créditos. Efectivamente, la de 2018 se refiere a ese tema y, por lo tanto, podríamos dar una respuesta en el corto tiempo al diputado.

En relación con las facultades de la Contraloría, el proyecto de ley, que se presentó el jueves de la semana antepasada, crea una sociedad anónima. El problema que vemos es evaluar bien cómo juega el control respecto de lo que es ahora una sociedad privada, porque ya no es un órgano de la administración del Estado propiamente tal, sino que es una sociedad del Estado respecto de la cual el Estado va a tener participación.

La Contraloría tiene facultades respecto de ella, pero por ejemplo todo el control preventivo ya no lo tendría porque es un sujeto privado, aunque haya recursos públicos. Por lo tanto, uno debería preguntarse si en el proceso de licitación que se haría entra la Contraloría en el control de la fase de licitación. Hoy lo hacemos, pero bajo el esquema de una sociedad anónima ya no lo podríamos hacer.

Entonces, cada vez que se crea una persona privada lo que se hace es lo que en el derecho administrativo se denomina una huida del derecho administrativo, para sacarse parte del control, y eso es lo que estaría ocurriendo acá.

El señor **PARDO**.- ¿Eso se podría zanjar si la norma facultara expresamente a la Contraloría para ejercer el control preventivo respecto de esa sociedad anónima en particular?

El señor **BERMÚDEZ**.- Podría solucionarse ese problema, pero debería aclararse expresamente. Si no se dice nada, estaría excluida.

Lo que también hay que tener en cuenta respecto de estas sociedades anónimas es que tienen algunas potestades de coordinación respecto de otros servicios públicos. En alguna norma se señala que la sociedad anónima debe

coordinarse, por ejemplo, con el Servicio de Impuestos Internos, la Tesorería General de la República y otros órganos de la administración del Estado.

El problema está en que cuando el gerente de una sociedad anónima los convoque no va a tener un peso específico muy grande toda vez que tiene ese carácter de privado en esta materia. Entonces, a lo mejor eso va a hacer que en la práctica sea un poco más difícil, dado que carece de potestades públicas, llevar a cabo su labor.

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Señor contralor, agradecemos su presentación.

Queda claro que el fisco ha pasado a ser un acreedor directo más que un aval, como se planeó al comienzo.

Respecto del BCI, propongo oficiar a la Tesorería para ver cómo siguió ese caso en particular.

El señor **PARDO**.- Respecto del BCI y la última auditoría, una vez que se concluya.

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- ¿Cuál es la fecha de esa auditoría?

El señor **BERMÚDEZ**.- Esperamos que en septiembre esté lista.

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Esperamos la información exacta, porque la comisión termina su cometido en septiembre.

¿Habría acuerdo para enviar el oficio a la Tesorería General de la República?

Acordado.

Nuevamente agradecemos la presencia del señor contralor.

El señor **BERMÚDEZ**.- Gracias, señorita Presidenta.

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- A continuación, vamos a recibir al director del Servicio Nacional del Consumidor, señor Lucas Del Villar, y al profesor de Derecho Civil, señor Mauricio Tapia.

-Ingresan los invitados a la sala de la comisión.

Vamos a escuchar las dos presentaciones y luego realizaremos una ronda de preguntas.

Tiene la palabra el señor Lucas Del Villar.

El señor **DEL VILLAR**.- Señorita Presidenta, saludo a todos los integrantes de la comisión.

Agradezco la invitación para exponer sobre un tema que es de la mayor relevancia.

El 21 de junio de 2018 se ha enviado el oficio N° 33, dirigido al Servicio Nacional del Consumidor, de parte de esta comisión especial investigadora, para los efectos de hacer una serie de consultas, las que podemos resumir en dos.

La primera se refiere a la legalidad de determinadas cláusulas contractuales. Se establece una presentación en relación con la connotación jurídica que se le da a las cláusulas. Hablamos de cuatro cláusulas establecidas en los contratos de líneas de crédito, en los créditos con aval del Estado.

Luego, se hacen dos consultas. En primer lugar, sobre la operatoria del artículo 17 de la ley N° 20.027, que crea el CAE, respecto de la posibilidad de retener las devoluciones de impuestos a la renta correspondiente al deudor del crédito garantizado conforme a esta ley.

En segundo lugar, en relación con el artículo 44 del decreto supremo 182, del Ministerio de Educación, de 2005, que reglamenta el CAE, señala: La Tesorería General de la República podrá retener de la devolución de impuestos a la renta que le correspondiere anualmente al deudor del crédito garantizado.

En relación con esta segunda consulta, lo cierto es que esto queda fuera del ámbito de la ley de protección al consumidor y, por tanto, fuera de las interpretaciones, observaciones y comentarios que pueda hacer el Servicio Nacional del Consumidor.

No ocurre lo mismo con el primer punto, sobre el análisis de las cuatro cláusulas.

Para efectos de avanzar con velocidad y analizar estas cláusulas las hemos transcrito, no sin antes establecer algunos puntos generales respecto de la operatoria.

Recordemos que desde 2012 el Sernac ha interactuado con la Comisión Ingresa para los efectos de conocer el tenor textual de este tipo de cláusulas contenidas en los contratos y poder establecer el ámbito de aplicación de la ley de protección al consumidor.

Señorita Presidenta, quiero comentarle que me acompaña la subdirectora jurídica, Francisca Barrientos, doctora en Derecho, quien ha realizado una serie de investigaciones y de publicaciones en relación con los contratos de adhesión. Por esa razón, su opinión técnica es de la mayor relevancia para la comisión.

En primer lugar, quiero señalar que la ley N° 19.496, de protección al consumidor, data de 1997. En 2004 sufrió una importante modificación, al igual que en 2012 en relación con productos o servicios financieros por la ley N° 20.555. Sin embargo, el ámbito de competencia queda radicado en los artículos 1°, 2° y 2 bis. Ese ámbito de competencia establece que rige las relaciones entre los proveedores y los consumidores, determinando que es un ámbito de aplicación supletorio, es decir, cuando no existe una ley especial. Eso está establecido en el artículo 2°, letra f), que se aplicará cuando la materia en cuestión no esté regulada por una ley especial.

Asimismo, el artículo 2 bis establece una norma de aplicación supletoria y aplicación conjunta en relación con los juicios colectivos. Por lo tanto, tiene un ámbito de supletoriedad, y si hay una ley especial, y en este caso un reglamento que lo regula, la ley de protección al consumidor pierde aplicación directa.

En segundo lugar, puedo decir que el crédito con aval del Estado forma parte de una herramienta de política pública y, por lo tanto, su objetivo es el acceso a la educación superior, regulada por esta ley especial, N° 20.027.

Por su parte, la administración y los instrumentos, es decir, todos aquellos actos jurídicos bilaterales que son de naturaleza contractual que rigen esta relación, están predispuestos por un organismo público que tiene facultades legales para ello. Esta autorización está sujeta al control de la Contraloría General de la República, conforme ha podido conocer el Sernac en el trabajo conjunto que ha hecho con la Comisión Ingresa.

Otro elemento importante es que el contrato y su forma de operar son controlados por dicha comisión, es decir, existe un ámbito de control que considera un resguardo y una garantía en la aplicación y control de tales cláusulas. Por tanto, queda fuera la posibilidad o la amenaza grave de un ámbito de aplicación que pueda generar desequilibrio entre los derechos y obligaciones de las partes, establecidos en el artículo 16 de la ley de protección del consumidor, que detalla las normas de equidad en las estipulaciones y en el cumplimiento de los contratos de adhesión.

En relación con ese punto, reitero que el artículo 2° de la ley de protección del consumidor establece la regulación de distintas materias por medio de leyes especiales. Por tanto, ciertos procesos quedan fuera del ámbito de la ley de protección del consumidor; por ejemplo, la insolvencia, cuando ha sido declarada en un crédito de características excepcionales, según han establecido los tribunales de justicia en relación con las gestiones de cobranzas que se pueden realizar con esas operaciones de crédito, lo cual denota esta especialidad en procesos

conexos a la política pública a través de los créditos con aval del Estado.

Antes de ceder la palabra a la subdirectora jurídica, en relación con el punto específico de los contratos de adhesión, hago presente a la comisión que es discutible que tales contratos de adhesión sean de aquellos que regula la ley de protección del consumidor, ya que no han sido predispuestos por los proveedores de los servicios financieros.

La ley de protección del consumidor define en su artículo 1º, número 6, qué es un contrato de adhesión. Dice que es "aquel cuyas cláusulas han sido propuestas unilateralmente por el proveedor sin que el consumidor, para celebrarlo, pueda alterar su contenido".

Eso significa que la redacción previa de esas cláusulas debe tener su origen en el proveedor, que es aquella persona natural o jurídica que presta servicios a consumidores mediante contratos con una tarifa previamente establecida. En esos casos, el contrato quedaría radicado en el ámbito de la ley de protección del consumidor.

Señorita Presidenta, si lo tiene a bien, dejaré con la palabra a la subdirectora jurídica del Sernac, señora Francisca Barrientos.

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Tiene la palabra la señora Francisca Barrientos.

La señora **BARRIENTOS** (doña Francisca).- Señorita Presidenta, como expuso el director nacional del Sernac, estamos frente a una tensión entre normas. La ley de protección del consumidor es una ley general que señala que esta no se aplicará cuando existan leyes especiales, condición que tiene la ley N° 20.027, que establece normas para el financiamiento de estudios de educación superior.

En respuesta a las consultas formuladas sobre determinado tipo de cláusulas, expongo a la comisión que dicha ley

establece ciertas directrices respecto de los mandatos, de las garantías y de la forma de pago, de manera que es discutible la aplicación de la ley de protección del consumidor a esas materias concretas, que están reguladas por la ley del CAE.

Como se trata de un sistema complejo, en que no existe una relación directa entre los consumidores -en este caso, deudores de ese sistema crediticio y los bancos-, podríamos discutir también si este contrato está sujeto a los controles que establece la ley, porque, para que se aplique la ley y los controles de forma y de fondo que ella establece, es necesario calificar este contrato como de adhesión. Ese contrato debe estar en su mayor parte redactado por el banco, y eso no ocurre así en el sistema que es objeto de evaluación.

La mayoría de las cláusulas consultadas vienen expresamente dispuestas por ley, al menos en lo que respecta a este servicio. Distinto es si ese sistema es de preferencia de la nación en general, de ahí que se esté discutiendo este tema. Frente a eso, el Sernac no tiene competencia para pronunciarse.

El señor **DEL VILLAR**.- Señorita Presidenta, en relación con ese punto, quiero agregar que el Sernac ha interactuado con la Comisión Ingresas, ha hecho ajustes y revisiones, y ha desarrollado un trabajo conjunto en el marco de una mesa de trabajo cuyo objeto es perfeccionar la redacción de ese tipo de contratos, teniendo en cuenta la experiencia de criterio comparado del Sernac en relación con otros productos o servicios financieros, en particular con contratos de adhesión en que se han establecido operaciones de crédito o de dinero con una línea de crédito o mecanismo similar.

El Sernac ha trabajado en su redacción desde 2012, más fuertemente desde 2016 en una mesa de trabajo dispuesta

para ese propósito y con mayor intensidad desde 2017, en cuyo marco se han hecho reuniones de trabajo y observaciones que han sido acogidas.

Ese trabajo se ha centrado principalmente en aspectos relacionados con la eximición, o más bien con la liberación por parte del mandante, de la obligación de recibir una cuenta, es decir, que el mandatario deba rendir cuenta en relación con ese mandato y respecto a consideraciones que otorgan mandatos tan amplios como en derecho se establezca o se requiera, u otro tipo de asignaciones en relación con la prórroga de la competencia de los tribunales para conocer el tipo de materias reguladas por esta ley.

Cito textualmente una de las frases que fueron eliminadas de las cláusulas contenidas en ese contrato de adhesión: "El estudiante libera expresamente al acreedor de la obligación de rendir cuenta a su gestión".

El señor **PARDO**.- ¿Las anteriores también fueron eliminadas?

El señor **DEL VILLAR**.- Sí. El mandato era tan amplio y suficiente como es necesario en derecho, lo cual también fue eliminado como parte de ese trabajo conjunto. Con todo, se nos ha enviado en el oficio la redacción de ciertos contratos.

Quiero hacer una acotación sobre un aspecto no menor. Si se tratara de una relación pura y simple de una institución financiera que presta dinero a través de una línea de crédito para el pago de una prestación o de un servicio de tracto sucesivo, es decir, que se va renovando, en ese caso, por la naturaleza del servicio, deberíamos analizar si la hipótesis establecida en el artículo 16 de la ley de protección del consumidor establece alguna abusividad, entendida en el contexto que hemos dispuesto.

Transcribí una de las normas de clausura del artículo 16 que establece esa hipótesis de abusividad, que es genérica,

amplia y establece los elementos básicos de una cláusula desequilibrada entre los derechos y obligaciones de las partes.

Cito a continuación la ley N° 19.496, sobre protección de los derechos de los consumidores:

“Párrafo 4°

Normas de equidad en las estipulaciones y en el cumplimiento de los contratos de adhesión

Artículo 16.- No producirán efecto alguno en los contratos de adhesión las cláusulas o estipulaciones que:

g) En contra de las exigencias de la buena fe, atendiendo para estos efectos a parámetros objetivos, causen en perjuicio del consumidor, un desequilibrio importante en los derechos y obligaciones que para las partes se deriven del contrato. Para ello se atenderá a la finalidad del contrato y a las disposiciones especiales o generales que lo rigen (...).”.

Ello se refiere a que la finalidad del contrato es un elemento rector para interpretar esas cláusulas. Por tanto, el desajuste o desequilibrio entre los derechos y obligaciones debe estar en contradicción con la finalidad del contrato, que es precisamente lo que propugna esta política pública en relación con el crédito con aval del Estado.

La norma establece que, para ser clasificadas como abusivas, tales disposiciones deben estar en disonancia con aquellas especiales o generales, y aquí podemos interpretar que estamos en presencia de la ley N° 20.027 y su reglamento.

La última parte de la letra g) del artículo 16 de la ley de protección del consumidor que acabo de citar agrega un elemento no menor. Dice lo siguiente: “Se presumirá que dichas cláusulas se encuentran ajustadas a exigencias de la buena fe, si los contratos a que pertenecen han sido

revisados y autorizados por un órgano administrativo en ejecución de sus facultades legales”.

Eso quiere decir que se cumple con el equilibrio contractual cuando una autoridad pública con facultades para ello lo ha revisado y hallado conforme. Por tanto, es una presunción simplemente legal, pero que en este caso debería ser desvirtuada en un tribunal.

Si bien en esta política pública no podemos decir que la Comisión Ingresas ha revisado estos contratos, sí lo ha predispuesto. Es decir, los ha redactado y ha dictado las resoluciones en virtud de las cuales se los impone a los proveedores y, por tanto, también tuvieron un ámbito de control y revisión, como lo hemos dicho, incluso por la Contraloría General de la República. Es decir, por analogía se podría hacer una lectura en relación con esta norma, aunque no estamos precisamente en presencia de adhesión regulados por la Ley de Protección al Consumidor.

Entrando de lleno a las cuatro cláusulas que fueron incorporadas en el oficio, por el cual se nos citó a esta comisión investigadora, podemos decir que la primera cláusula, la décima, que establece de parte del deudor probar los abonos o pagos que hubiese efectuado a los créditos. En su análisis, nosotros entendemos que esto se da dentro de lo que establece el Código Civil, como las reglas generales en relación con esto. El artículo 1698 del Código Civil establece que incumbe probar las obligaciones o su extinción al que alega aquellas o estas. Es decir, en este caso el deudor tendría que probar si se efectuó pago, en atención a las reglas generales, sin perjuicio de lo cual lo que se ha visto es poca brecha respecto de este punto en particular. Es decir, no hemos podido visualizar en forma considerable si hay disputas por pagos, por lo menos, en la información que cuenta el Sernac.

Continuando con la cláusula, en caso de duda primarán siempre las condiciones estipuladas en el presente contrato de línea. Establece una preeminencia en relación con el ámbito de aplicación de esta relación contractual. Por último, señala que queda estipulado que los créditos que se desembolsen conforme a este contrato de línea, deberán contar con seguros de desgravamen e invalidez en los términos establecidos en el reglamento de la ley N° 20.027.

Como hemos señalado, el ámbito de aplicación da preeminencia a las condiciones del contrato. Luego, supletoriamente se aplican las reglas al efecto. En relación con los seguros, los de desgravamen e invalidez, están dispuestos por una ley y un decreto, en el artículo 37, y en el decreto 282, del Ministerio de Educación, precisamente relacionado con el reglamento de la ley N° 20.027.

Respecto de la cláusula decimoquinta, documentación de los desembolsos, paso a leer la primera parte: "Documentación de los desembolsos, mandato e instrucciones: Uno) Documentación de los desembolsos: El o los pagarés se entregarán a la institución financiera, a sus cesionarios, endosatorios y/o causahabientes con las menciones en blanco relativas al monto adeudado y la fecha de vencimiento, las cuales serán llenadas en el caso que la institución financiera o su cesionario, endosatario y/o causahabiente estimen necesario proceder a la cobranza ejecutiva de los créditos y/o del o los pagarés."

En relación con esto mismo, podemos señalar dos disposiciones atinentes. La primera se refiere a los mecanismos de llenado, que está establecida en el artículo 17 B, letra G, de la ley 20.555, pero también en la ley especial de letra de cambio, cheque y pagaré, que permite expresamente que el monto y la fecha queden en blanco, para

los efectos de servir como mecanismo útil para las cobranzas.

Hay que distinguir que los pagarés no son contratos, en estricto rigor; no son un acto jurídico bilateral y, por tanto, tampoco se aplicarían -hablando en condicional- las disposiciones de la Ley de Protección al Consumidor, que prohíbe que haya espacios en blanco en los contratos de adhesión, ya que el pagaré es, más bien, un acto jurídico unilateral.

Es del caso agregar que para el llenado de estos pagarés, de forma abusiva o defraudatoria, existen tipos penales que los sancionan, tal como se ha recogido de la ley N° 18.092, que proscribe este tipo de conductas. Por tanto, hay un ámbito de control en relación con estos posibles llenados o que sean completados de forma abusiva o en perjuicio del mandante.

También es del caso señalar que, en relación con cómo se utilizan los mismos, señala que serán llenados en caso que la institución financiera o su cesionario, endosatario y/o causahabiente estimen necesario proceder. Creemos que aquí puede haber un ajuste de redacción ya que entendemos que hay una institución que valida y controla el debido desenvolvimiento de este tipo de operaciones. Sin embargo, que "estimen necesario proceder", creemos que es un ámbito un poco amplio, por lo que se podría acotar específicamente al caso en que haya incurrido en mora o que esté en insolvencia. Por tanto, ahí hay un espacio para ajustar esa cláusula en una mejora que genere más certeza jurídica a los contratantes, en virtud de esta obligación, que recaerá sobre el mandatario, en virtud de esta cláusula. La conclusión del Sernac es que se puede mejorar la redacción.

En relación con la segunda parte, respecto del ánimo de novar, estamos hablando de un crédito que es especial, para el existen formas de asegurar el cobro. Por tanto, ello es

necesario, porque muchas veces, en la operatoria de este tipo de créditos, concurren más de un acreedor; como hemos visto, hay recompra de estos créditos, y puede que la misma institución financiera o, en el caso de las garantías que ejerce la institución de educación superior o la institución financiera, todos tengan que concurrir a realizar las gestiones de cobranza. Por tanto, los mecanismos pueden ser alternativos.

Sin embargo, se mantiene la redacción en relación con la orden de la institución financiera para la suscripción de los pagares. Señala que para el llenado de los pagarés, en virtud de este mandato, "por el número que esta última lo estime conveniente". Nosotros consideramos que, si bien hay un ámbito de control, también las cláusulas contractuales tienen que dar cuenta de esta certeza; es decir, pese a existir un ámbito de control alternativo, debería señalar expresamente las condiciones que "estime conveniente", porque ello queda un poco amplio e indeterminado. Por tanto, esta también es una sugerencia que tiene el Sernac en esa línea.

En relación con el mandato irrevocable y delegable, es del caso señalar que el artículo 16 de la ley N° 20.027 establece como condición que el alumno, es decir, el deudor, establezca, en virtud de un contrato que hemos señalado que finalmente es de línea de crédito en relación con este crédito con aval del Estado, otorgue un mandato especial, irrevocable y delegable, de acuerdo con la naturaleza de la operatoria de este mecanismo. Esto lo dice expresamente la ley; por tanto, podría estar ajeno al ámbito o hacer un juicio de reproche, porque la misma ley lo establece para la operatoria de este sistema.

Mismo comentario en relación con la cláusula decimoquinta, segunda parte, donde se señala "que la institución financiera o su cesionario, endosatorio o

causahabiente estimen necesario proceder a la cobranza". Se entiende que la procedencia a la cobranza es una vez que haya incurrido en mora el deudor. Por tanto, podría ser una mejora recomendable el incorporar expresamente esa condición.

En relación con las cláusulas relativas al llenado, hay que incorporar lo que señala la misma cláusula siguiente, la decimosexta, en la que hay más claridad en relación con el ámbito en el cual tiene que operar. Podemos señalar que, de acuerdo con el Sernac, está debidamente descrito en la cláusula siguiente. Por tanto, hay un ámbito -como hemos señalado- en el cual se controla la ejecución de estos mandatos en relación con los contratos de adhesión.

En relación con el mandato e instrucciones para el llenado de pagarés, que es la última cláusula que ha sido consultada, podemos establecer similar comentario a los anteriores. Esta delegación puede ser total o parcial, toda vez que señala expresamente que las instrucciones pueden darse cuantas veces lo estime necesario y conveniente, lo cual se explica precisamente por esta delegación que es total o parcial, lo cual puede ser siempre objeto de mejoras.

En relación con el reglamento de la ley del Sernac Financiero, se establece expresamente un mecanismo de rendición de cuenta. En estos contratos, si bien se eliminó la eximente o liberatoria de la obligación de rendir cuenta, sí sería deseable, desde el punto de vista de una mejora para la información, es decir, el derecho a la información veraz y oportuna que tienen los consumidores, en esta caso, haciendo una analogía con los deudores, y también para mejorar la forma cómo se les informa la operatoria de este tipo de mandato para suscribir pagarés y hacer gestiones de cobranza, establecer un mecanismo específico de rendición de cuenta. Para este efecto,

proponemos lo establecido en los reglamentos de la ley N° 20.555, que dan bastante más certeza.

Para terminar, me gustaría que se le diera la palabra a la subdirectora del Sernac para que haga un comentario al respecto.

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Tiene la palabra la subdirectora del Sernac.

La señora **BARRIENTOS** (doña Francisca).- Señora Presidenta, respecto de las consultas formuladas por esta Comisión relacionadas con la cláusula que establece la obligatoriedad o imposición de un seguro de desgravamen o de invalidez, es del caso decir que el Sernac no tiene competencia para actuar dentro de esta facultad o respecto de esta reglamentación, ya que, como se decía, la ley del Consumidor solo puede actuar cuando no está regulada por materias en una ley.

De manera que el problema se presenta por la ley N° 20.027, la cual expresamente establece que este tipo de contratación debe contar con esta cláusula de invalidez y de desgravamen.

Si el Sernac fuese competente estaríamos frente a una venta atada que está prohibida y recién ahí tendríamos facultades para actuar.

Respecto de la segunda cláusula, la de mandato, la ley del Consumidor cuida de definir los términos y condiciones hasta cuánto cobrar; prohíbe los mandatos en blanco.

Insisto, el problema es que la ley N° 20.027 -está reforzado por el reglamento y refrendado en las cláusulas objeto de cuestionamiento- autoriza que el mandato sea expresamente irrevocable, en circunstancias de que la ley del Consumidor lo prohíbe, y también establece estas facultades amplias para delegar.

En materia de consumo, el Sernac ha tomado la posición clara respecto de esta materia y, asimismo, la

jurisprudencia ha sentenciado varias veces este tipo de cláusulas. Sin embargo, queremos insistir en que como la ley especial así lo establece, existe una inhibición de competencia, ya que no podríamos actuar conforme con lo que establece la ley.

En definitiva, parece ser que el problema está en la ley N° 20.027; desde otra perspectiva, simplemente recordar que la ley del Sernac puede establecer algunas reglas generales al respecto. Ahora, lo que ha hecho el Servicio Nacional del Consumidor es avanzar en términos de mejorar la redacción de estos contratos, la información respecto de los deudores, lo que parece ser un gran problema de este sistema, y algunas reglas en materias de cobranzas y domicilio. Pero, insisto, el Sernac debe actuar dentro de su competencia y conforme a las facultades que establece la ley.

Muchas gracias.

La señora **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- En nombre de la Comisión, le agradezco su participación y colaboración.

Por una cuestión de tiempo, vamos a pasar directamente a la tercera exposición a cargo del profesor de derecho civil de la Universidad de Chile, don Mauricio Tapia.

Tiene la palabra, señor Tapia.

El señor **TAPIA**.- Señora Presidenta, agradezco la invitación para exponer sobre estas cláusulas.

Como dije, soy profesor de derecho civil de la Universidad de Chile y también investigo y enseño sobre estas materias.

Al respecto, tengo una posición distinta a la que acabamos de escuchar. Sé que estas zonas son grises, pero, en mi opinión, hay buenas razones para estimar que la ley del Consumidor es aplicable a los contratos.

En primer lugar, Chile tiene una particularidad en su legislación del consumidor, ya que posee una legislación

del consumo que sabemos que se aprobó a regañadientes contra la oposición de un amplio sector y que solo con el tiempo se fue mejorando, mejoras no han sido totalmente efectivas.

Desde ya la legislación chilena tiene una originalidad: establece en el artículo 2° bis que aquellas áreas y actividades reguladas por leyes especiales no se les aplicaría la ley del Consumidor. Algo inédito en el mundo, no existe en ninguna parte, es una particularidad chilena. ¿Por qué? No lo sé. Es una excusa que se utiliza usualmente por los proveedores; sin embargo, todas las materias económicas son reguladas, existen límites, es cosa de ver en un juicio de consumo cuando se demanda a un proveedor. Dice: "tengo una ley especial, y no se me aplica la ley del Consumidor."

Repito, eso no es así en el mundo. ¿Por qué? Porque la ley del Consumidor no es una regulación económica, no regula una actividad económica, sino que protege a una parte de estos contratos por adhesión, que es el consumidor. Es una ley protectora.

Por lo tanto, se refiere a otras materias que no tienen que ver con la regulación de la actividad, sino con la protección de un contrato. Lamentablemente ese artículo 2° bis existe, y es una fuente de desprotección enorme para los consumidores en Chile.

Pero más allá, incluso considerando a ese artículo, que es muy negativo e inédito, en la particularidad chilena, uno tiene buenas razones para sostener que en esta ley especial no se regulan todas las cuestiones relativas a la protección del consumidor y, por lo tanto, bajo ese argumento, habría que estimarla aplicable.

Otro argumento que es muy interesante y que mencionó el director del Sernac es decir: Bueno, si se aplica la ley

del Consumidor, ¿no estaremos en una hipótesis de lo que denomina la doctrina como un contrato dirigido?

Es un contrato que no está redactado por una parte, como el contrato por adhesión, sino que por el proveedor y propuesto a la otra parte que adhiere. Por eso, nadie modifica el contenido, sino que lo firma. Es un contrato dirigido en la vieja nomenclatura chilena que viene de los años 50'.

¿Qué es un contrato dirigido? Es el que escribe el Estado, es decir, alguna autoridad pública, con competencia para ello, lo redacta o define el contenido.

Creo que parcialmente puede ser dirigido, pero ello no obsta a que si una parte del contrato se estima dirigido porque es redactado o impuesto por el Estado, hay otra que puede no serlo y ser propuesta por el proveedor, en este caso.

Por tanto, si bien es cierto la legislación chilena tiene inconvenientes que se pueden discutir, creo que hay buenas razones para estimar aplicable la ley del Consumidor.

Posteriormente, se me interrogó por las mismas cláusulas que acaba de mencionar el director del Sernac.

Esencialmente estas cláusulas contractuales, de estos contratos de líneas de créditos, en definitiva contratos crediticios, como lo llama la ley del Consumidor, dicen relación con las siguientes materias:

Primero, una eventual inversión de la carga de la prueba, esto es que sea el consumidor, el estudiante, en este caso, el que debe probar que pagó, cuánto pagó y a quién pagó.

Segundo, cláusulas que hacen mención a espacios en blanco por una parte, y algo que se denomina mandatos en blanco. Estas cláusulas tienen que ver con mandatos que se otorgan en carácter de irrevocables.

Por último, está la cuestión de la rendición de cuenta, que también es relevante.

Sobre el primer tema, la inversión de la carga de la prueba, por el artículo 16 de la ley del Consumidor, se estima que es una cláusula abusiva. No se puede atribuir al consumidor la carga de la prueba, atribuyéndole a él la carga definitiva de acreditar hechos tales como, por ejemplo, por qué el servicio no se le prestó adecuadamente o que el producto no servía. Más bien una mirada desde la perspectiva de la prestación de servicios de la venta de productos y de las obligaciones del proveedor.

Ahora bien, lo que dice esta disposición es que el deudor, el estudiante, tiene la carga de la prueba de demostrar qué pagó. Como bien dice el director, es una regla general del derecho.

En definitiva, el que paga mal, paga dos veces; es un viejo adagio. Y, por otra parte, quien alega que cumplió una obligación, está obligado a probarla.

Por lo tanto, no existe una inversión de la carga de la prueba que altere las reglas generales. Por lo demás, como bien se dijo, no veo que sea una cuestión que suscite demasiados problemas, porque quien paga son los usuales clientes y guardan el recibo.

Respecto de los mandatos en blanco y los contratos escritos que contemplan espacios en blanco, los acuerdos que contienen espacios en blanco están proscritos en la legislación del consumo. Se estima que es una cláusula abusiva. Es bien rara la redacción chilena porque cómo va a ser abusivo si está en blanco; ¡cómo va a ser abusivo el vacío! Lo que pasa es que se trata de una cláusula que da lugar a eventuales abusos porque algo se escribe ahí después. Es decir, previene un abuso más que sancionarlo. Es discutible la naturaleza del pagaré, de si se trata de un contrato o no, pero la verdad es que está en el marco de un acuerdo contractual. Se suscribe un mandato, hay una

línea de crédito y el pagaré simplemente es una garantía de pago.

Creo que hay buenas razones para sostener que tales pagarés no pueden llevar espacios en blanco, si se aplica la ley del consumidor.

Los mandatos en blanco generan otra discusión interesante. En 2011 se aprobó la ley del Sernac financiero. Uno de los "aportes" de esa ley es que reguló los mandatos y estableció dos restricciones respecto de los mandatos que se otorgan en el ámbito de los contratos financieros. Una restricción es que no pueden existir mandatos en blanco y otra que no pueden haber mandatos irrevocables.

¿Qué son los mandatos en blanco? Es una expresión popular, no es propia de la ley. En la discusión parlamentaria hay algunas referencias. Un senador dice que lo que quieren es terminar con las prácticas de que los proveedores se auto-otorgan mandatos para luego completar garantías en su favor; precisamente, lo que se quiso prohibir en este caso son estos mandatos. ¿Por qué se quisieron prohibir? En primer lugar, ¿fue una buena noticia la regulación de los mandatos en la ley del Sernac financiero? Sí y no. Conforme a las reglas generales, se puede estimar que ninguno de estos mandatos es lícito, incluso no aplicando la ley del consumidor. Aquí, hay un claro conflicto de interés. El mandato es un encargo de confianza, es decir, uno confía al mandatario un determinado encargo.

En el derecho no se puede confiar un encargo de esa naturaleza cuando hay conflicto de interés como, por ejemplo, el mandatario que recibe la orden de vender un bien no puede comprarlo para sí. Eso es conflicto de interés. ¿Hay conflicto de interés en este caso? Por supuesto, se le está otorgando un mandato a la contraparte,

a su acreedor, que tiene un interés contrapuesto al del mandante. Conforme a las reglas generales, se puede sostener incluso, sin aplicar la ley del consumidor, que esos mandatos no proceden en ningún ámbito. Se trata de una mala práctica chilena. No puede ser que algo tan importante como la constitución de garantías se confíe, nada más y nada menos, al acreedor que siempre va a redactar en su favor. Se le da una carta blanca para constituir las garantías que quiera y eso es totalmente irregular y, en mi opinión, no hay casos comparados que sean equivalentes.

Entonces, ¿qué se quiso hacer en 2011? Prohibir estas prácticas y por eso se dice que no se admiten los mandatos en blanco. Lamentablemente, los reglamentos del Sernac financiero borrarón con el codo lo que se había escrito con la mano en la ley. ¿Qué se dice sobre los mandatos en blanco? Son aquellos cuyas obligaciones a contraer por el consumidor son indeterminadas o que no se pueden determinar conforme a las reglas del mismo mandato. Basta que -técnica que conocemos los abogados- el mandato describa la facultad y el objeto de manera precisa aunque sea de media página, como estos mandatos que se entregan, para que sean aparentemente lícitos. Lo que se avanzó en la ley del Sernac financiero, luego lo desdijo el reglamento.

Si se toma la ley del consumidor, esa cláusula es ilícita, pero si tomo el reglamento del Sernac financiero, no lo sé. Debería primar la ley y, en mi opinión, son reglamentos ilegales en este punto.

Quiero insistir que la proscripción de los mandatos en blanco se introdujo en la legislación para impedir estos mandatos para constituir garantías, es decir, para suscribir pagarés. Ese fue el propósito y está en la ley.

Mandatos irrevocables

También es una mala práctica. En el fondo, se amarra al consumidor con un mandato, con una facultad amplia, y se

le dice que ni siquiera puede revocarlo cuya facultad es propia del mandato. Este es un encargo de confianza y cuando se pierde la confianza en el mandatario se revoca. Sin embargo, estos consumidores no lo pueden hacer. ¿Eso es lícito? Los contratos que no están sujetos a la legislación del consumidor, por ejemplo, en los contratos mercantiles son lícitos. En un acuerdo entre proveedores y empresarios se puede pactar si interesa a ambas partes. Incluso hay un artículo en el Código de Comercio que lo establece bajo el principio "interesa a ambas partes" el acuerdo.

¿Qué dice la ley? Bueno, dice que se prohíben los mandatos irrevocables, pero nuevamente operaron los reglamentos. El reglamento sobre los mandatos irrevocables señala que la revocación del mandato no puede tener lugar cuando el mandato interesa a ambas partes, si no está la completa ejecución de las obligaciones. O sea, la ley dice que no pueden ser irrevocables y los reglamentos dicen que pueden ser irrevocables porque establece como condición para la revocación el que se ejecuten las obligaciones. En definitiva, mientras se deba algo no se puede revocar el mandato y el mandatario, el proveedor, puede seguir haciendo lo que quiera con el mandato, firmando o suscribiendo pagarés, etcétera.

Coincido con el director en el sentido de que tampoco hay una regulación precisa de la rendición de cuenta. La redición de cuenta, en singular, es una figura del Derecho Civil y del Derecho común, que se aplica en estos contratos, aun cuando estimamos que no se le aplica la ley del consumidor, en las reglas generales del mandato ahí está. Rendir cuenta no es solo mostrar qué se hizo en términos numéricos, sino que señalar y describir de manera razonada qué se ejecutó con ese mandato. Aquí, eso tampoco está regulado.

En conclusión, en primer lugar, estimo que hay muy buenas razones para considerar aplicable la ley del consumidor a estos contratos y, en segundo lugar, si se analiza la ley y no el reglamento, estas disposiciones en particular aquellas relativas a los mandatos en blanco irrevocables, me parece que pueden calificarse como abusivas.

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Muchas gracias.

Ofrezco la palabra.

Ofrezco la palabra.

Entonces, voy a comenzar preguntando al director del Sernac cuántas denuncias han llegado por el Crédito con Aval del Estado al Servicio Nacional del Consumidor. ¿Se harán parte de las demandas colectivas que existen respecto del CAE, que son seis y que tienen involucrados a 11 mil endeudados?

Respecto de la discusión general, me queda claro que es la ley N° 20.027 la que asegura estas cláusulas y como es ley especial, ustedes no tendrían competencia para aplicar la ley de protección del consumidor y del Sernac financiero. Pero si esta ley N° 20.027 no tuviera esta condición y, por lo tanto, se anula la aplicación, ¿ustedes consideran que estas cláusulas son abusivas?

Además, otra pregunta que es más bien política como la anterior, ¿ustedes consideran que estas cláusulas que se presentaron significan una sobrecarga para estos deudores en contraposición a otros deudores de créditos? Dicho de otro modo, ¿estos "consumidores", porque hablamos de educación, se ven más perjudicados que otros "consumidores" del país?

Tiene la palabra el diputado señor Hugo Rey.

El señor **REY**.- Señorita Presidenta, por su intermedio, saludo a los invitados. Quiero preguntarle al director del Servicio Nacional del Consumidor si comparte la idea de

que existe una incongruencia entre la ley y los reglamentos. Además, qué se puede hacer al respecto.

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Tiene la palabra el señor Lucas del Villar Montt, director del Sernac.

El señor **VILLAR**.- Señorita Presidenta, haré una precisión general. Primero, estimamos que en la relación contractual que existe entre la institución financiera y el consumidor, en el entendido de que es el alumno quien toma el crédito, por regla general sí se aplica la ley de protección al consumidor, si bien existe una excepción particular en relación con las hipótesis de abusividad relativas a las cláusulas contenidas en dicho contrato de adhesión y, eventualmente, si puede ser calificado como un contrato de adhesión de acuerdo con ley de protección al consumidor.

Como dijo el profesor presente, en nuestra legislación hay una innovación que establece que tienen que estar predispuestas, que es algo que está en la ley, pero no necesariamente es así en los sistemas comparados.

En ese ámbito se genera la discusión. En particular, en relación con las hipótesis específicas que establece el artículo 16 de la ley de protección al consumidor, relacionadas con las consultas que hicieron sobre cuatro cláusulas. Por lo menos ese punto está establecido por ley especial, pero eso no significa que en el ámbito general de esta relación contractual no se aplique la ley de protección al consumidor.

En cuanto a los reclamos, efectivamente el Sernac ha recibido algunos. Tenemos un reporte que haremos llegar a la comisión, que dice relación con los reclamos que hemos tenido durante este periodo de 2018. En general, no tienen que ver con las cláusulas o con la utilización de ellas, pero sí con algunas causales generales de insatisfacción de consumidores con productos financieros, líneas de

crédito y otros servicios afines. Por ejemplo, tenemos reclamos respecto de las cobranzas extrajudiciales y de las malas prácticas que se generan en ese ámbito, incluidos los servicios conexos.

Lo cierto es que el Sernac ya ha oficiado a cerca de cinco bancos en relación con la posibilidad de utilización de estos contratos o, eventualmente, otras malas prácticas asociadas a los reclamos que se han recibido.

La verdad es que el volumen de los reclamos es bastante bajo en términos relativos a otros productos financieros. Es decir, no tenemos una alerta respecto de algunas hipótesis infraccionales, pero para prever cualquier situación el Sernac ha oficiado, solicitando mayor información, a los bancos que han licitado estos créditos con aval del Estado. Por lo tanto, tienen un ámbito de relacionamiento con estos deudores para efectos de tener mayor información y hacer un análisis más detallado de los reclamos.

En cuanto a las demandas colectivas, y poniendo esto en contexto, debo señalar que el Sernac tramita cerca de ciento cincuenta demandas colectivas actualmente. Existe un número importante, que no está determinado, de demandas colectivas de otros legitimados activos.

Respecto de otros legitimados activos cabe mencionar que la ley establece la posibilidad de que cincuenta o más consumidores afectados en un mismo interés puedan presentar una demanda colectiva, con el debido patrocinio de un abogado. Tales demandas se contabilizan en un volumen importante. También hay asociaciones de consumidores que presentan demandas colectivas.

Cabe recordar que por la naturaleza jurídica particular, sobre todo procesal de este tipo de acciones colectivas, tiene efecto *erga omnes*, es decir, benefician a todos aquellos que estén representados, independiente de si quien

interpuso la demanda es el Sernac, una asociación de consumidores o cincuenta o más consumidores afectados. Por lo tanto, el beneficio es respecto de todos, sin necesidad de que exista más de un legitimado activo. Cuando hay uno que presenta la demanda colectiva, puede seguir con la tramitación y el efecto es exactamente el mismo. De acuerdo con la ley, no varía si es que hay otro legitimado activo que se haga parte o presente una demanda colectiva. Es más, procesalmente se establece que si hay varios legitimados activos que están presentando la demanda colectiva con los mismos hechos o la triple identidad, que no viene al caso explicarlo, se deberían acumular a la demanda más antigua, la primera. Por lo tanto, en el caso eventual de que una asociación de consumidores o el Sernac presenten una demanda colectiva por los mismos hechos, tiene que acumularse en la primera demanda que se presentó en base de esos hechos.

El Sernac tiene sus propias interpretaciones e hipótesis jurídicas mediante las cuales defiende a los consumidores, pero también atiende, con especial énfasis y base técnica, el volumen de personas afectadas y el impacto de la conducta infraccional en el patrimonio o los intereses de estos consumidores. Por lo tanto, pondera caso a caso cada una de las eventuales prácticas abusivas o infraccionales colectivas para efectos de determinar respecto de cuál va a presentar demanda colectiva o en cual se va a hacer parte de acuerdo con estos criterios.

En base a esos criterios el Sernac ha presentado las demandas colectivas que ya mencioné, pero no se ha visto en la necesidad de interponer o hacerse parte de demandas de esta naturaleza.

El Sernac no se hace parte de todas las demandas colectivas que existen y tampoco lo hace cuando no existen ciertos antecedentes básicos para recurrir a los tribunales

con la finalidad de solicitar la representación del colectivo de consumidores que se vean afectados.

Respecto de las cláusulas y de su eventual calificación, desde 2016 el Sernac ha trabajado en mejorar y en hacer ajustes a las cláusulas contenidas en este contrato tan particular, que es regulado especialmente. Lo cierto es que ha tenido conversaciones durante el último tiempo, y hay un oficio con la Comisión Ingresas, para los efectos de realizar algunos perfeccionamientos en base a lo que ya se ha señalado.

Es del caso indicar que estos contratos tiene un periodo de vigencia, en virtud del cual se hacen nuevos llamados a licitación; por lo tanto, el Sernac ya ha tomado contacto para que en los futuros llamados se incorporen las observaciones que se han hecho sobre los contratos. Se ha oficiado para el efecto.

Por último, en relación con las posibles incongruencias que se pueden verificar en la ley y los reglamentos debo señalar que la ley de protección al consumidor establece el ámbito general de protección de derechos y estándares en la legislación. En muchos países incluso tienen consagración constitucional; de hecho, en la gran mayoría de los países latinoamericanos. Por lo tanto, esa integración está en el ámbito de los derechos fundamentales resguardados constitucionalmente; sin embargo, en nuestra legislación hay un ámbito legal, y la especialidad o el ámbito de supletoriedad que tiene la ley de protección al consumidor también se refiere a las leyes especiales. Pero existen reglamentos que hacen bajada respecto de temas para una aplicación más concreta. Por ejemplo, reglamentos de precio por unidad de medida, de 2002, establecen cómo se tienen que informar los precios, de acuerdo con esta valorización de la unidad de medida o del contenido neto o

del peso, para los efectos de hacer un análisis comparativo.

Evidentemente, estamos hablando de información básica comercial que está regulada en la ley de protección al consumidor; sin embargo, es necesario que en el reglamento haya una bajada con un detalle mayor en relación con estos últimos.

Por lo tanto, no debiera haber contradicción entre los reglamentos y lo que establece la ley, porque precisamente lo que hace es una concreción armónica de los derechos que están recogidos en la ley respecto de algún mercado específico o la forma específica en que un proveedor debe disponer y cumplir con estos derechos de protección a los consumidores.

Señorita Presidenta, si le parece, la subdirectora hará una acotación sobre algunas preguntas.

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Tiene la palabra la subdirectora jurídica, señora Francisca Barrientos.

La señora **BARRIENTOS** (doña Francisca).- Señorita Presidenta, se consultó si existe una sobrecarga para los deudores, y si se considera hipotéticamente, si no existiera la ley N° 20.027, la posible abusividad y la incongruencia entre la ley y los reglamentos.

Es del caso señalar que son estudiantes, y parece ser, conforme con las nuevas directrices de la nueva institucionalidad, que dejarían de ser consumidores. Más allá de eso, son consumidores hipervulnerables porque se trata de estudiantes que no alcanzan a percibir los efectos de un crédito, sino hasta mucho tiempo después de salir de sus estudios, o sea, hasta que egresan, o bien hasta que comienzan a trabajar. Desde ese punto de vista, si es que queremos aplicar a la educación la ley de Consumo, bueno, hay que pensar en eso. La hipervulnerabilidad de esta clase

de sujetos mandataria al legislador a dar una especial preocupación respecto de la información que existe en términos de la deuda y de los intereses. Recuerden que existe un 20 por ciento de interés recargado. Eso también es muy extraño, bajo cualquier otra figura de crédito, y solo aparece en la ley N° 20.027.

Yo antes trabajaba en la Universidad Diego Portales, y en la facultad de Derecho más del 60 por ciento de los alumnos estudian bajo este régimen. Yo les puedo asegurar que muchos de ellos no comprenden los términos y condiciones de estos contratos, que son tan enrevesados. Insisto, desde una forma hipotética, a falta de la ley N° 20.027, la ley del consumidor prohíbe las cláusulas que fueron objeto de consulta. No se puede, en cualquier crédito, imponer un seguro de desgravamen, salvo en los créditos hipotecarios, por su especial configuración. Tampoco se puede imponer este crédito de invalidez. Esa regla se encuentra en el artículo 17 h), que prohíbe la figura que se conoce como "ventas atadas".

Respecto del mandato, el profesor Tapia ya nos informaba sobre el problema que existe. Es la ley del consumo la que prohíbe el mandato irrevocable, pero la N° 20.027 permite, expresamente, esta configuración especial. De ahí que se esté trabajando en la revisión de los reglamentos para ver si efectivamente existe una desconfiguración o incongruencia entre lo que establece la ley y los reglamentos.

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Tiene la palabra el señor Tapia.

El señor **TAPIA**.- Señora Presidenta, es cierto que la ley N° 20.027 permitiría un mandato irrevocable, pero el texto de la ley señala lo siguiente: Es un mandato irrevocable para que el empleador pueda efectuar la deducción de remuneraciones, que es una hipótesis que el contralor dijo

que no se aplica. Es decir, la ley permite un mandato irrevocable, pero solo en esa hipótesis, no para constituir garantías ni estar llenando pagarés, como se hace con estas cláusulas que analizamos.

Entiendo, y el director me lo acaba de mencionar, que el reglamento de esta ley ampliaría las hipótesis, pero, en realidad, tratándose de una materia como esta y de algo tan sensible como el carácter irrevocable de un mandato, me parece que el reglamento nuevamente no puede ir más allá de la ley y ampliar las hipótesis para otras situaciones. El reglamento habla que podrían las partes acordar aplicar la regla del artículo 16. En verdad, la ley es clara en esa materia. Solo irrevocable para el efecto de la deducción de las remuneraciones, pero no para esto.

La señorita **VALLEJO** (doña Camila).- Ese reglamento fue revisado por Contraloría.

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Bueno, nos han entregado información muy relevante respecto de la ley y del reglamento, así que les agradezco su participación, ya que serán muy importantes para el informe final de esta Comisión.

En estos últimos minutos de la sesión les solicito que podamos aprobar la propuesta de preguntas al ex-Presidente Ricardo Lagos.

El diputado Bellolio ya me hizo llegar algunos comentarios.

Tiene la palabra la diputada Cristina Girardi.

La señora **GIRARDI** (doña Cristina).- Señora Presidenta, a raíz de la reunión que tuvimos con el contralor, creo que sería importante agregar dos preguntas. No solo en relación a la expansión de la matrícula, sino también, por una parte, a la fiscalización de los recursos, o sea, si esta triangulación expresamente se eligió como un medio para no fiscalizar el uso de los recursos públicos, y por otro la

expansión del negocio de las universidades, por ejemplo, la Universidad del Mar, que sabemos que tuvo fines de lucro.

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Muy bien, las vamos a incorporar.

Tiene la palabra el diputado Rey.

El señor **REY**.- Señora Presidenta, mi inquietud es en relación con los reglamentos. Si efectivamente el ex-Presidente Lagos, bajo su mandato, desarrolló este crédito y, en consecuencia, también los reglamentos.

Por lo tanto, si los reglamentos son contradictorios respecto de la ley, la pregunta al ex-Presidente es si considera que los reglamentos están en contradicción con la ley y por qué se hizo de esa manera, situación que han refrendado las personas invitadas hoy.

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Vamos a revisar si los reglamentos son del período del ex-Presidente Lagos, y de ser así le preguntaremos si existe contradicción y cómo se justificaría.

¿Habría acuerdo para enviar el oficio al ex-Presidente Lagos?

Acordado.

La señorita **ROJAS**, doña Camila (Presidenta).- Muy bien. Por haber cumplido con su objeto, se levanta la sesión.

-Se levantó la sesión a las 13.57 horas.

ALEJANDRO ZAMORA RODRÍGUEZ,
Redactor
Jefe Taquígrafos Comisiones.

COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA (CEI 5 CAE)

Período Legislativo 2018-2022

ASISTENTES A LA SESIÓN 7^a, DE FECHA 9 de julio de 2018

	NOMBRE	CARGO	INSTITUCIÓN	CORREO ELECTRÓNICO
1	Patricio Alvarez-Solomonca	Jefe de Gabinete	Dip. Mario Venegas	
2	Leonardo Vilches	Jefe de Gabinete	Dip. Cecilia Vallejo	
3	Fernando Ramos R.	Asesora	Dip. Cristina Girardi	
4	Mauricio Topia	Profesora Derecho civil	U. de Chile	mtopia@derecho.uchile.cl
5	Catalina Venegas	Abogada, Unidad de Estudios Legislativos	Contraloría	cvenegasa@contraloria.cl
6	Fabrizio Cadarasso	Psicólogo	Dip. Mario Venegas	fcazaros@guil.com
7				
8				
9				
10				

COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA (CEI 5 CAE)

Período Legislativo 2018-2022

ASISTENTES A LA SESIÓN 7ª, DE FECHA 9 de julio de 2018

	NOMBRE	CARGO	INSTITUCIÓN	CORREO ELECTRÓNICO
11	Gabriela Millagun U.	Jefa depto. Cumplimiento y Análisis de Norm. Financ	Sernac.	gmilla@un@ Sernac.cl
12	Isidro Pieme Cochón	JEFE DE GABINETE	SERNAC	ISCOUCHOT@SERNAC.CC
13	Francisca Barrientos	Subdirectora Jurídica	Sernac	Fbarrientos@sernac.cl
14	Macarena Toro	Periodista	Minimuc	macarena.toro@minimuc.cl
15	JUAN EDU. VARGAS	JEFE DIVESU P	MINIMUC	juan.vargas@minimuc.cl
16	Campbell Henderson	Periodista	MEGA (ATOM NOTICIAS)	CAMPBELL-HENDERSON@MEGA.CL
17	Alejandra Valenzuela Manríquez	Abogada Gb. Control	Controladora	ardenzuebla@controlador.cl
18	Fernando Carrillo Araya	Asesor	Nodo XXI	Fcarrilloa@gmail.com
19	Cristóbal Kubick O.	Asesor	Seg Pres	CKubick@mingoPres.gob.cl
20	JUAN OYARZUN A.	ASESOR	DIP. GIRARDI	NOYARZUN@HOTMAIL.COM