

PdL Registro de Deuda Consolidada

Boletín N°14.743-03

Comisión de Economía
Senado

Heidi Berner Herrera
Subsecretaria de Hacienda
11 de julio de 2023

Contexto

- A fines de mayo de este año, este Ministerio presentó por primera vez el PdL ante esta Comisión.
- Desde esa fecha, la Comisión ha recibido las audiencias de la CMF y de entidades privadas como CONADECUS y ODECUS.
- A raíz de las preguntas, preocupaciones y sugerencias tanto de la Comisión como de los invitados, se conformó una mesa de trabajo con las y los asesores de las y los Senadores, en la que se ha tenido ocasión de revisar dichas propuestas.
- A la fecha, la mesa ha sesionado en 4 ocasiones, en 4 semanas consecutivas.
- En la sesión del 20 de junio, el Ministerio de Hacienda se comprometió a presentar los avances de la mesa de trabajo, y exponer sobre las similitudes y diferencias entre los proyectos de Registro de Deuda Consolidada, Datos Personales (Boletines 11.092-07 y 11.144-07, refundidos) y Olvido Financiero (Boletín 15.407-03).

Tabla

1. Comparado proyectos Registro de Deuda Consolidada; Datos Personales (Boletines 11.092-07 y 11.144-07, refundidos) y Olvido Financiero (Boletín 15.407-03).
2. Diagnóstico Ministerio de Hacienda.
3. Reporte estado de avance de mesa de trabajo de asesores, temas de interés, espacios de mejora y acuerdos.

Comparado Proyectos: En busca de la coherencia normativa



Antecedentes generales

Datos Personales

Boletines 11.092-07 (moción) y 11.144-07 (mensaje), refundidos

- Ingreso: enero/marzo 2017
- 3er Trámite Constitucional (Com. de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento)
- Tiene alcance general: afecta a todo tratante/responsable de datos.
- El proyecto modifica la Ley sobre Protección a la Vida Privada, y eleva el estándar actual en materia de tratamiento y protección de datos personales en Chile, equiparando los deberes y obligaciones de acuerdo con las normas internacionales.
- Crea la Agencia de Protección de Datos Personales.

Olvido Financiero

Boletín 15.407-03 (moción)

- Ingreso: octubre 2022
- 2do Trámite Constitucional (Com. Economía Senado)
- Tiene alcance general. A través de una indicación, se unificó al estándar del PdL Datos Personales: afecta a todo tratante/responsable de datos.
- El proyecto plantea la obligación de las personas naturales y jurídicas y, en general, de cualquier tenedor de información financiera (eg. burós), de eliminarla una vez transcurridos 5 años desde su exigibilidad o extinción, lo primero que ocurra.

Registro de Deuda Consolidada (REDEC)

Boletín 14.743 (mensaje)

- Ingreso: diciembre 2021
- 2do Trámite Constitucional (Com. Economía Senado)
- Tiene alcance particular: las obligaciones y sanciones afectan solo a los reportantes. Sin perjuicio de que todos los deudores tendrán acceso al Registro como medida para combatir el sobreendeudamiento y favorecer la información y educación financiera.
- El propósito del proyecto es la creación y regulación de un registro consolidado de la deuda de las personas, con lo que se busca combatir el sobreendeudamiento, favorecer la información y educación financiera, y mejorar el acceso y las condiciones de crédito, efecto asociado a la disponibilidad de mayor información según la experiencia internacional.

	Datos Personales	Olvido Financiero	Registro de Deuda Consolidada (REDEC)
¿A quién obliga?	“Responsable de datos” (todo tratante de datos)	“Responsable de datos” (todo tratante de datos)	Reportantes (solo instituciones reportantes según el REDEC)
¿A quién protege?	Personas naturales	Personas naturales y personas jurídicas	Personas naturales y personas jurídicas, respecto de deudas que se reporten
Norma de Olvido Financiero <small>Texto PdL</small>	Suprimir información personal	Eliminar los datos personales	Eliminar la información personal
Tipo de deudas afectas	Deudas prescritas	Deudas que se hubieren hecho exigibles o extinguido, lo primero que ocurra, hace más de 5 años	Deudas prescritas, o que se hubieren hecho exigibles o extinguido, lo primero que ocurra, hace más de 5 años

Diagnóstico y espacios de mejora



Normas de Olvido Financiero dentro del REDEC

- En opinión de este Ministerio, hay un **traslape de regulación en materia de olvido financiero**, entre el PdL que crea el Registro Consolidado de Deudas, el PdL que mejora la regulación de la Protección de Datos Personales, y el PdL presentado especialmente al efecto, que consagra el Derecho al Olvido Financiero.
- En ese sentido, se levantan las alertas sobre los potenciales efectos nocivos de regular en paralelo este tema, y, adicionalmente, de la falta de coherencia entre las regulaciones, lo que **podría implicar dificultades a la hora de fiscalizar y sancionar**.

Respuesta frente al rechazo de un crédito

- El texto del PdL que crea el Registro Consolidado de Deuda aprobado en la Cámara de Diputados, respecto de la obligación de las instituciones financieras y demás otorgantes de créditos de responder por escrito y fundadamente a cada solicitud de crédito que sea rechazada, **se superpone con la Ley Pro Consumidor**. Esta última regula de manera más amplia **ya que la obligación de responder por escrito y fundadamente opera, sea para otorgar el crédito o para rechazarlo**.
- Desde este Ministerio creemos que hay un riesgo en la duplicidad de regulaciones en lo relativo a la fiscalización y aplicación de sanciones, y adicionalmente, la obligación más amplia que contempla la Ley Pro Consumidor **es favorable en materia de educación financiera**, para que los y las solicitantes puedan conocer tanto las razones del rechazo, como aquellas que los hacen elegibles.

Exigencia de Consentimiento para acceder a Información Negativa

- Tal como se sostuvo en el trabajo en la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados y Diputadas, el precedente de **exigir consentimiento del deudor para acceder a información negativa puede ser nocivo para la integridad del sistema financiero**, y, ciertamente, **opuesto a la idea del PdL** que crea el Registro Consolidado de Deudas, ya que desincentiva el uso de este registro por sobre otros burós de crédito privado que proveen esta información.
- Adicionalmente, la normativa bancaria no exige el consentimiento del deudor para a información, la que es provista no solo por otros burós de crédito privado, sino por instituciones públicas como la nómina de deudores de la CMF, o el Boletín Comercial.
- Cabe mencionar que el REDEC como fuente pública y gratuita de información, favorece un acceso **igualitario a proveedores de crédito de distinto tamaño**.

Plazos de implementación

- Recogiendo la experiencia de la implementación de la Ley de Portabilidad Financiera, y considerando la magnitud y alcance del Registro que se crea, se debería **ampliar los plazos de implementación para garantizar la efectividad del proyecto.**
- Esto se alinea con preocupaciones de distintos actores que han manifestado la necesidad de dar más tiempo a las personas y a las instituciones más pequeñas (especialmente a aquellas que hoy no reportan a la CMF) para adaptarse a la nueva normativa.

Estado de avance mesa de trabajo las y los asesores: Acuerdos y propuestas

Normas de Olvido Financiero

Punto fue levantado por Ministerio de Hacienda, CMF, Conadecus y el Retail Financiero, y respaldado por la Mesa de Asesores

Proyecto actual

- *Los reportantes solo tendrán acceso a información de obligaciones reportables de deudores específicos que identifiquen en los requerimientos de información que realicen al acceder al registro, ya sea que dichas obligaciones se encuentren vigentes o se hayan extinguido. Sin embargo, no podrán tener acceso a información sobre obligaciones reportables que se hayan hecho exigibles o extinguido, lo primero que ocurra, hace más de cinco años.*
- *Los reportantes deberán eliminar la información personal de aquellas obligaciones prescritas **o que se hayan hecho exigibles o extinguido, lo primero que ocurra, hace más de cinco años**, sin necesidad de mediar solicitud, orden judicial ni instrucción de la autoridad.*

Propuesta

- Se sugiere **alinear con el PdL de Datos Personales** la norma de olvido financiero (en rojo), es decir, referirse solo a obligaciones prescritas.
- Obligar a los reportantes a eliminar información propia **excede el objeto e ideas matrices del proyecto.**
- Consideramos que la preocupación, dentro del ámbito de competencia del proyecto, **queda resguardado al restringir la duración de la información que exhibe en el Registro** (solo 5 años, según se indica en el primer punto).

Justificación frente al rechazo del crédito

Punto fue levantado por Ministerio de Hacienda, CMF, Conadecus y respaldado por la Mesa de Asesores

Proyecto actual

- *Los reportantes que requieran acceso a los registros para evaluar el riesgo de un crédito, estarán obligados a presentar una respuesta fundada al solicitante del mismo, en el caso de que la solicitud de crédito sea rechazada.*

Propuesta

- Se propone **alinear con Ley Pro Consumidor vigente**, que obliga a la institución a **presentar una respuesta fundada al solicitante del mismo, tanto en el caso de que la solicitud de crédito sea rechazada, como en caso de aprobación.**
- Consideramos que esta norma tiene un importante **rol de educación financiera**, por lo que se sugiere alinear con ella, ya sea refiriéndose expresamente a la ley, replicando la norma, o simplemente eliminando el texto de este proyecto, puesto que la normativa vigente en ley Pro Consumidor tiene alcance general.

Derecho de actualización, rectificación y complementación

Punto fue levantado
Conadecus y respaldado
por el Ministerio de
Hacienda y la Mesa de
Asesores

Proyecto actual

- *Toda persona, natural o jurídica, podrá solicitar al respectivo reportante, la actualización, rectificación o complementación de su información o de sus obligaciones, almacenada en el registro. Para ello deberá especificar al mencionado reportante, la información que desea que se actualice, rectifique o complemente y fundamentar su solicitud.*

Propuesta

- Se sugiere incluir una norma para **suspender la publicación de los datos en el tiempo que medie entre la solicitud de actualización, rectificación o complementación, y hasta la resolución** de la misma.

Suficiencia del Registro

Punto fue levantado por el Retail Financiero y la ABIF, y respaldado por el Ministerio de Hacienda y la Mesa de Asesores

Proyecto actual

- *Una vez acreditadas las obligaciones reportables por medio del Registro, las instituciones reportantes no podrán requerir antecedentes adicionales sobre estas obligaciones al solicitante del crédito, ya sea mediante documentos u otros soportes, para acreditar dichas obligaciones, a menos que existan motivos justificados para su solicitud.*

Propuesta

- Se sugiere **aclarar el espíritu de la norma**, incorporada en la Cámara con la intención de evitar que se pidiera información adicional a los solicitantes de productos financieros, como los certificados pagados de burós privados de crédito.
- La redacción no es clara en **permitir la solicitud de otros antecedentes distintos de información de deuda, necesarios para la evaluación de riesgo, que no forman parte del REDEC**, tales como información personal (Registro Civil o SII), información de ingresos (como ingresos o liquidaciones de renta), información regulatoria (como declaraciones de impuestos o de renta).

Consentimiento para acceso a información negativa

Punto fue levantado por Ministerio de Hacienda, CMF, la ABIF y el Retail Financiero

Proyecto actual

- *Con todo, los reportantes no requerirán del consentimiento del deudor para tener acceso a la información que se refiera al incumplimiento de obligaciones reportables y a la identidad del deudor de dichas obligaciones.*

(Inciso 4to, Art. 5 **rechazado** en la votación en particular en la Comisión de Economía de la Cámara)

Propuesta

- Sin perjuicio de que el Ministerio de Hacienda concuerda con la CMF, la ABIF y el Retail Financiero en la conveniencia de reincorporar el inciso rechazado, se ha convenido con la Mesa de Asesores en la revisión de propuestas alternativas que no sean nocivas para el objeto del Proyecto, pero que permita responder a las preocupaciones levantadas.

Tiempo de implementación y/o medidas transitorias

Punto fue levantado por Conadecus y la Mesa de Asesores. La CMF ha respaldado la necesidad de extender el plazo de implementación.

Proyecto actual

- *Las normas de carácter general señaladas en la presente ley deberán ser emitidas por la Comisión para el Mercado Financiero dentro del plazo de 12 meses contado desde la publicación de esta ley.*
- *La presente ley comenzará a regir el primer día del vigesimoprimer mes siguiente a su publicación.*
- *La Comisión para el Mercado Financiero deberá crear y tener habilitado el registro de deuda consolidada antes del primer día del decimosexto mes contado desde la publicación de esta ley.*
- Distingue entre instituciones que actualmente reportan y aquellas que no para los plazos de envío de la información que poblará el registro.

Propuesta

- Se sugiere extender los plazos de implementación en relación con la experiencia en la creación de otras institucionalidades.
- Sin perjuicio de la revisión de otras medidas, como Ejecutivo creemos firmemente que extender la implementación del Registro a alrededor de 24 meses es un tiempo suficiente para la adaptación del sistema, tanto reportantes como deudores, de manera que los impactos no sean nocivos, sino, muy por el contrario, estamos convencidos de que, aún en el corto plazo, mayor información es favorable para los deudores.
- Se hace presente que la ampliación de los plazos será proporcional, distinguiendo entre instituciones que actualmente reportan y aquellas que no.

Reacciones y propuestas

Consistencia PdL Datos Personales



Finalidad, seguridad y confidencialidad

Punto fue levantado por la experta en Datos Personales, Romina Gallardo

Observación

- *Se crea un registro de administración exclusiva de la CMF. Así las referencias que indican que esta debe sujetarse a la finalidad, seguridad y confidencialidad no son necesarias si se indicara que la entidad debe dar pleno cumplimiento a la Ley 19.628 en esos términos.*
- *Tampoco se entiende que la CMF tenga facultades para regular lo anterior por Instrucciones generales. La protección de datos es un derecho fundamental y se regulación está en la Ley 19.628.*

Comentarios o propuestas

- La sujeción a la finalidad dice relación con el acceso de los reportantes: ***El acceso de los reportantes a dicho registro deberá efectuarse con la sola finalidad de evaluar, respecto de personas determinadas, el riesgo comercial, el riesgo crediticio y la gestión de riesgos, para operaciones específicas, de conformidad a lo establecido en la presente ley y las demás normas aplicables.*** (Art. 1)
- La seguridad y confidencialidad no se mencionan expresamente por tratarse en el PdL de Datos Personales.
- Sin perjuicio de lo anterior, el PdL en revisión se está tramitando en paralelo al PdL que modifica la Ley de Datos Personales. La actual Ley N°19.628 no contempla todos los principios con los que contamos para el resguardo del Registro, por lo que, por lo pronto, sugerimos hacer una re-revisión de consistencia conceptual, pero manteniendo la autonomía de ambos proyectos, para el caso que éste se apruebe antes del de Datos Personales.

Duración del tratamiento de los datos por la CMF

Punto fue levantado por la experta en Datos Personales, Romina Gallardo

Observación

- *Respecto al tiempo de almacenamiento el uso de frases tales como: “podrá almacenar la información en el registro y utilizarla, durante el tiempo que lo estime necesario para el adecuado cumplimiento de sus funciones y atribuciones”, debiese limitarse estrictamente a esto último, en concordancia con el principio de limitación del tiempo de almacenamiento que rige la protección de datos personales.*

Importante: Para efectos de los Reportantes que acceden al Registro, este solo exhibirá información de los últimos 5 años.

Comentarios o propuestas

- Estimamos que las normativas **no son inconsistentes**, pues el PdL de Datos Personales habilita a mantener los datos en tanto se acceda a ellos por alguna causa de licitud, y no se cumpla aún su finalidad. En el caso de la CMF como regulador financiero, accederá a la información por una o más de las causales de licitud, y mantener la información, según indica el PdL de Deuda Consolidada, lo hará por el tiempo que lo estime adecuado para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones. En este sentido cabe señalar que **las funciones y atribuciones de la CMF son exhaustivas y están dadas por ley**, y dentro de ellas, podemos encontrar temas que requieren de plazos extensos (e.g. realizar estudios que permitan analizar el comportamiento del crédito en más de un ciclo económico- aprox. 10 años c/u-) y con ello, mejorar los modelos.

Deberes de información y transparencia

Punto fue levantado por la
experta en Datos
Personales, Romina
Gallardo

Observación

- *Como responsable del tratamiento la CMF deberá dar integro cumplimiento a los artículos 14 y 14 ter del proyecto de ley (de Datos Personales), estos son los deberes de información y transparencia. Esta norma dispone un catálogo de información que debe disponibilizarse de manera proactiva a los titulares de datos.*
- *Proyecto de ley deuda consolidada: Consagra acceso a información particular previa autenticación, sobre obligaciones que figuren en el registro, sobre entidades que han consultado el registro y la posibilidad de recibir un boletín trimestral.*

Comentarios o propuestas

- Se trata de **derechos complementarios**, pues el derecho de **acceso a la información** lo tienen siempre los deudores, y es coherente con el consagrado en el PdL de Datos Personales.
- El PdL de Deuda Consolidada, por su parte, va un poco más allá y permite, **con el objetivo de evitar el sobreendeudamiento y fortalecer la educación financiera** de las personas, que, para quienes se enrolen, la CMF notifique por cada consulta que se hace al registro por su información (similar al mecanismo de notificación de los bancos), y, adicionalmente, se envíe un reporte trimestral con información de deuda y consultas.

El mandato y los mandatarios

Observación

- *El contrato de mandato o encargo del tratamiento está regulado en el 15 bis del proyecto de ley de datos personales, por lo que no se entiende que esto se entregue a la potestad de una norma de carácter general de la CMF.*
- *Si fuese necesario establecer alguna mención particular, esta pudiera quedar en este artículo y de manera supletoria debiese regir la Ley 19.628.*

Comentarios o propuestas

- **Ninguno de los dos PdL afecta la institucionalidad del contrato de mandato, sino que regulan sus alcances y efectos en relación al tema de la ley (datos personales / deuda consolidada).**
- En Datos personales, la ley regula la responsabilidad de los tratantes de datos, mientras que, en Deuda Consolidada, la facultad que se entrega a Norma de Carácter General de la CMF es la de definir qué y cómo se deben informar los mandatarios que accederán al registro: Los reportantes deberán **informar** a la Comisión la individualización de el o los mandatarios contratados para estos efectos, **de conformidad a lo que señale la Comisión mediante norma de carácter general.**
- La CMF fiscaliza y sanciona a los Reportantes/Mandantes. La Agencia, por su lado, podrá sancionar a todo tratante de datos, es decir, también a los Mandatarios.

Derechos de acceso, rectificación y cancelación

Punto fue levantado por la experta en Datos Personales, Romina Gallardo

Observación

- *Poca claridad del rol de CMF como responsable. El titular sólo podría ejercer estos derechos ante la CMF si cuenta con “antecedentes suficientes” y pareciera ser que esto serían casos de excepción.*
- *El PL de Datos personales dispone: Si los datos personales del titular son tratados por diversos responsables, el titular puede ejercer sus derechos ante cualquiera de ellos.*
- *Plazos de actualización: hasta el “próximo periodo de actualización”. Contar con información actualizada es clave tanto por un principio de la ley de datos personales, como para el funcionamiento de un mercado financiero que sea justo con los deudores.*
- *Los plazos de los reportantes para responder ante derechos ARC coinciden con la LPD: 15 días.*

Comentarios o propuestas

- La lógica de que se relacionen directamente los reportantes con la CMF en calidad de administrador del Registro es **ahorrarse los costos y el tiempo de intermediación**. Si los deudores se dirigen a la CMF, esta tendría que validar la información con el respectivo reportante antes de poder actualizar, rectificar o cancelar la información. **Ese rol de intermediario tiene un costo económico, además de implicar un tiempo mayor en la solución de la solicitud.**
- Estimamos **conveniente mantener la relación directa de los deudores con cada institución reportante, sin perjuicio de reforzar y unificar** en materia de plazos para que estos envíen la información actualizada a la CMF; las sanciones en caso de incumplimiento; además de trabajar en aclarar cuál es el procedimiento de reclamación de los deudores en caso de incumplimiento, el que sí sería ante la CMF.

Aplicación de la ley de datos por principio de especialidad

Punto fue levantado por la experta en Datos Personales, Romina Gallardo

Observación

- *Art 11. Principio de especialidad de derechos. Los derechos contemplados en este Título serán excluyentes de aquellos que otorga la Ley N° 19.628, sobre protección de la vida privada, y no podrán ejercerse estos últimos respecto de los datos almacenados en el registro.*
- *¿Qué significa esto? ¿Que la CMF no responde como responsable del tratamiento? ¿Qué ante los reportantes no se puede entonces ejercer los derechos de la ley 19.628? ¿Que los derechos de este título son excluyentes respecto de todos aquellos consagrados en la ley 19.628? Entre los cuales están no solo los derechos ARCO, si no la explicación de las decisiones automatizadas, esto es derechos frente a las decisiones algorítmicas dejando desprotegidos a los titulares de datos en ese sentido, y la portabilidad de datos. ¿Que se aplica supletoriamente la ley 19.628? (artículo 18) excepto los derechos consagrados en esta?*

Comentarios o propuestas

- Esta discusión se tuvo en la Cámara y se definió la **conveniencia de especificar que la ley NO era excluyente con los derechos contemplados en materia de datos personales.**
- Se consideró que **hacer primar esta ley solo en materia de los derechos de los deudores favorecía la seguridad jurídica** de estos últimos, puesto que el Registro tiene una operativa particular (por ejemplo, ante quién hacer valer sus derechos y reclamos).
- Esto en ningún caso significa que la **CMF no responda como responsable de datos puesto que la ley de datos personales tiene aplicación general.** Además, para los derechos no contemplados en esta ley, aplicará íntegramente la ley de Datos Personales.

Eventual traslape de facultades normativas

Punto fue levantado por la experta en Datos Personales, Romina Gallardo

Observación

- *Regular por norma general todo lo necesario para la implementación de los artículos 7,8,9 y 10. Esto debiese enmarcarse en el piso mínimo de la Ley 19.628.*
- *Regular los estándares de seguridad de datos aplicable a los reportantes.*
- *Regular los procedimientos de anonimización. Normas del tratamiento por mandato.*

Comentarios o propuestas

- Según lo comprometido, se está revisando la normativa para unificar procedimientos. Solo como contexto, la anonimización no estaba en el proyecto original y fue incorporada en la discusión en la Cámara a propósito de la discusión de la norma de olvido financiero.
- En esa línea, **estimamos conveniente revisar la pertinencia de eliminar de este PdL las normas de olvido financiero por las razones ya expuestas, sin perjuicio de que se revisará la coherencia con el PdL Datos Personales, en caso de que se mantenga.**

Marco sancionatorio

Punto fue levantado por la
experta en Datos
Personales, Romina
Gallardo

Observación

- *¿A qué marco sancionatorio quedan sometidos los datos personales financieros del registro?*
- *La Ley de protección de datos tiene un límite de montos de multas inferior a lo que la CMF puede aplicar.*
- *Esto deja a los datos del registro al amparo de un marco de infracciones muy superior frente al resto de los datos personales, como por ejemplo aquellos referidos a la salud de las personas, datos de niños y niñas y datos sensibles en general.*

Comentarios o propuestas

- La Ley N°21.000 que crea la Comisión para el Mercado Financiero, estableció **máximos** en los distintos tramos de sanciones, lo que **no implica que se apliquen indistintamente los máximos**.
- Dentro de los **criterios para aplicar sanciones**, la CMF considera la **reiteración, el efecto de la falta sobre el mercado financiero**, entre otros, lo que es **concordante con el esquema de sanciones que el PdL de Deuda Consolidada plantea, es decir, un esquema escalonado** que permite establecer sanciones que pueden llegar **hasta** penas privativas de libertad.
- Cabe mencionar que la discusión en la Cámara estuvo enfocada en elevar sanciones, no en bajarlas.

PdL Registro de Deuda Consolidada

Boletín N°14.743

Comisión de Economía
Senado

Heidi Berner Herrera
Subsecretaria de Hacienda
11 de julio de 2023