

OFICIO N° 339/2018

MAT.: Responde Oficio N°29/2018, de fecha 11 de junio de 2018, de la H. Diputada de la República, doña Camila Rojas Valderrama, Presidenta de la Comisión Especial Investigadora de los Actos de 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, de la Cámara de Diputados del Congreso Nacional.

ADJ.: 1) Minuta relativa a las demandas por eventuales cláusulas abusivas en los contratos del Crédito CAE. 2) Minuta sobre el procedimiento de retención de devolución de impuesto a la renta efectuado en el marco del Sistema de Créditos para Estudios Superiores, Ley N° 20.027.

SANTIAGO, 11 de julio de 2018

DE : TOMÁS BAYÓN ZÚÑIGA
DIRECTOR EJECUTIVO
COMISIÓN ADMINISTRADORA DEL
SISTEMA DE CRÉDITOS PARA ESTUDIOS SUPERIORES

A : CAMILA ROJAS NAVARRETE
H. DIPUTADA
PRESIDENTA COMISIÓN INVESTIGADORA DE LOS ACTOS DE GOBIERNO
VINCULADOS A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY N° 20.027

Por medio del presente, me dirijo a usted con el objeto de dar respuesta al Oficio N° 29/2018, de fecha 11 de junio de 2018, recibido por la Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores (en adelante la "Comisión" o "Comisión Ingresa"), a través del cual la Comisión Especial Investigadora de los actos de 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, solicita información respecto de *"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"*. Asimismo, mediante el referido Oficio la Comisión Especial Investigadora requiere antecedentes acerca del proceso de retención de devolución de impuestos desarrollado por este

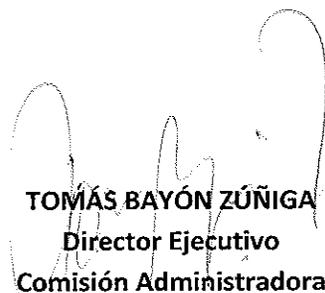
servicio público en coordinación con la Tesorería General de la República de conformidad con lo señalado en el artículo 17 de la Ley N° 20.027 y el artículo 44 del Reglamento de la Ley antes referida.

Para estos efectos, y con la finalidad de dar respuesta a su solicitud, adjuntamos a la presente comunicación los siguientes documentos:

1. Minuta relativa a las demandas por eventuales cláusulas abusivas en los contratos del Crédito CAE; y,
2. Minuta relativa al procedimiento de retención de devolución de impuesto a la renta. Este documento contiene también información estadística respecto de las retenciones de la devolución de impuesto a la renta que han sido efectuadas en el marco del Sistema de Financiamiento de la Ley N° 20.027.

No obstante lo anterior, se debe tener presente que los documentos referidos en el párrafo anterior fueron remitidos a la Comisión Investigadora a través del Oficio N° 314/2018, de fecha 26 de junio de 2018, de la Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores.

Sin otro particular, saluda atentamente a usted,


TOMÁS BAYÓN ZÚÑIGA
Director Ejecutivo
Comisión Administradora

Sistema de Créditos para Estudios Superiores




AVP / FCB / RHG / DPR

DISTRIBUCIÓN:

1. Departamento Jurídico
2. Departamento de Comunicaciones y Participación Ciudadana
3. Departamento de Crédito, Operaciones y Cobranza
4. Departamento de Postulaciones y Asignaciones al Crédito
5. Departamento de Presupuesto y Análisis Financiero
6. Archivo

ACUSACIONES DE CLÁUSULAS ABUSIVAS EN LOS CONTRATOS DEL CRÉDITO CON GARANTÍA ESTATAL Y RESPONSABILIDAD DE COMISIÓN INGRESA

Comisión Ingresha ha tomado los resguardos legales que le corresponden como institución pública para que la documentación legal que suscriben los estudiantes que solicitan el Crédito con Garantía del Estado para financiar sus estudios (contrato y mandatos), toda la cual es enteramente elaborada por esta Comisión, se ajuste a la legislación y reglamentación vigentes.

Los contratos y mandatos que han sido cuestionados son anexos de las Bases de Licitación Pública para el Financiamiento y Administración de los Créditos con Garantía Estatal para Estudios Superiores, documentos que año a año son elaborados y determinados por resolución dictada por la Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores, en su calidad de servicio público de la Administración del Estado, y que son sometidos al control de legalidad de la Contraloría General de la República, para efectos del trámite de toma de razón, actuación que está destinada a velar por el resguardo del principio de juridicidad de los actos de la Administración del Estado a través del control preventivo de legalidad, constituyendo una labor que ejerce la Contraloría General de la República, en forma exclusiva y excluyente, respecto de la adecuación o conformidad con el ordenamiento jurídico vigente de los decretos o resoluciones afectos a tal trámite, tal como lo ha establecido la jurisprudencia administrativa de esa misma entidad fiscalizadora.

Hasta la fecha, este servicio público no cuenta con antecedentes sobre declaraciones, resoluciones, dictámenes o sentencias, de órganos administrativos o jurisdiccionales, que hayan determinado o establecido la ilegalidad o que hayan determinado la existencia de cláusulas abusivas en alguno de los instrumentos, contratos o mandatos que sustentan la documentación del Crédito con Garantía Estatal.

En consecuencia, no es posible aseverar o determinar la existencia de cláusulas abusivas por parte de este servicio público, toda vez que la Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores no cuenta con facultades ni atribuciones establecidas en la ley, que le permitan pronunciarse sobre tal calificación. En efecto, este servicio ha ajustado su actuación y decisiones al marco normativo aplicable a la política pública que le corresponde administrar, cumpliendo con los controles preventivos de juridicidad y legalidad, que le asisten a todo órgano público, específicamente, a aquellos que forman parte de la Administración del Estado.

SERVICIO NACIONAL DEL CONSUMIDOR

A partir de una consulta que la propia Comisión Ingresha le hizo al Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), mediante oficio N° 542/2012, del 18.10.2012, la División de Consumo Financiero de ese servicio estableció, en diciembre de 2012, que NO aplica al Sistema de Créditos con Garantía Estatal, lo que establece la Ley N° 20.555 (que creó lo que se conoce comúnmente como el “Sernac

Financiero”), pues se trata de un instrumento de política pública con características y regulación especiales (Ord. N° 21.489, del 11/12/2012).¹

Sin perjuicio de ello, en septiembre de 2016, ambos servicios organizaron una mesa de trabajo para analizar diversos aspectos de la normativa del Crédito, incluyendo las bases de licitación pública para el financiamiento y administración de los Créditos y los contratos de apertura de línea de crédito; todo ello, en función de la Ley de Protección a los Derechos del Consumidor, dado que se habían iniciado las primeras demandas por supuestas cláusulas abusivas.

Las recomendaciones del SERNAC, plasmadas en la minuta enviada a Comisión Ingres a el 26/01/2017, fueron materia de la Sesión N°94 de Comisión Ingres a, del 27 de enero de 2017, oportunidad en que fueron acogidas las sugerencias e incorporadas a las Bases de Licitación Pública del año 2017, aprobadas en esa misma sesión.

Como ha sido habitual cada año, tanto las bases de licitación del Crédito CAE como el contrato de apertura de línea de crédito, fueron ingresados a la Contraloría General de la República para su respectivo control de legalidad y toma de razón, lo que ocurrió el 20 de febrero de 2017.

Las bases de licitación pública, sus anexos y los contratos, correspondientes a cada una de las asignaciones del Crédito con Garantía Estatal desde 2006 en adelante, están permanentemente disponibles tanto en el sitio oficial del Crédito CAE (www.ingresa.cl) como en el Portal de Gobierno Transparente de la institución.

EL PAGARÉ QUE DEBEN SUSCRIBIR LOS ESTUDIANTES AL SOLICITAR EL CRÉDITO CAE.

No es efectivo que el banco determine libremente el monto de Crédito a otorgar y que éste sea desconocido para el estudiante.

Al respecto, es importante insistir en que la Ley 20.027 definió que ésta es una ayuda estudiantil del Estado, que tiene una normativa especial (la Ley 20.027 y la Ley 20.634, y sus respectivos reglamentos) y que está regulada y supervisada por un servicio del Estado, al que le compete verificar los saldos, la recaudación y regulación del sistema, y coordinar la participación de las instituciones financieras, las instituciones de educación superior, los estudiantes y el propio Estado (representado, fundamentalmente por el Ministerio de Educación, la Dirección de Presupuesto y la Tesorería General de la República).

¹ A la misma conclusión ha llegado la Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento, que ha resuelto en esa línea varias solicitudes de liquidación concursal, determinación que ha sido refrendada por la Corte Suprema en varios fallos.

En función de lo anterior, el monto máximo a otorgar y garantizar por parte del Fisco:

- Está determinado por ley (no puede exceder el arancel de referencia anual de la carrera del estudiante).
- Se complementa con otros apoyos del Estado como becas y el Fondo Solidario, priorizándose estos últimos en la determinación del financiamiento.
- Previa a la firma de la documentación legal del Crédito CAE, cada estudiante seleccionado con esta ayuda estudiantil (nuevo beneficiario) dispone de un mensaje personalizado, al que puede acceder con su RUT en www.ingresa.cl (se adjunta modelo en anexo), por intermedio del cual el estudiante puede verificar tanto la carrera e institución en la que fue registrado como alumno matriculado por su institución de estudios, como el monto requerido para el primer año de financiamiento CAE; monto que el estudiante puede rectificar en acuerdo con su casa de estudios, antes de la firma, si es del caso.
El estudiante, inclusive, puede pedir “monto cero” si no requiere financiamiento ese año, pero quiere reservar la línea de crédito en la eventualidad de que la necesite para más adelante.
- Tanto en la etapa de estudio, como en la de gracia (etapa sin cobro aún del CAE) y en la de cobro, los beneficiarios pueden ver su historial académico y financiero con el detalle de los desembolsos solicitados, y más adelante con su situación de pago (cuando el Crédito CAE está en cobro), en el **Portal del Beneficiario**, plataforma que está en www.ingresa.cl y a la que pueden acceder con su RUT y una contraseña personal (en el anexo, ejemplo de lo que puede ver un beneficiario en esa plataforma).

¿ES EL CRÉDITO CAE ASIMILABLE A CUALQUIER CRÉDITO FINANCIERO?

El beneficio asociado al Crédito CAE consiste en la garantía o respaldo que otorga el Estado a aquellos estudiantes que, acreditando el cumplimiento de requisitos académicos establecidos por la Ley 20.027 y su reglamento, solicitan apoyo del sistema financiero para iniciar o continuar una carrera de pregrado en una institución de Educación Superior acreditada y participante del Sistema de Créditos para Estudios Superiores.

Particularidades del Crédito CAE respecto de otros créditos del sistema financiero

- + La asignación del Crédito CAE, que se rige por normas establecidas por la Ley 20.027 y su reglamento, es responsabilidad de un servicio del Estado (Comisión Ingresas), que es supervisado en sus procesos y actos administrativos por la Contraloría General de la República.
- + Tanto las bases de licitación pública para definir qué instituciones del sistema financiero - supervisadas a su vez por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras- administrarán y financiarán los créditos que solicitan anualmente los estudiantes, como los propios contratos de apertura de línea de crédito de los beneficiarios y los mandatos respectivos, son redactados por

Comisión Ingres, y se someten cada año al control de legalidad de la Contraloría, la que toma razón de los documentos.

+ El Crédito CAE tiene, además de la garantía otorgada por el Estado, la garantía de la institución de educación superior en que estudia el alumno, que debe otorgar una fianza por el estudiante para garantizar el riesgo de deserción. En términos prácticos, esto quiere decir que si el alumno abandona los estudios y por una u otra razón, no paga el crédito, el banco cobrará lo adeudado a la institución de educación superior principalmente.

+ El Crédito CAE se asigna independientemente de la solvencia económica de los estudiantes, inclusive sin importar si sus familias o ellos mismos estén en registros de morosos al momento de solicitar el apoyo estudiantil. La Ley 20.027 estableció que debe otorgarse, ordenando a los beneficiarios a partir de aquél que evidencie mayores necesidades económicas.

+ El CAE tiene una tasa de interés fija y subsidiada por el Estado de UF + 2% anual, sin atender a las condiciones de mercado vigentes y especiales de cada beneficiario para otorgar el financiamiento correspondiente.

+ En el CAE no existe calificación financiera o comercial del estudiante y su familia para obtener el crédito, y existe prohibición de exigencias financieras adicionales, como es el caso de avales o fiadores familiares adicionales.

Estas características especiales del crédito, como parte de una política pública de financiamiento a los estudios de educación superior han sido recogidas y reafirmadas por los Tribunales Superiores de Justicia, en especial, a través de varias sentencias dictadas por la Corte Suprema en relación a la especialidad de la Ley N°20.027, respecto de la aplicación de la normativa sobre liquidación de la Ley N°20.720. Este mismo criterio ha sido recogido por la Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento.

ANTECEDENTES GENERALES SOBRE LAS DEMANDAS COLECTIVAS PRESENTADAS POR DEUDORES DEL CRÉDITO CON GARANTÍA ESTATAL

A partir del mes de septiembre de 2016, se han interpuesto demandas colectivas civiles al amparo de la Ley 19.496, de protección a los derechos del consumidor, en contra de 6 instituciones financieras, de las 7 participantes en el Sistema de Créditos de la Ley N° 20.027, para lo cual se han utilizado diversos medios de información convocando a los deudores de este Sistema de Créditos a ser parte de estas acciones judiciales, previo otorgamiento del mandato judicial y pago de los honorarios correspondientes a los profesionales que las patrocinan.

Se debe tener presente que estas demandas judiciales se encuentran actualmente en tramitación, ante los juzgados civiles de primera instancia, en distintas etapas procesales sin que existan sentencias definitivas dictadas al respecto.

En cada uno de estos juicios los demandantes han ejercido sus pretensiones jurídicas ante las distintas instituciones financieras que participan en el Sistema de Créditos para Estudios Superiores, respecto de créditos que pueden ser acreencia del mismo banco administrador, o bien, respecto de financiamientos que pueden ser Créditos del Fisco, en atención a los procesos de compraventa y cesión de créditos que se realizan anualmente entre los bancos y el Fisco de Chile, de acuerdo al Sistema de Financiamiento que es administrado por esta Comisión. En consecuencia, se debe tener especialmente presente que las calificaciones jurídicas sobre las cláusulas y los contratos que forman parte de la documentación crediticia del Sistema de Financiamiento de la Ley N°20.027 pudieran generar efectos en procedimientos judiciales que se encuentran actualmente abiertos, y que podrían afectar los intereses del Fisco de Chile.

En dichas demandas, se solicita declarar nulas y/o tener por no escritas, determinadas cláusulas de los Contratos de Apertura de Línea de Crédito suscritos bajo la Ley 20.027, las cuales establecen:

- **Acreditación o prueba de los pagos de cuotas:** *“Corresponderá siempre al Deudor probar los abonos o pagos que hubiese efectuado a los Créditos. En caso de duda, primarán siempre las condiciones estipuladas en el presente Contrato de Línea...”.*
- **Mandato para suscripción de Pagarés en Blanco:** *“Documentación de los desembolsos, Mandatos e Instrucciones: Uno) Documentación de los desembolsos. “El o los pagarés se entregarán a la institución financiera, a sus cesionarios endosatarios y/o causahabientes con las menciones en blanco relativas al monto adeudado y a la fecha de vencimiento, las cuales serán llenadas en el caso que la institución financiera o a su cesionario, endosatario y/o causahabiente estimen necesario para proceder a la cobranza ejecutiva de los Créditos y/o del o los pagarés...”*
- **Mandato para llenado de Pagarés:** *“Mandato e Instrucciones para llenado de pagaré(s)... el estudiante confiere en este acto a la Institución financiera (...) según corresponda procedan a incorporar al (los) pagaré (s) los siguientes datos o menciones: (I) El Monto del (los) pagaré (s), que corresponderá al saldo de capital adeudado por el estudiante o deudor a la fecha en que haya incurrido en la causal de exigibilidad anticipada del o los respectivos Créditos desembolsados en la forma señalada en la Cláusula Décimo Octava... al monto se deben incorporar los intereses que no hayan sido pagados y que deban ser capitalizados...”.*
- **Irrevocabilidad de los Mandatos:** *“Aceptación de mandatos e instrucciones para el llenado de Pagarés... tendrán carácter de irrevocables...”.*

I. CONTENIDO DE LAS CLÁUSULAS Y ALEGACIONES DE LOS DEMANDANTES

A modo de síntesis, de las alegaciones vertidas por los demandantes en los juicios que actualmente se ventilan en tribunales, se exponen los principales argumentos y cuestionamientos alegados por los demandantes:

1. De acuerdo a lo indicado en las demandas presentadas, se cuestiona la cláusula sobre **“Acreditación o prueba de los pagos de cuotas”** pues es el estudiante quien deberá probar los pagos y abonos, dejándolo en una total indefensión. En este sentido, se alega que dicha cláusula vulneraría el artículo 16 letra d) de la Ley 19.496 establece que no tienen validez las cláusulas de adhesión que inviertan la carga de prueba en perjuicio del consumidor.
2. Por otro lado, la cláusula sobre **“Mandato de Suscripción de Pagaré en blanco”** establece que los pagarés deberán ser entregados a la institución financiera con todas sus menciones completas salvo las menciones relativas al monto adeudado y la fecha de vencimiento, los cuales serán llenados por el legítimo tenedor del pagaré en caso que (...) estimen necesario proceder a la cobranza ejecutiva de los créditos y/o pagarés”. La demanda indica que *“esto se traduce en el derecho para llenar el pagaré por el monto respectivo que la entidad financiera desee, incluyendo no solo los intereses, sino que además definiendo capital, agregando comisiones, gastos de cobranza ilimitados, y cualquier otro concepto adicional”*.
3. En tercer lugar, se cuestiona la cláusula sobre **“Mandato para Llenado de Pagarés”**, relativa al mandato e instrucciones para el llenado de pagarés, pues se alega que las instituciones financieras podrían llenar el pagaré por un monto mayor, lo que genera un desequilibrio entre el proveedor de los servicios financieros y el consumidor, infringiendo de esta forma el artículo 17 B letra g) de la ley 19.496.
4. Por último, estiman que la cláusula sobre **“Irrevocabilidad de los Mandatos”** anteriores infringiría la prohibición establecida en artículo 17 B letra g) de la Ley 19.496.

II. EFECTOS DE LA ANULACIÓN DE ESTAS CLÁUSULAS EN EL CONTRATO DE APERTURA DE LÍNEA DE CRÉDITO.

El contrato de apertura de línea de crédito es el instrumento a través del cual se establecen los derechos y obligaciones de las partes que lo suscriben, es decir, entre la Institución Financiera que otorga el financiamiento y el estudiante beneficiario del crédito con garantía estatal.

En este sentido, si se llegase a sentenciar que las cláusulas precedentemente enunciadas son ilegales o abusivas y que, por ende, se tengan como no escritas de los contratos de apertura de línea de crédito, se generan una serie de efectos, entre los que es posible enunciar:

1. En caso de nulidad de la cláusula sobre **“Acreditación o prueba de los pagos de cuotas”**, no resultaría posible acreditar un hecho negativo, en el sentido que existe imposibilidad de parte de la institución financiera acreditar la inexistencia de un hecho (pago o abono), no resultando posible acreditar que el estudiante no cumplió con su obligación.
2. En relación a las cláusulas sobre **“Mandato de Suscripción de Pagaré en blanco”** y **“Mandato para llenado de Pagarés”**, se generaría la necesidad de fijar como

procedimiento anual la suscripción de pagaré de forma previa al otorgamiento y renovación de los créditos, con un monto específico para cada año. Este monto a ser especificado en cada pagaré, sólo podría ser determinado una vez aplicados los procedimientos de determinación de los créditos, por tanto, el proceso de toma de firma de dichos pagarés tendría que ser coordinada a nivel nacional para todos y cada uno de los estudiantes que procedieran a renovar sus créditos, generando los consiguientes costos y demoras en el pago de los créditos, producto de la toma de firma de cada uno de los pagarés, por parte de los estudiantes renovantes.

Un procedimiento alternativo al anteriormente expuesto exigiría que los estudiantes suscriban un único pagaré de acuerdo al monto máximo que implique la carrera o programa académico de mayor valor y considerando el mayor número de desembolsos que un estudiante pudiera obtener en el marco del Sistema de Créditos de la Ley N°20.027.

3. Respecto de la “Irrevocabilidad de los Mandatos”, lo que puede generar es que los estudiantes revoquen el mandato sin dar cumplimiento a la obligación adquirida, generando la imposibilidad de cobrar ejecutivamente los créditos, requiriendo necesariamente una instancia previa de reconocimiento de deuda.
4. Finalmente, y como ya se mencionó más arriba, cualquier efecto relativo que surja de las sentencias definitivas y ejecutoriadas dictadas por los tribunales de justicia, no sólo podría generar efectos en los créditos cuyo titular es cada banco que participa en el Sistema de Créditos, sino también, en créditos que corresponden a acreencia fiscal y, en consecuencia, pudieran verse afectados los intereses y el patrimonio del Fisco de Chile.

III. CONSIDERACIONES SOBRE LAS CLÁUSULAS CUESTIONADAS.

Respecto de los textos y formatos de Contratos de Apertura de Línea de Crédito para Estudiantes de Educación Superior con Garantía Estatal según la ley 20.027, y los mandatos que se encuentran incorporados y detallados en dicha documentación crediticia, se debe tener presente lo señalado más arriba, referente a que dichos instrumentos son anexos de las Bases de Licitación Pública para el Financiamiento y Administración de los Créditos con Garantía Estatal para Estudios Superiores, documentos que año a año son elaborados y determinados por resolución dictada por la Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores, en su calidad de servicio público de la Administración del Estado, y que son sometidos al control de legalidad de la Contraloría General de la República, para efectos del trámite de toma de razón, actuación que está destinada a velar por el resguardo del principio de juridicidad de los actos de la Administración del Estado a través del control preventivo de legalidad, constituyendo una labor que ejerce la Contraloría General de la República, en forma exclusiva y excluyente, respecto de la adecuación o conformidad con el ordenamiento jurídico vigente de los decretos o resoluciones afectos a tal trámite, tal como lo ha establecido la jurisprudencia administrativa de esa misma entidad fiscalizadora.

Asimismo, y tal como se refirió más arriba, este servicio público no cuenta con antecedentes sobre declaraciones, resoluciones, dictámenes o sentencias, de órganos administrativos o jurisdiccionales, que hayan determinado o establecido la ilegalidad o que hayan determinado la existencia de cláusulas abusivas en alguno de los instrumentos, contratos o mandatos que sustentan la documentación del Crédito con Garantía Estatal. En consecuencia, no es posible aseverar o determinar la existencia de cláusulas abusivas por parte de este servicio público, toda vez que la Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores no cuenta con facultades ni atribuciones establecidas en la ley, que le permitan pronunciarse sobre tal calificación.

En efecto, y tal como fuera reseñado anteriormente, se debe tener presente que estas demandas judiciales se encuentran actualmente en tramitación, ante los juzgados civiles de primera instancia, en distintas etapas procesales sin que existan sentencias definitivas dictadas al respecto. En cada uno de estos juicios los demandantes han ejercido sus pretensiones jurídicas ante las distintas instituciones financieras que participan en el Sistema de Créditos para Estudios Superiores, respecto de créditos que pueden ser acreencia del mismo banco administrador, o bien, respecto de financiamientos que pueden ser Créditos del Fisco, en atención a los procesos de compraventa y cesión de créditos que se realizan anualmente entre los bancos y el Fisco de Chile, de acuerdo al Sistema de Financiamiento que es administrado por esta Comisión. En consecuencia, se debe tener especialmente presente que las sentencias o calificaciones jurídicas sobre las cláusulas y los contratos que forman parte de la documentación crediticia del Sistema de Financiamiento de la Ley N°20.027 pudieran generar efectos en procedimientos judiciales que se encuentran actualmente abiertos, y que podrían afectar los intereses del Fisco de Chile

Respecto de las cláusulas que han sido objeto de cuestionamiento, de acuerdo a las alegaciones que se han vertido en los respectivos juicios en que actualmente se tramitan las demandas que reclaman la ilegalidad de los contratos que sustentan los Créditos con Garantía Estatal de la Ley N°20.027, es posible señalar lo siguiente:

1. En primer término se debe hacer presente, como criterio general, que la Ley 20.027 definió que ésta es una ayuda estudiantil del Estado, que tiene una normativa especial (la Ley 20.027 y la Ley 20.634, y sus respectivos reglamentos) respecto de otros cuerpos legales, y que está regulada y supervisada por un servicio del Estado, al que le compete verificar los saldos, la recaudación y regulación del sistema, y coordinar la participación de las instituciones financieras, las instituciones de educación superior, los estudiantes y el propio Estado (representado, fundamentalmente por el Ministerio de Educación, la Dirección de Presupuesto y la Tesorería General de la República). Este carácter especial de la normativa que regula el Sistema de Créditos para Estudios Superior de la Ley N°20.027, ha sido recogido y reafirmado por los Tribunales Superiores de Justicia, en especial, a través de varias sentencias dictadas por la Corte Suprema en relación a la especialidad de la Ley N°20.027, respecto de la aplicación de la normativa sobre liquidación de la Ley N°20.720. Este mismo criterio ha sido recogido por la Superintendencia de Insolvencia y

Reemprendimiento, respecto del proceso de renegociación establecido por este último cuerpo legal.

2. En relación a la cláusula sobre “Acreditación o prueba de los pagos de cuotas”, se debe considerar lo establecido en el artículo 1698 del Código Civil, que sostiene que “*incumbe probar las obligaciones o su extinción al que alega aquéllas o ésta...*”. En ese sentido no existiría una inversión de la carga de la prueba, dado que corresponde que el deudor sea quien se haga cargo de probar el cumplimiento de su obligación, lo que no genera un perjuicio para el estudiante pues se trata del principal interesado en que se acredite que ha dado cumplimiento a la obligación adquirida con la suscripción del Contrato de Apertura de Línea de Crédito.

Adicionalmente, considerando el control y administración que corresponde a la Comisión Ingresas respecto del funcionamiento y operación del Sistema de Créditos de la Ley N°20.027, no existen riesgos sustanciales sobre la eventualidad de pagos de cuotas que puedan ser desconocidos por las instituciones financieras. En efecto, a la fecha no existe conocimiento de reclamo alguno por parte de algún deudor o beneficiario sobre el particular.

3. Respecto de las cláusulas sobre “Mandato de Suscripción de Pagaré en blanco” y “Mandato para llenado de Pagarés”, se debe tener presente que por la naturaleza del crédito con garantía estatal existe imposibilidad fáctica de determinar *ex ante* el monto total de los desembolsos que realizará el acreedor, toda vez que al momento de la suscripción de la documentación crediticia no se tiene certeza del monto total al que ascenderá la deuda, ya que el estudiante puede solicitar una indeterminada cantidad de desembolsos, si se tiene presente que puede financiar más de una carrera con este crédito.

Además, el Ministerio de Educación, todos los años fija para cada carrera e institución de Educación Superior, el monto máximo de Crédito con Garantía Estatal que se puede solicitar por cada estudiante beneficiario del sistema de Financiamiento, lo que da cuenta que dichos montos no pueden ser excedidos para crédito otorgado, especialmente si se considera que existe un interés fiscal que proteger en cuanto existe la Garantía Estatal que cubre los créditos otorgados.

Sobre la eventual suscripción de pagarés, se debe hacer presente que estos documentos son emitidos y firmados, únicamente en caso de mora del deudor, ya que la instancia de cobro judicial es requerida por la normativa del Crédito con Garantía Estatal para efectos de cumplir las condiciones que determinan la procedencia y exigibilidad de las Garantías.

Asimismo, y tal como fue referido anteriormente, los montos de créditos que son exigidos y cobrados por las instituciones financieras administradoras de los créditos son controlados mensualmente por la Comisión, a través de los mecanismos de cálculo de los valores de cuotas que deben ser aplicadas por rebaja de tasa de interés al 2% anual, contingencia a la

renta del deudor y suspensión de pago por causa de cesantía. Este mismo control se efectúa respecto de las garantías que son revisadas y verificado su cumplimiento de las exigencias normativas por parte de la misma Comisión.

4. La Cláusula sobre “Irrevocabilidad de los Mandatos” no constituiría una vulneración al artículo 17 B letra g), de la Ley N°19.496, tal como lo ha señalado la Corte Suprema: “(...) se trata de una prohibición excepcional que rige exclusivamente para los referidos contratos de adhesión, lo que por lo demás guarda relación con la circunstancia de que la facultad de revocar un mandato es de su naturaleza y no de su esencia, por lo que por regla general es lícito el pacto en el que mandante y mandatario acuerdan la irrevocabilidad del mandato, máxime si el artículo 241 del Código de Comercio consagra un principio que excede el ámbito mercantil, cual es que el comitente no puede revocar a su arbitrio la comisión aceptada cuando su ejecución interesa al comisionista o a terceros.

Por consiguiente, la prohibición del artículo 17 B letra g) de la Ley 19.496 constituye una excepción a la regla general que rige en el derecho civil y comercial por la cual se admite la validez del pacto de irrevocabilidad.” (Fallo Corte Suprema, Rol 5868/2015).

Asimismo, algunos de los mandatos cuya irrevocabilidad pudiera ser cuestionada, se refieren a procedimientos que son necesarios conforme la operatoria propia del sistema, y que son administrados y controlados por la Comisión en su carácter de organismo encargado de esta política pública, como es el caso del mandato entregado por el estudiante a la institución financiera para que, con cargo al crédito que le otorga, pueda proceder a pagar ese crédito directamente a la institución de educación superior. En caso contrario, si no se configurara la irrevocabilidad de ese mandato, cada estudiante podría exigir que el banco le entregue al deudor directamente el monto del crédito, y con ello, no se cumpliría la exigencia de la Ley N°20.027, en cuanto a que los créditos son otorgados para financiar estudios de educación superior, conforme los requisitos y exigencias que deben cumplir las instituciones de educación superior.

IV. SITUACIÓN DE LAS DEMANDAS COLECTIVAS PRESENTADAS

Tal como fuera referido anteriormente, se han interpuesto 6 demandas colectivas, en contra de los bancos participantes del sistema de financiamiento, las cuales recayeron en diferentes juzgados civiles de Santiago. Estas demandas judiciales han sido entabladas acciones colectivas por supuestas vulneraciones a la Ley de Protección al Consumidor contra Banco de Crédito e Inversiones, Banco del Estado de Chile, Banco Falabella, Banco Itaú Corpbanca, Banco Santander y Scotiabank Chile. Cabe señalar que todos los representantes de las instituciones financieras antes individualizadas han sido notificados, y que todas las acciones judiciales ejercidas se encuentran actualmente en tramitación, ante los juzgados civiles de primera instancia, en distintas etapas procesales sin que existan sentencias definitivas dictadas al respecto.

PROCESO DE RETENCIÓN DE LA DEVOLUCIÓN DEL IMPUESTO A LA RENTA A DEUDORES MOROSOS DEL CRÉDITO CON GARANTÍA ESTATAL PARA ESTUDIOS SUPERIORES

La Ley N° 20.027 contempla, como un mecanismo especial de cobro, la posibilidad de efectuar la retención de la devolución de impuesto a la renta de aquellos beneficiarios del Crédito con Garantía Estatal que mantengan obligaciones impagas, realizando el pago de dichas obligaciones con el producto de la retención realizada.

1. En este sentido, el artículo 17 de la Ley N° 20.027 establece:
“La Tesorería General de la República podrá retener de la devolución de impuestos a la renta que le correspondiese anualmente al deudor del crédito garantizado en conformidad a esta ley, los montos que se encontraren impagos según lo informado por la entidad crediticia acreedora de la forma que establezca el reglamento, e imputar dicho monto al pago de la mencionada deuda”.
2. Por su parte, el artículo 44 del Reglamento señala:
“La Tesorería General de la República podrá retener de la devolución de impuestos a la renta que le correspondiese anualmente al deudor del crédito garantizado, aquellos montos que se encontraren impagos, para efectos de imputar dicha cantidad al pago de la mencionada deuda.
Para estos efectos, la Comisión remitirá anualmente a la Tesorería General de la República, en el plazo acordado con dicha institución, una nómina de los deudores morosos y los respectivos montos adeudados, según lo informado a la Comisión por las entidades crediticias acreedoras.
Los dineros que por este concepto retenga la Tesorería General de la República deberán ser girados por dicho organismo a favor de la entidad acreedora del respectivo crédito, o a prorrata de las acreencias en caso de existir más de un acreedor. Si el monto de la devolución de impuestos fuere inferior a la cantidad adeudada, subsistirá la obligación del deudor por el saldo insoluto”.
3. En particular, son incorporados como potenciales sujetos de retención aquellos deudores que mantienen 4 o más cuotas consecutivas impagas del Crédito con Garantía Estatal, incluyendo también aquellos deudores titulares de los créditos respecto de los cuales operó el pago de la Garantía Estatal y/o por Deserción Académica.

4. No obstante ello, y en una revisión posterior, son excluidos de dicha retención los titulares de los financiamientos que se encuentran en las siguientes situaciones:
 - a. Beneficiarios que hayan realizado el pago de las cuotas morosas;
 - b. Deudores que hayan realizado el pago total de su deuda;
 - c. Deudores que hayan regularizado la deuda una vez aplicadas las garantías;
 - d. Beneficiarios que, una vez pagada y aplicada la Garantía por Deserción Académica, hayan realizado pagos o convenios directamente con la Institución de Educación Superior para regularizar el pago de la referida garantía; y,
 - e. Aquellos titulares de financiamientos respecto de los cuales la Institución financiera acreedora y/o administradora no haya realizado la solicitud de pago de garantías y mantenga al menos 60 cuotas impagas, es decir, hayan transcurrido más de 5 años contados desde la primera cuota en mora.

PROCEDIMIENTO Y APLICACIÓN DE LA RETENCIÓN DE LA DEVOLUCIÓN DEL IMPUESTO A LA RENTA

1. Para efectos de determinar la nómina definitiva de deudores morosos que será enviada a la Tesorería General de República (TGR) para la retención de su devolución de impuestos, la Comisión, en el mes de febrero de cada año, solicita a las instituciones financieras y a las instituciones de educación superior, la información actualizada acerca de la situación de morosidad de los deudores beneficiarios.

En función de esos antecedentes y previa revisión de los mismos, Comisión Ingresas solicita a la TGR efectuar la retención de la devolución de impuestos a aquellos deudores del Crédito CAE que, de acuerdo a las consideraciones previamente expuestas, mantengan una situación de mora o de incumplimiento en el pago de su obligación crediticia.

2. Si hay acreencias fiscales de los deudores registradas en la Cuenta Única Tributaria (CUT), ya sea debido al pago de la Garantía Estatal, o bien, producto de la certificación del término de las obligaciones de administración de los créditos adquiridos por el Fisco, la TGR compensará con el producto de la retención, las deudas que mantiene registradas en la CUT.

3. Posteriormente, a partir de la información entregada por la Comisión, en el caso de contar con excedentes tras la compensación, o bien, cuando dicha compensación no es procedente, la TGR coloca a disposición de los Bancos los montos retenidos durante este proceso, en su calidad de instituciones administradoras del financiamiento, entregando a la Comisión un reporte con el detalle de cada uno de los montos remesados.

4. Es importante consignar que, antes de que los bancos reciban los fondos, Comisión Ingresales envía instrucciones respecto de cómo deberán aplicar los montos retenidos a las obligaciones que los deudores mantienen impagas.
5. Cabe destacar que, durante el desarrollo del proceso de Retención de Devolución de Impuesto a la Renta y hasta la efectiva aplicación de los montos retenidos a la deuda impaga, los beneficiarios y deudores pueden acudir a la institución financiera acreedora y/o administradora del financiamiento con la finalidad de regularizar su situación de mora, realizando el pago de las cuotas adeudadas y retomando su calendario de pago de cuotas, imputando el monto retenido como parte del pago realizado, o bien, realizar con recursos propios el pago de los montos adeudados y recibir la devolución de los fondos retenidos.
6. En aquellos casos en que la regularización no sea posible, las instituciones financieras, en su carácter de acreedoras y/o administradoras de los créditos otorgados, efectúan la imputación y aplicación de los fondos retenidos a las obligaciones que los deudores mantienen pendiente de pago.
7. Como criterio general, la aplicación de los fondos retenidos se realiza de forma íntegra; lo anterior implica que los fondos utilizados para cubrir la obligación del deudor sujeto de la retención, deberán cubrir y cancelar de forma completa al menos una de las cuotas del servicio normal de financiamiento de cada deudor en los casos que esto sea posible. De encontrarse acelerado el cobro del financiamiento, los montos retenidos deberán reducir el saldo insoluto del crédito adeudado.
8. Una vez finalizado el proceso anual de retención de devolución de impuesto a la renta e informada la manera en que dichos montos fueron aplicados, la Comisión realiza la revisión de la aplicación de los montos retenidos realizada por los Bancos.
9. Cumplida la gestión anterior, se generan y se publican en el **Portal del Beneficiario** (plataforma a la que cada beneficiario puede acceder con su RUT y contraseña en www.ingresa.cl) certificados personalizados (se adjunta un ejemplo en documento anexo a esta minuta) que dan cuenta de la forma en que los montos retenidos fueron imputados a la deuda que el estudiante mantenía vigente por concepto de Crédito CAE.

CONSIDERACIONES LEGALES RESPECTO DE LAS RECLAMACIONES ACERCA DEL PROCESO DE LA RETENCIÓN DE LA DEVOLUCIÓN DE IMPUESTOS

1. La devolución de la retención de impuestos es definida, en términos generales, como la devolución de los excedentes generados con posterioridad al pago de las obligaciones del contribuyente. Desde esa perspectiva, el derecho de propiedad sobre los montos generados como excedentes es sólo de carácter eventual, pues la misma dependerá de la existencia o no de obligaciones pendientes por parte de los contribuyentes. Por tanto, no es posible señalar que exista una vulneración constitucional al materializar el procedimiento de retención consagrado en la Ley N° 20.027 y su Reglamento, puesto que los excedentes a ser devueltos a los deudores únicamente se generan cuando no existan obligaciones pendientes de pago por parte de los contribuyentes.
2. Por otra parte, y en relación a la garantía del Debido Proceso, la CPR en los incisos 1° y 2° del numeral 3° del artículo 19 asegura a todas las personas: *“La igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos. Toda persona tiene derecho a defensa jurídica en la forma que la ley señale y ninguna autoridad o individuo podrá impedir, restringir o perturbar la debida intervención del letrado si hubiere sido requerida”*.

En opinión de quienes han interpuesto recursos judiciales a este respecto, la retención de la devolución de impuestos vulneraría la garantía constitucional del debido proceso ya que el deudor sujeto a retención se vería imposibilitado de presentar sus defensas o alegaciones ante el órgano competente de forma previa a la retención, viendo limitada su posibilidad de defensa por cuanto únicamente podría probar la extinción de la obligación.

En relación a esto, se debe tener presente que los deudores del Crédito CAE, hasta la efectiva aplicación de los montos retenidos, pueden acudir a la Institución financiera a regularizar su situación de mora, realizando el pago de las cuotas adeudadas y retomando su calendario de pago, imputando el monto retenido como parte del pago realizado, o bien, realizar dicho pago con recursos propios y recibir la devolución de los fondos retenidos.

Asimismo, en aquellos casos donde exista un juicio de cobro iniciado, los deudores pueden hacer valer en el tribunal las alegaciones que estimen pertinentes.

Adicionalmente, los deudores pueden acudir además a la Comisión para efectos de reclamar del cobro realizado.

En consecuencia, el procedimiento de cobro del Crédito, en general, y el proceso de retención, en particular, generan instancias para que los deudores planteen sus observaciones o defensas, no existiendo, por tanto, vulneraciones al debido proceso administrativo o judicial.

3. A través de los recursos judiciales, se ha alegado asimismo que la TGR actuaría infringiendo la garantía de Igualdad ante la Ley, que se traduce en este caso en la Prohibición de Juzgamiento por parte de Comisiones Especiales, ejerciendo atribuciones reservadas exclusivamente a los tribunales de justicia, al momento de materializar la retención de la devolución de impuestos. Conculcaría, de ese modo, la garantía establecida en el inciso 5° del artículo 19 N° 3 de la CPR, que señala: *“Nadie podrá ser juzgado por comisiones especiales, sino por el tribunal que señalare la ley y que se hallare establecido por ésta con anterioridad a la perpetración del hecho”*.

A este respecto, cabe señalar que la jurisprudencia más actual afirma que la TGR no actúa atribuyéndose facultades jurisdiccionales al momento de realizar la retención, sino que actúa ejerciendo las facultades que le han sido conferidas mediante un mandato legal, las cuales han sido establecidas en atención a la naturaleza especial de los financiamientos que se pretenden cobrar, siempre en el marco de un beneficio o ayuda estatal para el financiamiento de la educación superior.

4. Finalmente, el proceso de retención de la devolución de impuestos no produce la resolución definitiva y permanente de un conflicto jurídico, efectos reservados exclusivamente a las sentencias dictadas por los tribunales de justicia. Desde esa perspectiva, los deudores del Crédito CAE pueden alegar la improcedencia de la retención a través de todos los recursos administrativos y/o judiciales contemplados por la ley, pudiendo, si procede, ser revocada la retención y restituidos los excedentes generados al deudor en el marco de la operación renta.

EVOLUCIÓN DE LA RETENCIÓN A LOS DEUDORES DEL CRÉDITO CAE

2010 fue el primer año en que la TGR aplicó la retención de la devolución de impuestos a los deudores del Crédito con Garantía Estatal para Estudios Superiores

EVOLUCIÓN DE RETENCIONES Y COMPENSACIONES CAE POR AÑO

Año de Retención/ Compensación	Monto Retención (\$)	Monto Compensación (\$)	TOTAL (\$)	% DEL TOTAL ACUMULADO
2010	96.441.711	0	96.441.711	0,60%
2011	131.785.159	0	131.785.159	0,82%
2012	312.824.084	0	312.824.084	1,94%
2013	569.062.439	101.927.940	670.990.379	4,16%
2014	698.222.518	158.931.603	857.154.121	5,31%
2015	958.478.875	424.218.232	1.382.697.107	8,57%
2016	1.458.658.507	1.033.735.445	2.492.393.952	15,45%
2017	2.015.518.640	2.519.033.294	4.534.551.934	28,11%
2018	2.326.770.379	3.328.107.521	5.654.877.900	35,05%
TOTAL ACUMULADO	8.567.762.312	7.565.954.035	16.133.716.347	
PORCENTAJE DEL TOTAL ACUMULADO	53,10%	46,90%		

Fuente: Comisión Ingresas

Retención: la TGR gira el monto retenido al deudor(a) moroso(a) a favor de la(s) entidad(es) acreedora(s) de su Crédito con Garantía Estatal (banco/instituciones de educación Superior).

Compensación: la TGR destina el monto retenido al deudor(a) moroso(a) al pago de la deuda del Crédito con Garantía Estatal que está registrada en la Cuenta Única Tributaria (CUT), debido a que se trata de una acreencia fiscal pues ya fue pagada la garantía estatal.

TOTAL DE RETENCIONES Y COMPENSACIONES CAE AÑO 2010 A LA FECHA, SEGÚN ACREEDOR DE LA DEUDA

Tipo	Acreedor de la deuda		Total (\$)	% DEL TOTAL
	Banco/IES (\$)	TGR (\$)		
Retención Enviada a Banco	6.079.007.923	2.488.034.202	8.567.042.125	53,10%
Compensación a favor TGR	0	7.565.954.035	7.565.954.035	46,90%
TOTAL	6.079.007.923	10.053.988.237	16.132.996.160	
PORCENTAJE DEL TOTAL	37,68%	62,32%		

Fuente: Comisión Ingresia

RETENCIÓN AÑO 2018, SEGÚN ACREEDOR DE LA DEUDA RETENIDA

Motivo de la Retención	Acreedor de la Deuda Retenida		Total (\$)	% DEL TOTAL
	Banco/IES (\$)	TGR (\$)		
Por garantía ya ejecutada	923.394.334	0	923.394.334	39,69%
Por cuotas morosas	916.339.872	487.036.173	1.403.376.045	60,31%
TOTAL	1.839.734.206	487.036.173	2.326.770.379	
Porcentaje del Total	79,07%	20,93%		

Fuente: Comisión Ingresia

En archivos anexos a esta información, se podrá encontrar lo siguiente:

- Ejemplos de notificaciones a los deudores del Crédito con Garantía Estatal respecto de la retención de la devolución de impuesto.
- Ejemplo de Certificado en que Comisión Ingresia informa al deudor cómo fue aplicada su retención de la devolución de impuesto.