Boletín N° 9.196-13

Proyecto de ley, iniciado en moción del Honorable Senador señor Navarro, que establece la aplicación retroactiva de los actos administrativos del Ministerio del Trabajo y Previsión Social y de la Superintendencia de Seguridad Social que señala, en materia de regulación de las condiciones contractuales de créditos sociales concedidos por las cajas de compensación de asignación familiar.

Como es sabido, ha causado gran impacto el que se haya hecho pública la modalidad de contratación de los denominados créditos sociales por parte de las Cajas de Compensación.

Las cajas de compensación registran 4,6 millones de afiliados, más unos 2 millones de carga familiar, de las cuales 1 millón 376 mil 728 son pensionados, a agosto de 2011. Es decir, las cajas impactan, directa o indirectamente en la vida de casi 8 millones de chilenos.

Actualmente, existen cinco cajas de compensación en Chile (18 de Septiembre, Gabriela Mistral, La Araucana, Los Andes, Los Héroes) que en conjunto tienen más de 200 oficinas en todo el país y cuentan con casi 80 mil empresas afiliadas.

Según la Asociación Gremial de Cajas de Compensación, entre sus principales "logros" en el tiempo están la posibilidad de que las cajas administren cuentas de ahorro para la vivienda(1993), ingresos de los pensionados al sistema (1998), ingreso de los funcionarios públicos al sistema (2007), aumento del plazo de restitución de los créditos sociales de cinco a siete años (2008), ingreso de las cajas para que emitan mutuos hipotecarios endosables (2009), ingreso del proyecto de ley que permite la futura filiación de los pensionados de DIPRECA y CAPREDENA, proyecto que está actualmente en trámite en la Comisión de Trabajo de la Cámara de Diputados.

El artículo 21 de la ley N° 18.883 establece que el régimen de créditos de las cajas de compensación, llamados "créditos sociales" consiste en otorgar créditos a sus afiliados, sean trabajadores o pensionados, y préstamos en dineros destinados a financiar bienes de consumo, trabajo, educación, recreación, de distinta naturaleza. La adquisición, construcción, ampliación y reparación de viviendas, a refinanciar mutuos hipotecables; en definitiva, "créditos sociales".

Pero, ¿qué sucede? Los plazos máximos por los cuales se podía entregar estos créditos sociales ascendía a siete años: los primeros ampliables solo para el ítem de educación hasta 15 años, y de cuarenta años para los segundos.

Para algunos ejecutivos de las cajas, la diferencia entre esto y la banca es que "las cajas no discriminan por riesgo", pero lo anterior es explicable porque a una beneficiaria de una pensión básica solidaria de 67 mil pesos, de 80 mil pesos, son capaces de entregarles un crédito a siete años, con una edad de 84 años y con un descuento de más del 20 por ciento de su pensión.

Las Cajas de compensación son calificadas de "buen negocio", dadas las cifras que muestra la industria en su página web:

1.- Además del número de afiliados y de empresa adheridas, administran 266 mil cuentas de ahorro para la vivienda.

2.- Este sistema de cajas es el número uno en prestaciones dentales en el país.
3.- En su conjunto las cajas participan de 243 mil atenciones médicas y exámenes anuales.
4.- Es la primera cadena hotelera y de centros recreacionales de Chile, gracias a más de 133 centros turísticos y deportivos propios. Tienen 133 centros turísticos.

5.- Es la quinta organización en el "negocio de la educación" del país, gracias a su red de colegios e institutos.

En agosto de 2008 las cajas de compensación debieron devolver alrededor de 4 mil millones de pesos a sus afiliados que hubieran incurrido en pagos duplicados por créditos sociales, luego que la SUSESO detectara el exceso y obligara el inicio inmediato del reembolso.

En diciembre de 2009 las cajas de compensación fueron obligadas por la SUSESO a devolver a sus afiliados la suma de 2.800 millones de pesos por concepto de "pagos en exceso de cuotas de créditos sociales". Los beneficiarios de dicha medida fueron 115.853 personas, con un promedio de reintegro de 24.543 pesos, aunque en algunos casos el monto a devolver llegó al millón de pesos.

Con fecha 23 de septiembre de 2010 la Dirección del Trabajo ratificó el Dictamen 4185, que reconsidera dictámenes anteriores que señalaban que era necesario que, al momento de suscribir el finiquito, el trabajador ratificara nuevamente su voluntad para que se le hicieran los descuentos del crédito en las indemnizaciones legales.

A esto se suma el inaceptable hecho de que todos los que concurren a las Cajas de Compensación a pagarse, que son pensionados y jubilados de todas las cajas, sea atrapados por captadores de créditos que en definitiva los inducen a tomar créditos que se alargan hasta después de su muerte. Créditos por 84 meses, 7 años, créditos sobre pensiones básicas solidarias.

Hemos denunciado ante el Sernac Financiero que las cajas desarrollan técnicas abusivas de contratación, con poca o inexacta información. Asimismo, denunciamos ante el Servicio Nacional de Discapacidad, casos de personas no videntes o con escasa audición que no saben qué están firmando, puesto que las cajas de compensación no tienen una política crediticia para las personas no videntes.

A nuestro juicio, la Caja Los Héroes ha infringido el contrato de licitación con el Instituto de Previsión Social. No es concebible que en dependencias comunes del IPS y Los Héroes existieran promotores del endeudamiento, así como también no es posible que se envíen circulares exigiendo a los ejecutivos que 'todos los pensionados deben salir de esta dependencia con una simulación de crédito bajo el brazo'.

Es lo que informó el Sernac, cuando aludió al aumento en un 325% las denuncias contra las Cajas de Compensación. De acuerdo al Sernac, "los consumidores se quejan principalmente de cobros indebidos (41%) por comisiones o intereses excesivos, cobros por servicios no contratados o comisiones excesivas.

Le siguen los reclamos por falta de información (20%) respecto al monto total a pagar o las condiciones relevantes del crédito. También se quejan del incumplimiento de lo contratado y dificultades para desafiliarse (11%)"

Motivo del reclamo	%
Cobros indebidos	41%
Falta de información	20%
incumplimiento de lo contratado	11%
No entrega contrato	2%
incumplimiento promociones y ofertas/publicidad	2%
Negativa a cierre de producto o servicio	1%
Otros	23%

Fuente: Sernac

Por ello, pedimos el año pasado, a la Superintendencia de Seguridad Social que nos indicara qué está sucediendo con las utilidades generadas por las cajas, supuestas entidades sin fines de lucro, que han otorgado más de 2.595.316 créditos a la fecha, equivalentes a más de 3.300 millones de dólares, muchos de estos en condiciones irregulares y producto de una evidente asimetría de información.

Las aseveraciones que vertimos en esta presentación no son antojadizas, pues, por ejemplo, el Diputado Patricio Melero ha acusado directamente a las Cajas Compensación de "actuar como entidades con fines de lucro", por las excesivas tasas de interés que cobran por los créditos sociales. Según Melero, "lo que buscamos es establecer alguna fórmula de regulación, porque ese tipo de préstamos muchas veces se entrega por encima de las tasas de interés convencionales o establecidas, lo que está afectando sobre todo a un sector pasivo que normalmente tiene ingresos muy limitados y pacta en formas de pago que se las descuentan automáticamente"

En definitiva, lo que vemos en las Cajas de Compensación es que lejos de cumplir su objetivo de administrar prestaciones de seguridad social, abusaron de sus clientes mediante cobros ilegales, créditos leoninos, técnicas abusivas de contratación, altos intereses, con muchos negocios asociados.

El gobierno ha reaccionado a estas denuncias y ha dictado la Circular 2824 de la SUSESO, de 17 de abril de 2012, vigente desde el 1 de junio del mismo año, que ha modificado a futuro el régimen contractual de los créditos sociales.

En esta norma se establece que:

1. Si la renta, remuneración o pensión es igual o inferior que la Pensión Básica Solidaria, la cuota mensual de descuento no podrá exceder del 15% de ella.

2. Si la remuneración, renta o pensión líquida es superior al ingreso mínimo para fines no remuneracionales e inferior al ingreso mínimo mensual para mayores de 18 años y hasta los 65 años de edad, la cuota mensual de descuento no puede superar el 20% de ella.

3. Si la remuneración, renta o pensión líquida del afiliado es igual o superior al ingreso mínimo mensual para mayores de 18 años y hasta los 65 años de edad, la cuota mensual de descuento no puede superar el 25% de ella.
4. Cuando disminuya el monto de la pensión líquida de un pensionado al que se le ha otorgado un crédito social, que signifique cambiar a un tramo inferior de ingresos, las Cajas de Compensación deberán ajustar el monto de las cuotas de tal manera que el descuento alcance los porcentajes máximos señalados anteriormente, manteniendo la tasa de interés otorgada.

5. El monto máximo de endeudamiento de créditos sociales, incluidos los gastos asociados al crédito, con excepción de los créditos para la vivienda y para gastos en educación superior, no podrá exceder, al momento del otorgamiento, 8 veces la remuneración, renta o pensión líquida que corresponda

Asimismo, se dictó el 09 de junio de 2012 el Decreto N. 7 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que modificó el Decreto Supremo N°91 de 1978 del mismo Ministerio, que redujo de 7 a 5 años la restitución de los préstamos de consumo durable, trabajo, educación, salud, recreación, ahorro previo para la vivienda, contingencias familiares y otras necesidades análogas

Ahora bien, hemos pedido al gobierno que haga retroactivas estas condiciones, ante la evidente injusticia de que los contratos futuros estén libres de coacciones y engaños y los anteriores, pero aún vigentes, queden sometidos a cláusulas abusivas en sí mismas u obtenidas con abuso. Señalamos en esa oportunidad que “es necesario que la Superintendencia de Seguridad Social evalúe la retroactividad de la Circular 2824, con el objeto de que se regularice por completo esta situación y que efectivamente, no se realice un cobro de más del 5% a las pensiones básicas solidarias, o sea, un descuento que no sea mayor a $3.924 mensuales, así como también que los créditos no sean dados en plazos mayores a 5 años” La respuesta a un negativo silencio.

De acuerdo a la Ley sobre “EFECTO RETROACTIVO DE LA LEI”, aún vigente, de octubre 7 de 1861:

Art. 22. “En todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración.

Exceptuase de esta disposición:

1º Las leyes concernientes al modo de reclamar en juicio los derechos que resultaren de ellos;

2º Las que señalan penas para el caso de infracción de lo estipulado en ellos; pues esta será castigada con arreglo a la ley bajo la cual se hubiere cometido”.

Es decir, las leyes que se aplican a los contratos, son aquellas vigentes cuando se acordaron entre las partes, si el contrato es consensual, como es el caso. Esto implica que en el tiempo de hoy, las condiciones leoninas de los contratos de las Cajas de Compensación con los pensionados, siguen vigentes, amparadas en la Ley del Contrato (principio de Pacta Sunt Servanda).

Como nos señala el profesor Enrique Barros Bourie, en sus apuntes sobre los “Efectos de la Ley en el tiempo”: “La Ley Sobre Efecto Retroactivo de las Leyes da

soluciones para diversos grupos de materias. No está construida sistemáticamente: es más bien un listado de soluciones prácticas.

Por otra parte, esta ley tiene carácter supletorio, esto es, rige respecto de leyes que no regulan por sí mismas sus efectos en el tiempo. Como se ha expresado, es usual que las leyes susceptibles de provocar conflictos regulen por sí mismas sus efectos en el tiempo"

Por tanto, una nueva ley debe ser la que soluciones este problema.

Lo que proponemos e que las condiciones de las circulares y decretos vigentes hoy, se apliquen retroactivamente. No es posible que la justicia discrimine a los contratos aún vigentes que se celebraron en las condiciones anteriores a la corrección de esta situación. Son miles de deudores pensionados, muchos de ellos de la tercera edad y en la miseria, aquejados por estos contratos.

Por tanto vengo en presentar el siguiente,

PROYECTO DE LEY

1. Artículo Único: "Las disposiciones de la Circular 2824 de la SUSESO, de 17 de abril de 2012, vigente desde el 1 de junio del mismo año, y del Decreto N. 7, de 09 de junio de 2012 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que modificó el Decreto Supremo N° 91 de 1978 del mismo Ministerio, en cuanto regulen las condiciones contractuales de créditos sociales, se aplicarán también a las obligaciones vigentes previamente a su dictación.

Las Cajas de Compensación deberán ajustar los contratos a las nuevas condiciones, en el plazo de un mes, notificando presencialmente a los deudores".

ALEJANDRO NAVARRO BRAIN
SENADOR