PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY Nº20.009, QUE LIMITA LA RESPONSABILIDAD DE LOS USUARIOS DE TARJETAS DE CRÉDITO POR OPERACIONES REALIZADAS CON TARJETAS EXTRAVIADAS, HURTADAS O ROBADAS, EN LO RELATIVO A LA RESPONSABILIDAD DEL USUARIO Y DEL EMISOR EN CASOS DE USO FRAUDULENTO DE ESTOS MEDIOS DE PAGO

BOLETÍN Nº 11078-03

OBJETIVO	Modificar la ley N° 20.009, que limita la responsabilidad de los usuarios de tarjetas de crédito por operaciones realizadas con tarjetas extraviadas, hurtadas o robadas, fortaleciendo el régimen especial de responsabilidad del usuario y emisor de medios de pago.
TRAMITACIÓN	SENADO –VOTACIÓN GENERAL-
ORIGEN DE LA INICIATIVA	Moción (Ossandón, Pérez, Tuma)
NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL	No tiene
URGENCIA	No tiene
COMISIÓN	Economía
RECOMENDACIÓN DE VOTACIÓN	A favor

IDEAS CENTRALES

El proyecto consta de un artículo único, que modifica todos los artículos de la ley Nº 20.009 (son sólo 5), y agrega nuevos artículos 6, 7 y 8. En lo sustancial, su contenido es el siguiente:

- Se amplía el régimen de limitación de responsabilidad que actualmente se establece para el uso fraudulento de tarjetas de crédito o débito, ***al uso fraudulento de nuevos medios de pago***.

- Se ***amplía el catálogo de conductas que constituyen el delito de uso fraudulento de las tarjetas o de los nuevos medios de pago*** (Se incorpora la suplantación de identidad del usuario frente al emisor para obtener autorización para realizar transacciones con las tarjeta). Asimismo, ***se aumentan las penas asociadas al delito*** (de "*presidio menor en cualquiera de sus grados*" a "*presidio menor en su grado medio a máximo, multa correspondiente al triple de lo defraudado, y el comiso de los bienes adquiridos por medio del ilícito*")
- Se establece un ***régimen de exención de responsabilidad*** para el usuario cuando no tuvo conocimiento del fraude.
- Se ***fija un plazo de 24 horas a los emisores para la devolución de los importes realizados mediante el fraude***. Para realizar tales devoluciones, el emisor no podrá requerir el cumplimiento de condiciones.
- Será responsabilidad del emisor del medio de pago el contar con medidas de seguridad suficientes para evitar la comisión de ilícitos. Por consiguiente, ***será el emisor el responsable de los perjuicios que se produzcan por deficiencias en la protección de los sistemas tecnológicos del medio de pago***.

COMENTARIOS

Algunos Antecedentes[1]

- ✓ En Chile circulan más de 40 millones de tarjetas vigentes.
- ✓ Si el consumo de los hogares se pagaba en un 17,4% con tarjetas en 2009, este aumentó a un 27,3% en 2015[2].
- ✓ Un 70% de los fraudes son con tarjeta no presente[3].

[1] Diario "El Mercurio", miércoles 13 de septiembre de 2017. Información obtenida del Ministerio Público y la Subsecretaría de Prevención del Delito.
[2] Fuente: SBIF.
[3] Fuente: SBIF.

- ✓ En los últimos 6 años, el delito de uso fraudulento de tarjetas de crédito y débito ha crecido 10 veces.
- ✓ Sin embargo, durante el primer semestre de 2017 la tasa de casos policiales ligados al uso fraudulento de tarjetas de crédito y débito disminuyó en un 12,3%.
- ✓ Durante el 2017 se ha detenido a 87 personas por este delito.
- ✓ 77% de las clonaciones a tarjetas de crédito o débito se realizan en las regiones Metropolitana, de Valparaíso y del Bío Bío.

Los principales métodos de duplicación que se utilizan hoy en día en Chile son el "***Skimmer***" (instalación de un pequeño dispositivo en la ranura de ingreso de las tarjetas en los cajeros automáticos, para obtener la información), el "***Cambiazo***" (cambio de máquinas por una adulterada), y la "***Pérdida de vista***" (cuando al momento de la transacción, el vendedor solicita la tarjeta para realizar el pago en otro lugar).

Análisis

Este proyecto de ley hay que enlazarlo no solamente con la Ley Nº 20.009, que limita la responsabilidad de los usuarios de tarjetas de crédito por operaciones realizadas con tarjetas extraviadas, hurtadas o robadas, sino que también con la Ley Nº 19.496, sobre protección de los derechos de los consumidores y la recientemente aprobada Ley Nº 20.950, que autoriza la emisión y operación de medios de pago con provisión de fondos por entidades no bancarias. Debido a aquello, es que se modifica toda la nomenclatura del cuerpo legal, estableciendo que los tarjetahabientes no lo serán sólo de tarjetas de crédito o débito, sino también de cualquier otro medio de pago distinto del dinero en efectivo, el cheque o vale vista. En definitiva, ***se incorpora a la protección que otorga esta ley a aquellos medios de pago con provisión de fondos por entidades no bancarias***. En virtud de lo anterior, ***se reemplaza el concepto de "tarjetahabiente" por el de "usuario"***.

En cuanto a la responsabilidad del tarjetahabiente o del emisor, hay que recordar que la Ley Nº 20.009 posibilitó liberar al tarjetahabiente de la responsabilidad respecto a robos, extravíos y hurtos de sus tarjetas de crédito o débito, ***al momento de realizar la denuncia respectiva ante el***

emisor de la tarjeta[4]. Así, a partir del aviso por parte del tarjetahabiente al emisor, este último asume la responsabilidad de la persecución de las operaciones que pudiesen realizarse con posterioridad al aviso.

Sin embargo, y tal como lo señalan los mocionantes, el fraude realizado SIN la tarjeta de crédito o débito no se encuentra contemplado en la legislación, ya que en ella se establece que la limitación de responsabilidad del tarjetahabiente solo opera en caso de "*hurto, robo o extravío*" de las tarjetas. En la legislación propuesta en esta moción, se amplía la exención de responsabilidad a aquellos casos de "*hurto, robo o extravío*" de las ***credenciales que permitan operar*** (número, nombre del titular, fecha de vencimiento y el código CVV) no solo las tarjetas de crédito o débito, sino también las tarjetas con provisión de fondos. Con ello, se busca proteger en la legislación aquellos fraudes que se cometen sin tarjeta la tarjeta presente físicamente.

La modificación más relevante del proyecto de ley dice relación con el ***régimen mismo de responsabilidad***, tanto del usuario (ex tarjetahabiente) como del emisor. Así, la normativa propuesta contempla una exención total de responsabilidad para el usuario en aquellas operaciones realizadas sin su autorización, cuando el ilícito corresponda a la utilización de los datos necesarios para realizar una operación con el medio de pago[5] sin que el usuario haya podido conocer tal hecho. De esta forma, si el usuario no estuvo en conocimiento del hecho, será eximido de su responsabilidad. Asimismo, será deber del emisor probar que el usuario se encontraba en conocimiento de las operaciones fraudulentas o que actuó sin la debida diligencia para el manejo del medio de pago.

Por su parte, el emisor tendrá un plazo de 24 horas hábiles (contadas desde que fue detectado o notificado el cargo) para la cancelación de los cargos realizados al usuario, o, si correspondiere, para la devolución de los importes. Para aquello no podrá imponer ninguna condición al usuario. ***Lo que se está proponiendo es que sea el emisor el responsable frente al usuario, aun cuando este pueda, posteriormente, impetrar su derecho a demandar el pago al responsable del delito***.

---

[4] Artículo 4, ley 20.009: "*El tarjetahabiente no tendrá responsabilidad por las operaciones realizadas con posterioridad al aviso o noticia entregada al emisor, sin perjuicio de la responsabilidad penal que corresponda*".

[5] Sustracción de los datos de una tarjeta de crédito desde el banco de datos de un comercio; clonación de los datos de una tarjeta de débito a través de medios electrónicos, magnéticos o radiantes; obtención por medios fraudulentos de las credenciales necesarias para operar un pago a través de una plataforma electrónica; etc.

Por último, la moción obliga a los emisores a contar con medidas de seguridad que impidan la comisión de delitos asociados a los medios de pago (establecidos en el artículo 5 de la ley), amparándose en que la ley del consumidor obliga a la prestación segura del servicio[6]. Esta norma es muy ambigua, al ser subjetiva su interpretación. Consideremos, además, que de existir "*deficiencias en la protección de los sistemas tecnológicos del medio de pago*", el emisor será responsable de los perjuicios que se produzcan de aquello.

Comentario final

En cuanto a la *ampliación de la protección ante el uso fraudulento de tarjetas*, creemos que ***la norma es relevante y necesaria***, ya que incorpora a las nuevas tarjetas, autorizadas por la recientemente aprobada Ley Nº 20.950, que autoriza la emisión y operación de medios de pago con provisión de fondos por entidades no bancarias. Asimismo, es importante que se establezca el concepto de "*otro medio de pago, distinto del dinero en efectivo, el cheque o vale vista*", ya que permitirá la incorporación de nuevos medios de pago que se cree en el futuro, y no se tendrá que modificar la legislación cada vez que aquello ocurra. Sin embargo, y tal como lo señaló el Fiscal de la SBIF en la Comisión de Economía, en el artículo 5, que establece las conductas que constituyen delito de uso fraudulento, se incluyó solo a las tarjetas, y no otro medio de pago distinto a ellas (ej.: transferencias electrónicas). Estos quedarían fuera de la legislación.

Respecto al *régimen de responsabilidad*, la norma que amplía la protección del usuario para aquel que no tuvo conocimiento de la utilización de su medio de pago, ***se justificaría*** en cuanto a que la legislación actual obliga a la notificación al emisor para que comience a operar la exención de responsabilidad (es hacia el futuro), mientras que en la ocasión descrita por el proyecto, el usuario no tiene conocimiento del fraude, por lo que malamente podría notificarlo. Este es el caso de robo, hurto o extravío de las credenciales que permitan operar las tarjetas. Sin embargo, ***es muy difícil probar que el usuario conocía de aquellas operaciones o que no tuvo la suficiente***

[6] Artículo 23, ley 19.496: "*Comete infracción a las disposiciones de la presente ley el proveedor que, en la venta de un bien o en la prestación de un servicio, actuando con negligencia, causa menoscabo al consumidor debido a fallas o deficiencias en la calidad, cantidad, identidad, sustancia, procedencia, seguridad, peso o medida del respectivo bien o servicio*"

diligencia, por lo que se debiera establecer un parámetro más objetivo para hacer efectiva la responsabilidad del emisor (para evitar el auto fraude, por ejemplo).

*Debemos destacar que no habiendo norma expresa en la legislación actual, las empresas emisoras de tarjetas, por regla general, se han hecho responsables de restituir al usuario cuando han existido operaciones fraudulentas que este último no pudo prever. Conocido es el caso de la clonación masiva de tarjetas en la Región de la Araucanía (2012), en la cual los emisores se hicieron cargo de los costos.

En lo que se refiere al *plazo* de 24 horas hábiles (contadas desde que fue detectado o notificado el cargo) para la cancelación de los cargos realizados al usuario, o, si correspondiere, para la devolución de los importes, manifestamos nuestra preocupación. ***El plazo es demasiado breve***, impidiendo, en la práctica, el derecho a defensa del emisor, que no podrá probar la negligencia del comercio para poder exceptuarse del pago. Este plazo de debe ampliar.

En esta materia, la Asociación de Bancos propuso algunas ideas interesantes, con miras a permitir una adecuada investigación para determinar responsabilidades por el uso fraudulento de las tarjetas, y para desincentivar el auto fraude.

- ✓ Establecer un mecanismo de abonos provisorios, al menos para montos por sobre las UF 25, para permitir al emisor y al adquirente realizar las investigaciones que correspondan, y autorizar el reintegro del abono provisorio en caso que se determine la responsabilidad del cliente.
- ✓ Crear un tipo penal que sancione al cliente que efectúe declaraciones falsas en esta materia.

En cuanto a la *propuesta en su conjunto*, se debe procurar tener una legislación que minimice la existencia de fraudes en el uso de los medios de pago, más que cargar responsabilidades únicamente en el emisor de las tarjetas. Para aquello, la ley, además de establecer responsabilidades para el emisor (que ya hace) debe establecer responsabilidades mayores para el

comercio, dado que, tal como está escriturada, la responsabilidad recae íntegramente al emisor de las tarjetas, desincentivando al comercio a adoptar medidas de seguridad tendientes a reducir este tipo de fraudes. ***No solo el emisor debe tomar medidas de seguridad que salvaguarden el correcto uso de los medios de pago, sino que este debe ser un trabajo de todos los intervinientes en la operación***: usuarios, comercio u emisores. El proyecto, en su acápite de responsabilidades, a pesar de tener ideas matrices interesantes, termina desincentivando tanto al usuario como al comercio de ser diligentes en el uso de las tarjetas. Si bien el emisor es el que más responsabilidad debe tener en caso de fraudes, por ser quien provee el servicio, esta no se puede circunscribir exclusivamente a él.

En definitiva, recomendamos ***aprobar la idea de legislar*** en esta materia, debido a la importancia de establecer salvaguardias para los usuarios de medios de pago, más cuando se han masificado los usos fraudulentos de ellos, pero recalcando que el proyecto es perfectible, especialmente en cuando al régimen de responsabilidades que se establece, materia que esperamos sea analizada en la discusión en particular.