

**LEY DE INCLUSION FINANCIERA**  
No. 19.210 de 29 de abril de 2014.  
**Incidencia de la misma en el Derecho Civil Uruguayo.**

**Por Carlos Álvarez Cozzi (·)**

**La Ley No. 19.210**, denominada oficialmente como de **Acceso de la Población a Servicios Financieros y Promoción del Uso de Medios de Pago Electrónico**, conocida comúnmente como **Ley de Inclusión Financiera**, reguló temas que son propiamente de Derecho Civil, Derecho Laboral y Derecho Tributario. Analizaremos en este trabajo los aspectos vinculados al Derecho Civil. Examinaremos en el Capítulo I el tema de su constitucionalidad. Pero antes citaremos unas declaraciones del funcionario del Ministerio de Economía y Finanzas, Ec. Martín Vallcorba, encargado de impulsar esta ley porque nos parecen muy ilustrativas. En una entrevista dada al semanario Búsqueda de Uruguay, edición del 21 de mayo de 2015, página 20, este técnico expresó que con el tema de la inclusión financiera “no va a haber vuelta atrás”, con la “revolución” en los pagos. En la misma justifica la necesidad de la ley, cita el ejemplo de Dinamarca que directamente prohíbe en ciertos casos el uso del dinero como medio de cancelación de obligaciones, como en pagos en tiendas, estaciones de servicio y restaurantes.

**I) CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY.**

Durante el debate parlamentario de la misma, varias voces en el Parlamento Nacional, de legisladores de la oposición así como de catedráticos universitarios alertaron acerca de la inconstitucionalidad de algunas de las disposiciones de la misma, por afectarse el principio de igualdad ante la ley (Art.8°.) No es el objeto de este análisis entrar en ello pero en la medida que la ley limita el uso de la moneda en algunas operaciones, la que es de curso legal, obligando a realizarlas por medios bancarios, se argumentaron por algunos legisladores y catedráticos universitarios dudas acerca de la constitucionalidad de esos artículos, en la medida que limitaba la libertad de las personas en utilizar la moneda, el peso, que naturalmente es de curso legal y habilitante para cancelar deudas, es decir, su uso regular como medio de pago. Si bien la ley puede limitar derechos por razones de **interés general**, parece bastante claro que obligar a las personas físicas o jurídicas a prescindir del uso de papel moneda para cancelar obligaciones, por lo menos lucía como contradictorio con el hecho que la moneda en el Uruguay es el peso y el mismo es de curso legal. Wikipedia define el interés general como “interés público o bien común de la sociedad entera, entendida como un cuerpo social, y no tanto con el interés del Estado en sí mismo (razón de Estado)”.

Así por ejemplo, algunas voces se han levantado contra esta ley por parte de pequeños empleadores que manifiestan la dificultad de pagarle los salarios a sus empleados por medios electrónicos en pequeñas localidades del interior profundo del país que carecen de bancos e incluso de cajeros automáticos.

El art. 8 de la Constitución de la República establece la igualdad de las personas frente a la ley y en casos como el citado, tal igualdad podría ser cuestionada por esta ley.

## **II) MEDIOS DE PAGO ELECTRONICOS COMO FORMA DE EXTINGUIR OBLIGACIONES.**

El Código Civil prevé la paga como medio de extinción de las obligaciones dinerarias, en los arts. 1448 y ss. La ley que comentamos regula los medios de pago electrónicos en el Título I. El art.1 (Medio de pago electrónico) es definido como el pago que se hace con tarjetas de débito, de crédito, los instrumentos de dinero electrónico y las transferencias electrónicas de fondos, así como los realizados por medio de cajeros automáticos, por Internet o por otras vías, conforme a lo que disponga la reglamentación de la ley. El inc.2 del art. 1º preceptúa que los pagos efectuados a través de medios electrónicos tienen **pleno efecto cancelatorio sobre las obligaciones en cumplimiento de las cuales se efectúan**. El art.2 regula el dinero electrónico. El art. 3 norma sobre la emisión y uso del dinero electrónico. **En la medida en que el Código Civil cuando fue redactado, no existían los medios de pago electrónicos, las citadas normas de esta Ley de Inclusión Financiera (en adelante la Ley) vienen a derogar las disposiciones del Código sobre la paga, por supuesto que solamente en los casos en que se establece que sólo se podrá pagar, cancelar obligaciones, mediante esos medios de pago modernos.**

## **III) MEDIOS DE PAGO ELECTRONICOS PARA PROFESIONALES UNIVERSITARIOS Y OTROS FUERA DE LA RELACIÓN DE DEPENDENCIA. COMENTARIO SOBRE SU PERTINENCIA Y CONSTITUCIONALIDAD.**

El Título III de la Ley que comentamos, regula el pago de remuneraciones de dependientes, honorarios a profesionales en el ejercicio liberal de su profesión, de pasividades, de beneficios sociales y de otras prestaciones. Sólo analizaremos en este trabajo los pagos a profesionales liberales, y otros trabajadores no dependientes, dado que los demás casos no tienen que ver con el Derecho Civil sino con otras ramas del Derecho tales como el Laboral o el de la Seguridad Social.

Ello está normado en el Capítulo II del Título III de la Ley analizada, en sus arts. 12, 13 y 14.

El art.12 de la Ley preceptúa como único medio de pago de honorarios profesionales, pactados en dinero, por servicios prestados por profesionales fuera de la relación de dependencia, la utilización de medios electrónicos o a través de acreditación en cuentas en instituciones de intermediación financiera, o en instrumento de dinero electrónico. Agrega que el profesional elegirá libremente el o los medios previstos en el inciso anterior a través de los cuales cobrar sus honorarios profesionales.

Como dijimos en el Numeral I de este trabajo, la prohibición de pagar honorarios con dinero físico al profesional, obligando al cliente a hacerlo por medios electrónicos, es de dudosa constitucionalidad, toda vez que, reiteramos, el papel moneda nacional, llamado peso, es de curso legal obligatorio en el país. Si bien la ley puede limitar derechos por razones de interés general, en este caso más que razones de interés general parecen haber razones meramente de interés fiscal, para el control de los organismos tales como DGI y otros. **No son totalmente identificables en nuestro concepto el interés fiscal con el interés general, como lo consigna la definición de wikipedia que transcribimos supra.** Creemos que no se puede y en los hechos no se podrá evitar que se siga utilizando la moneda como

medio cancelatorio de obligaciones. Piénsese además si el cliente le planteara al profesional, que no piensa usar medios electrónicos de pago, porque no los tiene o porque sencillamente no los quiere tener, el profesional no tiene culpa alguna de la actitud de su cliente y no se lo puede condenar a no cobrar sus honorarios por la actitud contumaz de su cliente. La realidad es siempre tozuda y la ley no podrá evitarlo, en casos como éste que planteamos.

El art. 13 de la Ley comete a la reglamentación de la misma el cronograma de incorporación, que no podrá superar los dos años contados desde la vigencia de la ley.

El art. 14 de la Ley establece que se faculta al Poder Ejecutivo a extender el régimen aplicable de pago de honorarios profesionales arriba descrito, a los pagos que se realicen a trabajadores que obtengan ingresos originados en la prestación de servicios personales fuera de la relación de dependencia.

Aquí aplicamos “mutatis mutandi” el comentario que realizamos a lo dispuesto para el pago de honorarios de los profesionales universitarios.

#### **IV) REGIMEN DE INEMBARGABILIDAD Y OTRAS DISPOSICIONES.**

El tema está regulado en el Capítulo V de la Ley. Tema de gran importancia porque hace a la protección de los haberes, necesarios para la supervivencia de los trabajadores. El art.20 de la Ley preceptúa claramente que las sumas acreditadas en cumplimiento de la Ley de Inclusión Financiera tendrán el régimen de inembargabilidad previsto por el art. 381 numeral 1 del Código General del Proceso, en la redacción dada por el art.1 de la Ley 19.090 de junio de 2013, por el término de 180 días, a contar desde la fecha en que se realizó la acreditación.

Una situación que se planteará seguramente y que originará problemas es la derivada de tener en una cuenta bancaria dineros que se acreditan por honorarios o salarios (para el caso de los dependientes) además de otras sumas de otro origen. Como discriminarlas a los efectos de la norma que comentamos? A nuestro juicio, dado que en la cuenta en que se reciben honorarios o salarios puede haber otros dineros depositados por otros conceptos tanto por el titular de la cuenta como por otras personas, y no siendo posible diferenciarlos a los efectos de su inembargabilidad, parecería lógico, a fin de no perjudicar a los acreedores de dicha persona, otorgándole inembargabilidad a toda la cuenta con independencia del origen de los fondos, obligar al titular de la cuenta a indicar al banco que cuenta es sólo para recibir pagos de honorarios o prestaciones reguladas en su pago por la Ley de manera tal de identificarla y otorgarle solamente a ella o ellas la protección legal de la inembargabilidad por los 180 días fijados a partir de las acreditaciones. Con lo cual, las demás cuentas bancarias que posea en una institución de intermediación financiera la misma persona, estén excluidas de la protección de la inembargabilidad. Claro que aún así, es imposible evitar que en una cuenta así identificada y protegida, tanto el titular realice depósitos de dinero o transferencias de haberes de otro origen en ellas buscando justamente protegerlas por lo menos durante los 180 días indicados. Asimismo, terceros podrían hacer en esas cuentas depósitos o transferencias, que nada tengan que ver con el pago de remuneraciones por honorarios o salarios, en el caso de los dependientes. El inciso 2 del comentado art. 20 delega en la reglamentación de la ley establecer el criterio para determinar cuál es el saldo a computar como de naturaleza remuneratoria o salarial, tanto para profesionales independientes como para trabajadores bajo relación de dependencia. Insistimos que no será fácil deslindar sumas y naturalezas. Esto podrá dar lugar a

serios problemas judiciales cuando se intente el embargo de cuentas bancarias y el acreedor sostenga que además de remuneraciones el titular tiene allí dineros de otro origen y el embargo se oponga afirmando que esa cuenta que le han embargado sólo es para la acreditación de dineros de origen profesional o salarial y que por tanto por 180 días que se cuentan desde las acreditaciones, es inembargable.

Adviértase además que los 180 días empezarán a correr desde cada depósito o transferencia, por lo que el vencimiento de dicho plazo de inembargabilidad será escalonado en el tiempo, nunca por la totalidad de los haberes.

El art. 21 de la Ley establece que excepcionalmente, durante los dos primeros años de vigencia de la ley, las partes podrán pactar medios de pago diferentes de los normados. El Poder Ejecutivo podrá prorrogar dicho plazo por un año más.

El art. 22 de la Ley en forma muy sabia establece que las empresas que hagan ofertas de servicios de pago de remuneraciones, honorarios, etc., a través de acreditación en cuentas en instituciones de intermediación financiera o en instrumento de dinero electrónico, deberán cumplir con la Ley 17.250 de Relaciones de Consumo, de 11 de agosto de 2000 (información clara y legible y buena fe).

#### **V) CARACTERÍSTICAS DE LOS INSTRUMENTOS PARA EL PAGO DE HONORARIOS Y REMUNERACIONES.**

Se regula en el Título IV, Capítulo I de la Ley. Las condiciones básicas mínimas están previstas en el art. 25 de la Ley. Se establece que las cuentas que se abran no tendrán costo para el titular, ni de apertura, mantenimiento ni cierre así como tampoco de exigencia de pagos mínimos, lo cual es lógico, primero porque es obligatorio y segundo porque no parecería lógico que el profesional o el trabajador tuvieran que pagar para poder cumplir con la Ley. También se prevé que se podrá extraer fondos en cualquier momento sin necesidad de preaviso ni requisitos de permanencia mínima. Tendrá la cuenta una tarjeta de débito asociada a la misma para pagos electrónicos y retiros. También se podrán realizar transferencias web, por cajero automático o terminales de auto-consulta. Asimismo se podrán realizar consultas gratuitas de saldos ilimitadas y gratuitas, así como hasta cinco extracciones gratuitas de dinero y hasta ocho transferencias gratuitas domésticas al mismo banco u otro de plaza. Se faculta al Poder Ejecutivo a modificar la cantidad de extracciones y transferencias. Se garantizará la existencia de una red de acceso con puntos múltiples de extracción en todo el territorio nacional.

En el Capítulo II se prevén las cuentas simplificadas para las empresas de reducida dimensión económica.

#### **VI) OTROS PAGOS REGULADOS. (Arrendamientos, enajenaciones de inmuebles y de automotores).**

Aquí se regulan los pagos de arrendamientos, subarrendamientos, crédito de uso de inmuebles, de enajenaciones de inmuebles y de automotores, restringiéndose la posibilidad de pago en efectivo, y previéndose sanciones para casos de incumplimiento. Está en los arts. 35 a 46 de la Ley. En el Título VI de la Ley se regulan los pagos de negocios jurídicos civiles tales como el precio de los arrendamientos, en las enajenaciones de bienes inmuebles y de automotores.

El art. 35 de la Ley preceptúa que a partir del primer día del mes siguiente que se cumpla un año de la aprobación de la norma, no podrá abonarse en efectivo el precio de toda enajenación de bienes o prestación de servicios cuyo importe total sea igual

o superior equivalente a 40 mil unidades indexadas, en la que al menos uno de los contratos sea una persona jurídica o persona física que sea empresa unipersonal, socio de hecho, socio irregular. Se entenderá por efectivo el papel moneda nacional o extranjero. Para el mismo tipo de operaciones pero de 160 mil o más unidades indexadas, a partir de la misma fecha antes expuesta, cualquiera sean los contratantes, sólo podrán realizarse a través de medios de pago electrónicos o de cheques diferidos cruzados no a la orden. El art. 37 prevé que las operaciones fraccionadas entre los mismos contratantes se sumarán los importes de las mismas, a fin que queden reguladas por esta Ley. Las excepciones a los artículos 36 y 37 están previstas por el art. 38 de la Ley. Es el caso de operaciones en las que participan instituciones de intermediación financiera, emisores de dinero electrónico y entidades financieras de cambio, crédito o transferencias domésticas y al exterior regulada por el Banco Central del Uruguay.

Los arrendamientos, subarrendamientos y créditos de uso de inmuebles en cuanto a sus pagos están regulados por el art. 39 de la Ley. A partir del primer día del mes siguiente a los 180 días de la vigencia de la ley, los pagos antes citados, cuyos importes superen las 40 BPC (bases de prestaciones y contribuciones), generadas en el año civil o en su equivalente mensual, deberán de ser realizadas en una cuenta bancaria a nombre del arrendador, subarrendador u otorgante del crédito de uso, existente en una institución de intermediación financiera. Las cuentas en que se deberán hacerse dichos pagos, deberán estar identificadas en los contratos que se celebren a partir de la vigencia de la presente Ley. En los contratos con vigencia anterior a la Ley, el arrendador en el plazo de 120 días deberá comunicar al arrendatario la cuenta y el banco o institución de intermediación financiera, en que deberá realizar los pagos. El mismo artículo, en su inciso 2º establece que la Contaduría General de la Nación no aceptará ser garantía en contratos de arrendamiento de inmuebles donde no figure identificada la cuenta bancaria en que deberán realizarse los pagos. En el inciso tercero se dispone que no se podrá promover acción judicial alguna si no se acredita la existencia la cuenta bancaria en que se realizan los pagos o el pago de la multa correspondiente. En el inciso 4º del artículo en análisis, se prevé como sanción que el arrendador, subarrendador y otorgante del crédito de uso que no cumpliera con su obligación, deberá abonar una multa equivalente al triple del precio del arrendamiento, subarrendamiento o crédito de uso, pactado en el contrato. En el inciso 5º del mismo artículo 39, cuando exista un administrador, éste podrá recibir los pagos en su cuenta, el que será responsable solidario en caso de incumplimiento de la multa establecida en el inciso anterior.

#### **VI.1. Enajenaciones y otros negocios sobre bienes inmuebles (art. 40 de la Ley).**

A partir del primer día del mes siguiente al año a contar desde la vigencia de la Ley, los pagos en enajenaciones de bienes inmuebles, tanto del dominio como de otros derechos reales, por título hábil, así como de cesión de derechos hereditarios o de derechos posesorios, que superen las 40 mil unidades indexadas, deberán hacerse por los medios previstos por la Ley, a saber, en forma electrónica, cheques cruzados certificados no a la orden, o letras de cambio cruzadas emitidas por institución de intermediación financiera a nombre del comprador. La indicación del medio de pago deberá constar en el documento del negocio jurídico. El negocio que no cumpla con la Ley adolecerá de nulidad. El inciso 3º del citado artículo prohíbe a los escribanos públicos, bajo pena de sanción por la Suprema Corte de Justicia, autorizar escrituras ni certificar firmas en documentos privados en los negocios que autorice que no cumplan con la Ley.

## **VI.2. Enajenaciones sobre vehículos automotores (art. 41 de la Ley).**

Regula “mutatis mutandi” los mismos aspectos del artículo anterior para la enajenación de automotores, con la misma responsabilidad para los escribanos que no cumplan con la Ley. También se prevé la nulidad del negocio jurídico que no cumpla con la Ley.

## **VI.3. Negocios realizados en el marco de regímenes tributarios especiales.**

El art. 44 regula las adquisiciones de bienes y servicios realizados en el marco de regímenes tributarios especiales. Los negocios en este caso también sólo podrán realizarse a través de medios electrónicos.

## **VII. INCUMPLIMIENTOS Y SANCIONES.**

Prevé que los que intervienen en los negocios indicados en la Ley, en caso que incumplan con los medios de pago autorizados por la Ley, , serán sancionados con una multa equivalente al 25% del monto abonado o percibido por medios de pago distintos de los previstos. La responsabilidad será solidaria para los que paguen o reciban los pagos por medios no admitidos.

**VIII) VIGENCIA.** Por reciente Decreto del Poder Ejecutivo la entrada en vigencia de la ley fue prorrogada del 1o de julio al 1o de diciembre de 2015.

## **IX) . CONCLUSIONES.**

**Se advierte la fuerte injerencia del Derecho Administrativo sobre negocios que son regulados por el Derecho Privado, por el Civil, con fines claramente fiscalistas y recaudatorios, que limitan la autonomía de la voluntad de las partes. En los hechos se niega el poder cancelatorio de la moneda nacional de curso legal y también de divisas extranjeras, no prohibidas en su uso por el Derecho, al establecerse que no podrá, en las condiciones previstas en la Ley, abonarse los precios, en los negocios indicados, de otra manera que la regulada por la norma.**

**Como afirmamos supra, la ley puede establecer limitaciones a los derechos individuales, por razones de interés general, como lo prevé la Constitución. La cuestión es si esta normativa atiende al interés general (buen desarrollo de los negocios jurídicos y armonía de los mismos con los aportes al Estado) o sólo responde a un interés fiscal de interés impositivo y recaudatorio. Por la redacción de la misma es evidente que se trata del segundo caso, razón por la cual la objeción de inconstitucionalidad de varias de sus disposiciones seguirá vigente, al afectarse el principio de igualdad ante la ley (Art.8°).**

---

(\*) Profesor Titular Grado 5 de la Unidad Curricular Derecho Civil y Coordinador de la Unidad Académica Jurídica asociada al Departamento de Contabilidad y Tributaria, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, UdelaR, Montevideo, Uruguay.