INFORME DE LA COMISIÓN ESPECIAL DEL ADULTO MAYOR, recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que modifica la ley N° 20.720 con el objeto de establecer un ámbito de aplicación especial de los procedimientos concursales de renegociación para las personas mayores.

BOLETÍN Nº 12.850-07

_____

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión Especial del Adulto Mayor tiene el honor de presentaros su primer informe sobre el proyecto de ley de la referencia, en primer trámite constitucional, iniciado en Moción de los Honorables Senadores señoras Goic y Órdenes, y señores Chahuán, Quinteros y Sandoval.

No obstante que el proyecto de ley es de artículo único vuestra Comisión os propone discutirlo sólo en general, en virtud de lo dispuesto en el artículo 36 del Reglamento de la Corporación, con el objeto de otorgar a Sus Señorías la oportunidad de perfeccionar y enriquecer la iniciativa con ocasión del segundo informe.

A la sesión en que se trató este proyecto de ley asistieron, además de sus miembros, las siguientes personas:

-De la Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento, el Superintendente, señor Hugo Sánchez; la Jefa Jurídica, señora Patricia Carrasco, y la Jefa del Subdepartamento de Renegociación, señora Josefina Errázuriz.

-Del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el asesor señor Daniel Lara.

-Del Comité DC, el asesor señor Gerardo Bascuñán.

-De la Fundación Sabiduría.cl, el periodista, señor José Cruzat.

-La asesora parlamentaria de la Senadora Órdenes, señora Paulina Ruz.

-El asesor parlamentario del Senador Ossandón, señor Mirko Podvnavak.

-Los asesores parlamentarios del Senador Sandoval, señores Mauricio Anacona, Sebastián Puebla y Nicolás Starck.

- - -

OBJETIVOS DEL PROYECTO

Establecer un monto inferior de endeudamiento para acceder al procedimiento concursal de renegociación de la persona deudora y rebajar a la mitad los honorarios del liquidador para los mayores de 60 años.

- - -

NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

-No tiene. -

- - -

Durante la discusión en general del proyecto, concurrió especialmente invitado a exponer sus puntos de vista, el Superintendente de Insolvencia y Reemprendimiento, señor Hugo Sánchez.

- - -

ANTECEDENTES

Para el debido estudio de esta iniciativa legal, se han tenido en consideración, entre otros, los siguientes:

I.- ANTECEDENTES JURÍDICOS

1.- Constitución Política.

2.- Ley N° 20.720 de Reorganización y Liquidación de Empresas y Personas.

3.- Ley N° 19.828, que crea el Servicio Nacional del Adulto Mayor.

4.- Ley Nº 21.144 que establece el concepto de Cuarta Edad.

II.- ANTECEDENTES DE HECHO

La Moción que da origen al presente proyecto de ley señala que el mayor acceso y disponibilidad de productos de crédito en el país ha significado que las personas puedan gastar más de lo que reciben, lo que genera situaciones de endeudamiento en una significativa proporción de la población.

Indica que en Chile, de acuerdo a un informe elaborado por la Universidad San Sebastián, al 31 de diciembre del año 2018 las personas que se encontraban en una situación de morosidad de sus deudas, es decir, que tenían una o más cuotas impagas de cualquier tipo de operación crediticia eran alrededor de cuatro millones quinientos veintinueve mil cuatrocientos ochenta personas que, en promedio, deben alrededor de un millón setecientos veinticinco mil ciento ochenta pesos, y si se considera que de acuerdo a los últimos datos entregados por el Instituto Nacional de Estadísticas el ingreso medio mensual de la población ocupada es de quinientos cincuenta y cuatro mil cuatrocientos noventa y tres pesos , los chilenos, en promedio, adeudan más de tres veces la cantidad de sus ingresos.

Enseguida, hace presente que la situación de endeudamiento ha mostrado una progresión al alza durante los últimos años y que de acuerdo a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF), los indicadores de endeudamiento de los clientes bancarios también han aumentado progresivamente. Agrega que, a junio del año 2018, el nivel de deuda representativo (mediana de la deuda) fue de tres millones doscientos mil de pesos chilenos, cifra que aumentó en 7,3% real en comparación a igual mes del año 2017, que fue de dos millones novecientos mil.

Expone que muchas personas mayores, debido a sus bajas pensiones, deben solicitar créditos para poder solventar eventualidades que impactan en su presupuesto familiar y que de acuerdo a la Superintendencia de Pensiones (SP), el monto representativo de pensiones de vejez autofinanciadas de los chilenos es de ciento treinta y un mil ochocientos noventa y cuatro pesos, mientras que dicho monto en las pensiones de vejez autofinanciadas más el Aporte Previsional Solidario corresponde a ciento cincuenta mil ciento cinco pesos, lo que corresponde a la mitad del valor actual del Ingreso Mínimo Mensual que asciende a trescientos un mil pesos.

Enfatiza que más bajos son los montos que reciben las personas beneficiadas por el sistema de pensiones solidarias al que pertenecen un millón cuatrocientos ochenta y un mil doscientos pensionados, ya que el monto de las pensiones básicas de vejez e invalidez que se les otorga a quienes integran un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población y que, además, no tienen derecho a pensión en ningún otro régimen previsional, corresponde a ciento siete mil trescientos cuatro pesos al

mes, a diferencia de las personas beneficiarias de aportes previsionales solidarios de vejez e invalidez (complementos de pensión) que reciben un monto promedio de setenta y tres mil doscientos noventa y dos pesos al mes .

Hace presente que, si se considera que ya la situación de endeudamiento expone a las personas a una situación de vulnerabilidad, de acuerdo a los montos promedios de las pensiones de los chilenos, una proporción significativa de personas mayores se encuentran en una situación de por si vulnerable, toda vez que de acuerdo a la CASEN del año 2015, la vulnerabilidad de los pensionados aumenta junto con la edad.

A modo de ejemplo, indica que en el grupo de 60 a 64 años, un 43% pertenece a la categoría más vulnerable, versus 58% en el grupo de 80 años y más, y, asimismo, existe una mayor incidencia de la pobreza multidimensional en la población mayor de 60 años que en los segmentos etarios inferiores a dicha edad.

Asegura que las personas mayores acceden mayoritariamente a servicios financieros provenientes de tarjetas de crédito no bancarias, de Cooperativas de Ahorro y Crédito y de Cajas de Compensación de Asignación Familiar (CCAF), pero que, en muchos casos debido a su situación de vulnerabilidad económica, se encuentran en estado de morosidad. En la misma línea, indica que, de acuerdo al último Informe de Endeudamiento elaborado por la SBIF, entre los segmentos poblacionales que exhiben mayores índices de morosidad se encuentran los adultos mayores (más de 65 años), cuya deuda impaga respecto a la deuda total de los chilenos se encuentra entre las más altas, correspondiente a un 4,37%.

Estima alarmante la situación de deuda de las personas que reciben Pensión Básica Solidaria, cuya morosidad ha aumentado progresivamente durante los últimos años y alcanza a las 46.178 personas que en promedio adeudan setecientos dieciséis mil trescientos treinta y cuatro pesos, de los cuales el 13% corresponde a las personas morosas mayores de 65 años de edad.

Señala que ante la grave situación de endeudamiento que experimentan las personas, se estableció ley N° 20.720 de Reorganización y Liquidación de Empresas y Personas que contempla un procedimiento especial destinado a superar la situación de insolvencia de las personas naturales, para lo cual se considera un procedimiento administrativo flexible que permite la renegociación de las deudas para alcanzar, en conjunto con los acreedores, una solución satisfactoria para ambas partes, de modo que dicho procedimiento constituye una alternativa a los juicios ejecutivos, que implica la necesaria intervención de los tribunales de justicia junto con todos los costos asociados a ello.

Agrega que el procedimiento concursal de renegociación de la persona deudora, regulado en los artículos 260 y siguientes de la ley N° 20.720 mencionada, busca la rehabilitación financiera de los deudores que, de manera voluntaria y de buena fe, buscan dar cumplimiento a sus obligaciones previamente pactadas y reemplaza la liquidación como primera solución al problema de crisis patrimonial de los deudores. En tal sentido, hace presente que a través de dicho procedimiento de carácter gratuito y cuya mediación corresponde a la Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento que actúa como facilitadora de acuerdos entre deudor y acreedores, se podría repactar, novar o remitir todas o parte de las obligaciones de la persona deudora.

Destaca que para poder acceder a este procedimiento, se establece un requisito de carácter económico, el cual es que la persona deudora deba tener dos o más obligaciones vencidas por más de 90 días corridos, actualmente exigibles, provenientes de obligaciones diversas, cuyo monto sea superior a 80 unidades de fomento ($2.207.440, aproximadamente), requisito que en la práctica constituye una barrera de entrada para las personas mayores, ya que dicho monto de deudas es demasiado elevado considerando los bajos ingresos que ellos perciben por medio de sus pensiones.

Finalmente expone que las personas mayores tienen una situación financiera más vulnerable que el resto de las personas debido a su edad y al bajo monto de sus pensiones, por lo que la insolvencia que les pueda afectar es especialmente sensible y su endeudamiento deviene en una circunstancia insuperable, más aún cuando no cuentan con otros medios de generación de ingresos distintos a las pensiones, por lo que la presente iniciativa propone facilitar el acceso de las personas mayores al procedimiento concursal de renegociación antes señalado, rebajando el monto de sus obligaciones vencidas y el valor a pagar al liquidador.

\- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL

Al iniciarse el estudio del proyecto de ley en informe, **la Honorable Senadora señora Goic** hizo presente que la iniciativa busca hacerse cargo de un problema planteado por los propios adultos mayores, que en la actualidad no pueden utilizar un beneficio contemplado en la ley de insolvencia y reemprendimiento por el monto que se les exige respecto de sus obligaciones impagas, por lo que se propone disminuir a la mitad el requisito existente respecto del monto de las obligaciones impagas desde 80 a 40 Unidades de Fomento.

Enseguida, **el Superintendente de Insolvencia y Reemprendimiento, señor Hugo Sánchez**, señaló que, de acuerdo a un

estudio realizado por la Universidad San Sebastián y Dicom Equifax, son alrededor de seiscientos dieciséis mil adultos mayores que hasta el mes de septiembre presentaban algún nivel de deuda morosa, independiente del monto y cualquier período de vigencia de la misma.

Destacó que a partir de esas cifras se hizo una separación porque hay dos perfiles dentro del adulto mayor que es importante distinguir: unos son los que tienen entre 60 y 69 años y que están todavía activos, tienen fuente de ingresos y, por otra parte, están quienes ya no están activos y tienen sobre los 70 años de edad.

Indicó que en forma mayoritaria los adultos mayores están en insolvencia y con algún tipo de mora corresponden en dos tercios a quienes se ubican entre los 60 y 69 años, con una mora promedio de casi dos millones de pesos. Agregó que ello corresponde al monto total de lo que tienen vencido, porque en general la deuda es mucho más grande que bordea los quince millones de pesos, que es más o menos el doble de lo que tiene el adulto joven. Respecto de los adultos mayores de 70 años, dijo que eran la mitad, un tercio, y que la mora promedio es un poco más baja.

En cuanto al procedimiento, explicó que existe diferencia entre negociar y liquidar y que la Superintendencia trata que el adulto mayor no entre en liquidación, por cuanto lo que se ha visto en la práctica es que el adulto mayor tiene un bien raíz propio que pierde en caso de entrar en el proceso de liquidación. En la misma línea, indicó que entregan asesoría porque el adulto mayor y cualquier persona que renegocia y no llega a acuerdo, tiene que ir a liquidación.

Destacó que el adulto mayor prefiere renegociar porque tiene un mejor comportamiento de pago por lo que tiende a no tener muchas deudas y las que tiene son por pocos períodos vencidos, además que la renegociación le permite pagar en mayor cantidad de cuotas. En el mismo sentido, indicó que el acreedor prefiere el procedimiento de renegociación porque le facilita recuperar gran parte del capital y los intereses, lo que le permite remitir parte de la deuda.

Continuó señalando que el proceso de renegociación es un procedimiento administrativo en la Superintendencia, donde los profesionales de la misma, abogados y contadores, les brindan asesoría en forma gratuita.

Respecto a los requisitos, hizo presente que deben tener al menos dos deudas vencidas, independiente que tengan más deudas, por más de noventa días. Señaló que en general las empresas empiezan a perseguir la deuda a los veinte días, y que se está viendo con el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) qué se puede hacer respecto de los derechos del deudor en mora.

En cuanto al monto que se exige que es de 80 UF, indicó que al menos un 30% de los adultos mayores no pueden acceder al procedimiento porque no cumplen con ese requisito, ya que habitualmente sus deudas no superan los dos millones doscientos mil pesos.

Opinó que no sólo la rebaja de 80 a 40 UF sería útil para bajar la barrera y permitir que más adultos mayores puedan acceder a este beneficio, sino que consideró que también sería útil rebajar el tope de noventa días y tal vez establecer que deben ser más de treinta días. En la misma línea hizo presente que el requisito de no haber sido notificado de una demanda judicial no puede eliminarse, ya que no es posible convivir en sede judicial y en sede administrativa. Así, dijo que o es un juicio ejecutivo o es una demanda de liquidación forzosa, en cuyo caso el adulto mayor queda excluido por las razones antes señaladas, no obstante que, reiteró, por lo general, no llega a esa instancia.

Indicó que en ley de productividad y emprendimiento, en que las personas son consideradas empresas porque han emitido boletas los últimos veinticuatro períodos, se pretende introducir una modificación[1] para que dejen de ser consideradas empresas y se consideren personas, de modo que también puedan renegociar.

Por último, en relación con la rebaja de los honorarios del liquidador, precisó que un porcentaje muy bajo de los procedimientos de renegociación terminan en ejecución, en cuyo caso se nomina a un liquidador que no puede negarse, de modo que cuando no hay bienes o estos no son suficientes es el Fisco, a través de una glosa presupuestaria, que paga las 30 UF que considera la ley. Señaló que el riesgo que observan en rebajar el monto a 15 UF es que el procedimiento se desarrolle en forma más lenta, porque para el liquidador el procedimiento no será pecuniariamente importante.

La Honorable Senadora señora Goic consultó si existen criterios para determinar cuando una persona no puede efectuar el pago al liquidador y para que lo haga el Fisco.

El señor Superintendente señaló que, en el procedimiento de renegociación primero se acuerda la deuda en una audiencia, y si no hay acuerdo se pasará a la ejecución. Agregó que en esa etapa se ayuda al deudor, o al adulto mayor, a hacer una nueva propuesta de pago, todo dentro del proceso de renegociación.

Indicó que si se nomina un liquidador este tomará los bienes del deudor, en este caso del adulto mayor, y procederá a venderlos

[1] Boletín N° 12.025- 03, que establece medidas para impulsar la productividad y el emprendimiento.

y a pagar con el producto de la venta a los acreedores y lo que no alcanza a pagar se extingue. Asimismo, aseguró que, si la persona de que se trate, sea o no adulto mayor, no tiene muchos bienes para pagar los honorarios del liquidador es el Fisco quien paga las 30 UF que la ley contempla, y que se pagan a todo evento, aun cuando no haya bienes suficientes del deudor.

Luego, hizo presente que los adultos mayores, en general, se presentan con un pasivo promedio más bajo, de alrededor de quince millones de pesos, a diferencia de los adultos jóvenes de entre 30 y 59 años que van entre los veintiocho a treinta y tres millones de pesos. Asimismo, indicó que los adultos mayores también se presentan con un ingreso general mucho menor, ya que el 43% está por debajo de los doscientos cincuenta mil pesos, lo que unido a la facilidad de acceso al crédito constituye un riesgo muy alto de endeudamiento dada la expectativa de vida y el que no existan ingresos adicionales a futuro.

Finalmente, recalcó que casi un 22 % de adultos mayores no entran en el procedimiento de renegociación de deudas porque no cumplen los requisitos y sólo un 9% de los que entran al procedimiento pasan a etapa de liquidación. Agregó que se está estudiando la posibilidad de implementar un mecanismo para no llegar a la liquidación refleja y que tal vez la renegociación sea entendida como un proceso de mediación, al igual como ocurre en otros países, para evitar que los adultos mayores lleguen a la instancia en que puedan perder sus bienes.

El Honorable Senador señor Chahuán destacó que se ha generado una verdadera industria respecto a la liquidación y la quiebra de las personas, y que a través de esta iniciativa se pretende abrir un nuevo espacio para los adultos mayores que actualmente están endeudados.

Señaló que, como uno de los autores de la moción, estimaba razonable bajar la carga del Fisco en esta materia de modo que discrepó con lo planteado por el Superintendente respecto de los honorarios a los liquidadores porque se está abriendo una nueva cartera para ellos. Agregó que si bien se abre una posibilidad para que lo adultos mayores puedan someterse a la ley de quiebra, también es posible bajarle los honorarios de los liquidadores con lo que se defienden los intereses del Fisco.

La Honorable Senadora señora Goic dijo que los casos deben analizarse individualmente porque se debe intentar encontrar un equilibrio en esta materia, ya que los honorarios del liquidador están establecidos en un monto único, independiente del monto de la deuda. Señaló que se pretenden incorporar consideraciones especiales para los adultos mayores porque no es lo mismo cualquier tramo de edad ni cualquier tipo de deuda, y que quizás en algunos casos para que exista interés, vale la pena que exista una cartera, de modo que podría elaborarse la norma con esas consideraciones.

El señor Superintendente hizo presente que en el proyecto de productividad y emprendimiento se establecen barreras a las personas que están mal utilizando la ley, abusando de alguna forma porque venden todos los bienes, los transfieren, y así se presentan sin bienes con todo lo que ello significa. En el mismo sentido, señaló que hace algún tiempo se estableció una normativa que exige al liquidador buscar todos los bienes que tiene la persona, con lo que ha aumentado el número de revocaciones por ventas y por contratos que son falsos.

Con lo anterior, dijo, se ha logrado detener el uso de las 30 UF por cuyo concepto, hace tres años, se gastaban mil millones de pesos pero que actualmente sólo equivalen a cuatrocientos cincuenta millones de pesos, destacando que han sido muy cuidadosos del erario fiscal. Reiteró que la rebaja del monto puede significar un desinterés y por tanto que el procedimiento se desarrolle en forma mucho más lenta.

La Jefa del Departamento Jurídico de la Superintendencia, señora Paulina Carrasco, hizo presente que, en materia de renegociación de adultos mayores, ha habido veintiséis ejecuciones que gran parte los acreedores tomaron el acuerdo que ello se haga por venta directa. En tal sentido, señaló, ello no genera gasto para el Fisco porque el dinero no sale del usuario o del adulto mayor, sino que sale de la masa bienes disponibles para el pago, si es que son suficientes.

Señaló que dado que los acreedores quieren maximizar su recupero, generalmente acuerdan la venta directa de modo que sea el propio deudor quien enajene los bienes, y la intervención de los liquidadores es requerida por los acreedores cuando hay venta de bienes de mayor valor, como vehículos u otro tipo de bienes.

\- - -

- Sometido a votación en general, el proyecto fue aprobado por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señoras Goic y Órdenes y señores Chahuán y Quinteros.

\- - -

TEXTO DEL PROYECTO

En mérito de los acuerdos precedentemente expuestos, vuestra Comisión Especial del Adulto Mayor tiene el honor de proponeros que aprobéis, en general, el siguiente proyecto de ley:

PROYECTO DE LEY

“Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la ley N° 20.720 que sustituye el régimen concursal vigente por una ley de Reorganización y Liquidación de Empresas y Personas, y perfecciona el rol de la Superintendencia del ramo:

1. Intercálase, en el artículo 260, el siguiente inciso tercero nuevo, pasando el actual a ser inciso final:

"Si se tratare de una persona que haya cumplido 60 años de edad, el monto total de las obligaciones indicadas en el inciso anterior deben ser superiores a 40 unidades de fomento.".

2. Agrégase, en el inciso séptimo del artículo 267, luego del punto final, la siguiente frase:

"Sin embargo, cuando se trate de una persona deudora que haya cumplido 60 años de edad, los honorarios del Liquidador corresponderán a 15 unidades de fomento, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso final del mencionado artículo."."."

- - -

Acordado en sesión celebrada el día 8 de octubre de 2019, con asistencia de los Honorables Senadores señoras Carolina Goic Boroevic (Presidente Accidental), señora Ximena Órdenes Neira, y señores Francisco Chahuán Chahuán y Rabindranath Quinteros Lara.

Sala de la Comisión, a 5 de noviembre de 2019.

JUAN PABLO DURÁN G.
Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN ESPECIAL DEL ADULTO MAYOR, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, QUE MODIFICA LA LEY N° 20.720 CON EL OBJETO DE ESTABLECER UN ÁMBITO DE APLICACIÓN ESPECIAL DE LOS PROCEDIMIENTOS CONCURSALES DE RENEGOCIACIÓN PARA LAS PERSONAS MAYORES.
(BOLETÍN Nº12.850-07).

I. OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: Establecer un monto inferior de endeudamiento para acceder al procedimiento concursal de renegociación de la persona deudora y rebajar a la mitad los honorarios del liquidador para los mayores de 60 años.

II. ACUERDOS: aprobado en general **(4x0)**

ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: consta de un artículo único.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: No tiene.

V. URGENCIA: No tiene.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Senado. Moción de los Honorables Senadores señoras Goic y Órdenes, y señores Chahuán, Quinteros y Sandoval.

VII TRÁMITE CONSTITUCIONAL: primero.

VIII. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 14 de agosto de 2019.

IX. TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe, en general.

X. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA: 1.- Constitución Política. 2.- Ley N° 20.720 de Reorganización y Liquidación de Empresas y Personas. 3.- Ley N° 19.828, que crea el Servicio Nacional del Adulto Mayor. 4.- Ley Nº 21.144 que establece el concepto de Cuarta Edad.

Valparaíso, a 5 de noviembre de 2019.

JUAN PABLO DURÁN G.
Secretario de la Comisión