Proyecto de ley que regula las aplicaciones de préstamos de consumo y adjudica responsabilidad a compañías por hechos delictivos que se cometan a través de sus plataformas.

Fundamentos:

Durante los últimos meses hemos visto decenas de denuncias de extorsiones que han sido precedidas por préstamos y microcréditos usureros a través de aplicaciones encontradas en "Play store" de Google.

El mecanismo suele ser el siguiente: una persona, generalmente endeudada, recurre a un préstamo a través de una aplicación, o contacto vía una aplicación de mensajería, en general "Whatsapp", recibe el dinero, y luego es víctima de una tasa de interés usurera (500% en algunos casos), y de prácticas extorsivas al momento en que les buscan cobrar.

La extorsión suele ejecutarse a través de la divulgación de imágenes que la persona tenía en su teléfono, hostigamiento a contactos, amedrentamiento con información sobre la ubicación de la persona a través de GPS, entre otras cosas, a las que accede la aplicación por una política de privacidad abusiva.

Hace pocas semanas supimos del caso de una mujer que se suicidó en la Región Metropolitana, en la comuna de María Pinto, luego de la extorsión de la que fue víctima, incluso después de haber pagado lo adeudado, lidió dos semanas con ello, y luego de constantes amenazas, terminó con su vida. Sus contactos recibieron mensajes como el siguiente. *"Dile a la muerta de hambre de tu hermana que pague su deuda...que no espere que los colombianos vayan a hacer el cobro presencial"*[1].

Este fenómeno tiene características globales, un estudio de la BBC señaló que en la India al menos 60 personas se han suicidado tras ser amenazadas y acosadas, mientras que en México se han recibido 19.200 denuncias desde 2020 por los abusos de las aplicaciones, siendo habitual la práctica de editar fotografías de los deudores para crear imágenes de contenido sexual, en Colombia se habla de más de 260.000 afectados, en tanto en Perú, estos delitos han ido al alza[2], y se ha identificado en aquel país que 27 aplicaciones maliciosas de préstamos se alojaban en el proveedor Google Play[3].

---

[1] Tele13, 29 de noviembre de 2023, "*Investigan suicidio de joven madre en María Pinto: Habría sido extorsionada por prestamistas ilegales*"

[2] BBC Mundo, 6 de diciembre de 2023, "Las apps de préstamos instantáneos que les roban información a sus clientes y luego los chantajean para que paguen"

[3] El Comercio, 29 de julio de 2023 "*Las apps de préstamos 'gota a gota' que roban tu información: Como funcionan y de qué manera protegerse*".

Cosa similar ha ocurrido en Chile, en donde la Comisión para el Mercado Financiero ha presentado denuncias en contra de una decena de aplicaciones que generalmente se pueden descargar de "Google play". En agosto de 2023 la Comisión para el Mercado Financiero alertó sobre 11 oferentes de créditos que aparentaban ser regulados y ofrecían negocios engañosos[4].

Lo cierto es que la empresa que facilita el software que permite a desarrolladores distribuir este tipo de aplicaciones se desentiende de los delitos que se están cometiendo por su intermedio. A juicio de quienes suscriben este proyecto, la reiteración de este tipo de delitos en el tiempo y en distintos países del mundo constituyen una negligencia inexcusable de la compañía, por lo que se hace imperativo regular el funcionamiento de estas aplicaciones, su procedimiento de distribución con obligaciones claras tanto para el desarrollador como para el software con el objetivo de prevenir estos ilícitos y establecer sanciones específicas en caso de que, por su intermedio, se cometan prácticas delictivas.

Antecedentes:

La ley 18.010 de 1981 establece el marco regulatorio al que están sometidas las operaciones de crédito, es decir, *"aquéllas por las cuales una de las partes entrega o se obliga a entregar una cantidad de dinero y la otra a pagarla en un momento distinto de aquel en que se celebra la convención."* Entre otras cosas, dicho cuerpo normativo, regula la forma de determinar los intereses en dichas operaciones y establece una tasa de interés máxima a convenir entre las partes.

De esta manera, quien suministre valores a un interés que exceda el establecido en la ley 18.010, de acuerdo al artículo 472 del Código Penal, comete usura y será castigado con presidio o reclusión menores en cualquiera de sus grados. El mismo artículo establece que, de ser condenado por este delito un extranjero, será expulsado del país después del cumplimiento de la condena y, en caso de ser condenado como reincidente propio un nacionalizado, se le cancelará su nacionalización y se procederá a su expulsión después de cumplida la pena.

Además, en enero del presente año, se publicó la ley 21.521, que promueve la competencia e inclusión financiera a través de la innovación y tecnología en la prestación de servicios financieros, ley fintec. Dicho cuerpo normativo ha sido catalogado como un avance significativo para promover la innovación financiera y, con ello, promover la competencia en el sistema financiero a través del desarrollo de nuevos productos y servicios para los consumidores. En ese sentido, la ley establece un marco regulatorio para servicios financieros de base tecnológica que se encontraban desregulados, entrega competencia a la Comisión para el Mercado Financiero para regular y acreditar el cumplimiento de estándares en el funcionamiento de entidades que prestan servicios financieros, crea un Sistema de Finanzas Abiertas, entre otras cosas. Con todo, esta ley no regula a las aplicaciones o servicios financieros digitales que presten dinero a particulares, por lo que si bien constituye un antecedente legislativo relevante a observar, no contribuye en la prevención de los delitos que inspiran este proyecto de ley.

[4] Diario Financiero, 23 de agosto de 2023.

Hace un tiempo este tipo de delitos se está cometiendo a través de aplicaciones que se descargan de Google Play, un software de gran alcance que se presenta como *"una tienda en línea a la que las personas acceden en busca de sus apps, juegos, películas, programas de TV y libros".* De acuerdo a la información que publican en su sitio web[5], el software *proporciona 2 millones de apps y juegos a miles de millones de personas de todo el mundo, con lo que, hasta la fecha, ha generado más de USD 120 mil millones en ganancias para los desarrolladores {que distribuyen aplicaciones a través de ella}.* Sus cifras informan una utilización masiva, con más de 140 mil millones de descargas en el último año; y con más de 2.5 mil millones de usuarios activos en Google Play cada mes.

Se trata de una compañía significativamente lucrativa De acuerdo a la información reportada por La Tercera, Alphabet, la matriz de Google, sólo en los primeros 9 meses del presente año obtuvo ganancias por 53.108 millones de dólares. Además, se trata de una compañía cuyos reportes van en aumento. Entre julio y septiembre, la empresa obtuvo ganancias por US$19.689 millones, lo que equivale a un aumento interanual de 42%, mientras que los ingresos crecieron un 11% a US$76.693 millones.

Es relevante tener presente que, para la distribución de una aplicación a través de Google Play, Google exige a los desarrolladores a suscribir el *"Acuerdo de Distribución para Desarrolladores de Google Play"*[6], el que consiste en el contrato que pactan los *"desarrolladores"* con Google, el que los obliga, entre otras cosas, a (i) Cumplir la legislación aplicable (11.3); (ii) Defender, indemnizar y mantener indemne a Google, al procesador de pago y al proveedor autorizado pertinente ante cualquier reclamación o procedimiento judicial o extrajudicial, así como ante cualquier pérdida, tributo o sanción derivado de eventuales infracciones legales o convencionales del desarrollador que afecten a terceros o a google (14) y (iii) Cumplir con las obligaciones y procedimientos que dispone la "Política del Programa para Desarrolladores" que se revisará más adelante (4.1).

Además, el contrato contiene una cláusula de exención de responsabilidad, a través de la que obliga a los desarrolladores a aceptar que Google, sus empresas afiliadas, subsidiarias y proveedores de licencias no serán responsables ante él, bajo principio de responsabilidad alguno, por ningún daño indirecto, imprevisto, especial, derivado o ejemplar que el desarrollador pueda ocasionar, incluida la pérdida de datos, independiente de que google o sus representantes deban haber tenido conocimiento o hayan sido informados de la posibilidad de que se produjeran dichas pérdidas (13). En la misma línea, el convenio exime de responsabilidad a Google Play de supervisar la legalidad de los productos y su contenido, a la vez que le permite rechazar, retirar, suspender, limitar la visibilidad o recategorizar cualquier producto que infrinja la ley aplicable o las obligaciones que emanan del referido acuerdo (8.3).

A mayor abundamiento, la 'Política para Desarrolladores'[7] establece un procedimiento para la distribución de aplicaciones, el que requiere, entre otras cosas:

1. Crear una cuenta de desarrollador y la nueva aplicación;

---

[5] Disponible en: https://play.google/intl/es_419/howplayworks/
[6] Disponible en: https://play.google.com/intl/ALL_es/about/developer-distribution-agreement.html
[7] Disponible en: https://play.google.com/intl/es/about/developer-content-policy/

2. Completar la ficha de play store, donde el desarrollador ingresará la información que ven los usuarios, tales como el nombre de la aplicación, su descripción de funciones, los recursos gráficos que permiten una previsualización, la categoría de la aplicación, los datosdecontactodeldesarrolladorylapolíticadeprivacidadqueexigirá;
3. Subir la APK o el código fuente de la aplicación, donde se puede lanzar una prueba interna ycerradaparaunconjuntonominado deusuarios;
4. Establecer el precio o reconocer la gratuidad de la aplicación y los lugares geográficos dondesepuededistribuirlaaplicación;
5. Enviarlaapparevisiónyesperarlaautorizaciónde googleparasudistribución.

Dentro de las categorías que el software ofrece a los desarrolladores para clasificar a su aplicación, se encuentran los servicios financieros, los que -en sus términos- consisten en *"aquellos que están relacionados con la gestión o la inversión de dinero y criptomonedas".* Al respecto, la Política para desarrolladores manifiesta que *"No admitimos aplicaciones que expongan a los usuarios a productos y servicios financieros dañinos o engañosos. (...) Si tu aplicación contiene o promociona productos y servicios financieros, debes cumplir la normativa local y nacional de todas las zonas y los países en los que esté disponible tu aplicación."* Para ello, Google Play advierte a los desarrolladores que **es posible** que le sea solicitada información o documentos adicionales que confirmen la legalidad de su funcionamiento.

Específicamente, las Políticas para Desarrolladores definen, dentro de los servicios financieros, a los préstamos personales como *"aquellos que hace una persona, una organización o una entidad a un consumidor de forma no recurrente y sin la finalidad de financiar la compra de un activo fijo o el pago de formación educativa."*

De acuerdo al mismo documento, estas aplicaciones deben proporcionar la siguiente información a sus potenciales usuarios en los metadatos:

1. El periodo mínimo y máximo para la devolución del préstamo, el que de acuerdo a la normativa interna de Google Play no pueden exigir su devolución total en un plazo igual o menora60díasdesdelaemisióndelpréstamo;
2. La tasa anual efectiva máxima, lo que suele incluir el tipo de interés, las comisiones y otros costos anuales, lo que debe respetar la legislaciónnacional;
3. Un ejemplo representativo del coste total del préstamo, incluidos el capital y todas las comisionesaplicables;
4. Una política de privacidad que informe de manera exhaustiva cómo accede a los datos personales y sensibles de los usuarios. Al respecto, el 25 de octubre del año en curso, Google Play anunció una actualización de las políticas de privacidad aplicables a esta categoría de aplicaciones, a las que se les prohibió acceder a datos sensibles como fotos, videos, contactos, ubicación[8],entreotros.

[8] La comunicación establece la promoción de acceder a: Read_external_storage; Read_media_images; Read_contacts; Access_fine_location; Read_phone_numbers; Read_media_videos; Query_all_packages; Write_external_storage

Adicionalmente, Google Play reconoce ciertos requisitos específicos por país para el funcionamiento de aplicaciones de préstamos personales, lo que -en general-, se traduce en autorizaciones de funcionamiento de instituciones estatales. En ese sentido, India exige licencia del Banco de Reserva; Filipinas exige autorización de la comisión del mercado de valores; Nigeria exige obtener una carta de aprobación de la FCCPC (Federal Competition and Consumer Protection Commission); Kenia exige una licencia del Banco Central de Kenia; Pakistán exige una aprobación de la Comisión de Valores y Bolsa de Pakistán; y Tailandia exige a las aplicaciones que presten dinero con una tasa de interés igual o superior al 15%, una licencia del Banco de Tailandia o del Ministerio de Finanzas.

Con todo, la realidad chilena da cuenta de que las medidas adoptadas por Google para permitir a los desarrolladores a distribuir este tipo de aplicaciones no han sido suficientes para proteger a sus clientes y que, por el contrario, los han expuesto a riesgos y situaciones que son intolerables para un régimen democratico.

Resumen del proyecto:

Para la regulación del funcionamiento y distribución de aplicaciones financieras, el proyecto cuenta con 18 artículos permanentes, distribuidos en 6 títulos.

El 1º título contiene disposiciones generales, entre las que se definen conceptos claves que se reiteran en el cuerpo de la norma, tales como, Aplicación Financiera, Desarrollador Financiero, Dispositivo, Usuario y Software de Tienda Digital.

Asimismo, se explicita un principio de legalidad general para el funcionamiento de estas aplicaciones, obligando a los software que los distribuyan a verificar que cumplan con la legislación vigente, estableciendo un estatuto de responsabilidad solidaria en caso de infracción y prohibiendo cláusulas de exenciones de responsabilidad para el software por infracciones cometidas por las aplicaciones.

El 2º título establece los requisitos que deben cumplirse para la creación de una cuenta de desarrollador financiero. Se indica la información mínima con que debe contar el software que distribuirá sus aplicaciones y el mandato de informar a la Comisión para el Mercado Financiero.

El 3º título establece obligaciones y prohibiciones para los desarrolladores financieros, entre las que se encuentra la obligación de cumplir con las obligaciones tributarias y la responsabilidad por los daños causados por sus aplicaciones en los dispositivos en que se descarga. Asimismo, exige la clasificación de las aplicaciones como servicios financieros y la gestión confidencial de la información del usuario para su protección.

El 4º título establece normas y restricciones para las Aplicaciones Financieras. Se destaca la obligatoriedad de obtener autorización de la Comisión para el Mercado Financiero para su distribución, la necesidad de que estas aplicaciones se identifiquen claramente como "Aplicación Financiera" para los usuarios, y la prohibición de préstamos con plazos menores a ciento veinte días. Además, se enfatiza que las comunicaciones con los usuarios deben realizarse exclusivamente a través de la aplicación, con registros de interacciones, y se establecen

restricciones estrictas sobre la información a la que las aplicaciones pueden acceder en los dispositivos de los usuarios. Finalmente, se contempla la extinción automática de la deuda en casos de comisión de delitos contra el deudor o su familia, garantizando la protección en situaciones de grave perjuicio.

El 5º título establece que las infracciones a esta ley generarán multas a determinar por la Comisión para el Mercado Financiero.

Idea matriz:

El proyecto de ley que se somete a discusión establece un marco regulatorio para el funcionamiento y distribución de aplicaciones financieras a través de los Software Tienda Digital, para prevenir la comisión de delitos a través de ellas, establecer responsabilidades claras para los desarrolladores y Software que las distribuyen, y proteger los derechos y datos de los usuarios.

Proyecto de ley:

Título 1. Disposiciones generales.

Artículo 1. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

1. Aplicación financiera: cualquier programa que se distribuye a través de Software Tienda Digital que ofrece servicios financieros a los usuarios, entre otros, préstamos, gestión o inversión de dinero.
2. Desarrollador financiero: cualquier persona natural o jurídica que, a través de una cuenta de desarrollador, distribuye al menos un producto a través de Software Tienda Digital cuyo objeto es la realización de operaciones financieras.
3. Dispositivo: cualquier aparato digital con el que se pueda acceder a los Software Tienda Digital y descargar aplicaciones.
4. Usuario: Persona natural o jurídica que instala en su dispositivo aplicaciones financieras a través de Software Tienda Digital.
5. Software Tienda Digital: titulares de los programas y servicios que permiten a los Desarrolladores distribuir aplicaciones a los usuarios de Dispositivos.

Artículo 2. Los Software Tienda Digital no podrán autorizar la distribución de aplicaciones sin acreditar que su funcionamiento cumple con la legislación vigente aplicable al servicio o producto que ofrezcan a los usuarios.

Los dueños del Software Tienda Digital serán solidariamente responsables de las sanciones que correspondan por las infracciones cometidas por los desarrolladores que hayan captado a sus usuarios a través de su plataforma.

Los Software Tienda Digital no podrán convenir exenciones de responsabilidad con sus desarrolladores. Es nula cualquier disposición que contravengan las disposiciones de esta ley.

Lo anterior no obsta a que el Software Tienda Digital pueda repetir contra el desarrollador que haya causado el perjuicio hasta en un cincuentaporcientodelamultaestablecida.

Título2.DelacreacióndeunacuentadeDesarrolladorFinanciero

Artículo 3. Para la creación de una cuenta de desarrollador financiero, los Software Tienda Digital requerirán, al menos, la siguiente información:

1. Laidentidaddelapersonanaturalojurídicaquelacrea,asícomosudomicilioenChile;
2. Encasodeserunapersonanatural,susantecedentespenales;y
3. Uncontactopormediodelquepuedasercomunicadoporlasautoridades.

Un reglamento del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo determinará qué documentos son idóneos para acreditar la informaciónrequerida.

Artículo 4. Dentro de los tres días siguientes a la creación de una cuenta de desarrollador financiero, el Software Tienda Digital deberá informar a la Comisión para el Mercado Financiero y remitirlosantecedentesestablecidosenelreglamento.

Título3.DelasobligacionesdelosDesarrolladoresFinancieros

Artículo 5. Los Desarrolladores Financieros deben cumplir todas las obligaciones tributarias que correspondan, incluidas las establecidas en el decreto ley N° 824, de 1974, que Aprueba el texto queindicadelaLeysobreImpuestoalaRenta;

Artículo 6. Los Desarrolladores Financieros son responsables por los daños, previstos e imprevistos, directos o indirectos, que sus aplicaciones puedan generar a los dispositivos en que funcionen.Esnulacualquierdisposiciónqueloseximaderesponsabilidad;

Artículo 7. Los Desarrolladores Financieros deben informar al Software Tienda Digital que las aplicaciones que distribuyen por su intermedio corresponden a servicios o productos financieros, categorizando cada aplicación con las etiquetas correspondientes. El reglamento podrá establecer categoríasyetiquetasmínimasaconsiderarporelSoftwareTiendaDigital;y

Artículo 8. Los Desarrolladores Financieros deben manejar con absoluta reserva y privacidad la información de sus usuarios, incluyendo la relativa a su identidad y al tipo de transacción o servicioquelesfueprestado.Encasoalgunodichainformaciónpuedeserentregadaa terceros.

Título4.DelasAplicacionesFinancieras

Artículo 9. Las Aplicaciones Financieras no podrán distribuirse sin autorización de la Comisión paraelMercadoFinanciero.

Artículo 10. Las Aplicaciones Financieras deberán contener, en su nombre visible a los usuarios la denominación"AplicaciónFinanciera".

En su logo, la aplicación deberá publicarse con la imagen correspondiente al tipo de servicio o producto que ofrezcan establecida en el reglamento, el que deberá considerar, al menos, un logo específicoparalasaplicacionesdepréstamodedinero.

Artículo 11. Las Aplicaciones Financieras no podrán realizar préstamos de dineros que deban ser devueltos en su totalidad en un plazo menoracientoveintedíasdesdesu emisión.

Artículo 12. Las Aplicaciones Financieras sólo podrán comunicarse con los usuarios a través de la aplicación y guardar registro de sus interacciones. En caso alguno podrán contactarse con sus usuariosporplataformasniaplicacionesexternas.

Artículo 13. Las Aplicaciones Financieras no podrán requerir para su instalación en el dispositivo, más información que la estrictamente necesaria para su funcionamiento. En ningún caso podrán acceder a la información establecida en el reglamento, el que al menos deberá prohibir el acceso a laagendadecontactos,imágenes,vídeos,almacenamientoexternoyubicacióndeldispositivo.

Artículo 14. Con todo, si se acredita la comisión de un delito contra el deudor o su familia, en su persona, honra o propiedad, con participación del desarrollador o acreedor o por un tercero en nombredeaquel,ladeudaseextinguirádeplenoderecho.

Artículo 15. Previa distribución de aplicaciones financieras a través de sus plataformas, el SoftwareTiendaDigitaldeberáinformarala ComisiónparaelMercadoFinanciero.

Título5.Sancionesyresponsabilidad.

Artículo 16. La infracción a cualquiera de las disposiciones de esta ley será sancionada por la Comisión para el Mercado Financiero con multas de 500 a 15000 UF, sin perjuicio de las otras penas que correspondieren por otros delitos cometidos.

Artículo 17. Para conocer de las acciones judiciales que puedan entablarse en contra del Software, o desarrolladores por vulneraciones a esta u otras leyes en que el usuario pueda ser interviniente, serácompetenteeltribunalcorrespondientealdomiciliodelusuario.