

MAT. : Dictamen.

Santiago, 30 AGO 1985

1.- La Asociación de Aseguradores de Chile A.G. ha presentado al conocimiento de esta Comisión Preventiva Central, un contrato de intercambio de reaseguros y otras formas de colaboración, en relación con el seguro obligatorio de responsabilidad civil de vehículos motorizados, establecido por el Decreto Ley N° 3252, de 1980 y sus modificaciones.

Manifiesta la entidad gremial que después de estudiar, por una parte, la posibilidad de determinar la prima pura de riesgo correspondiente a la cobertura contemplada en la ley, y por la otra, la forma de encarar un sistema nacional de liquidación de siniestros, caracterizado por un gran número de asegurados, un monto por siniestro relativamente bajo y altos costos administrativos, se llegó a la conclusión de que "la única forma de llevar a cabo esta operación en forma eficiente es estableciendo una red nacional de liquidación de siniestros, que permita a las compañías atender a sus asegurados en todo el país".

Agrega, asimismo, que el cálculo de la prima pura de riesgo, que comprende una prima que sólo permite cubrir los siniestros esperados, sin considerar costos administrativos, de liquidación y de comercialización ni margen alguno de utilidad de mercado, se ha dificultado por la ausencia de estadísticas sobre este tipo de siniestros en el pasado. Por lo anterior, dicha Asociación ha prestado su colaboración para que las empresas aseguradoras afiliadas celebren un contrato de reaseguros y otras formas de colaboración en relación con el seguro obligatorio señalado, el que acompaña, para conocimiento de esta Comisión de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8°, letra b) del Decreto Ley N° 211, de 1973.

Señala que hasta el momento de la presentación, -Enero de 1985- han acordado adherir a dicho contrato alrededor de los dos tercios del mercado asegurador, y está abierto a la adhesión de otros aseguradores o reaseguradores. Expresa que probablemente se adhieran dos compañías más, en tanto otras han manifestado su intención de no adherir.

Con el objeto de dar a conocer antecedentes acerca del contrato referido, la presentación antedicha señala lo siguiente:

"1.- Se trata de un contrato de adhesión, al que han adherido la mayoría de las compañías del mercado, y que se encuentra abierto a la adhesión de otras".

"2.- Como aparece de su texto, el reaseguro en este contrato se realiza a la prima pura de riesgo. Cada compañía determinará el precio al cual venderá el servicio a sus clientes."

"3.- El precio de mercado del servicio contemplará, al igual que cualquier seguro, la prima pura de riesgo más los costos de liquidación de siniestros, costos de administración, de comercialización y el margen de utilidad, factores estos que difieren en las distintas compañías como fruto de su tamaño, organización y objetivos".

"4.- La organización de este sistema tiene por objeto, por una parte, rebajar los costos que significa administrar reaseguros de un monto relativamente pequeño, pero de un número extremadamente alto, en relación al mercado asegurador".

"Por otra parte, tiende a dar una mejor atención al usuario, esto es, al beneficiario de la indemnización, ya que se podrá organizar un sistema de liquidación de siniestros que, en el caso de hacerlo cada compañía individualmente, resultará de un costo enorme que gravaría, indefectiblemente, a los asegurados que tienen la obligación de contratar el seguro".

"5.- Finalmente, consideramos útil hacer presente que la política comercial de venta de este seguro obligatorio es una decisión propia de cada una de las compañías, tanto de las que suscribirán este contrato como de las que no lo harán. Este factor constituye un importante ítem de costo en este tipo de seguros, ya que implica la contratación de vendedores y publicidad".

2.- El contrato que se somete al conocimiento de esta Comisión, de conformidad con lo establecido en el artículo 8° del Decreto Ley N° 211, de 1973, se denomina "contrato de intercambio de reaseguros y otras formas de colaboración entre entidades aseguradoras y reaseguradoras del primer grupo en relación al seguro obligatorio de responsabilidad civil por daño a terceros de propietarios y conductores de vehículos motorizados".

Consta de un capítulo introductorio y de cuatro capítulos.

El capítulo primero trata del "Sistema de Intercambio de Reaseguros" y, según expresa, consta de siete secciones, que en realidad son seis, pues no se refiere a la sección tercera.

La primera de las secciones, trata de los "Objetivos y Administración del Pool"; la segunda, se refiere a las "Cesiones al Pool"; la cuarta, se titula "Reservas Técnicas y Régimen de su Inversión"; la quinta trata de los "Siniestros Cedidos y Aceptados"; la sexta, se titula "Contabilidad del Pool y Liquidación de Ganancias y Pérdidas" y por último la sección séptima, trata de "Otras Materias".

El capítulo segundo se refiere a la "Colaboración entre las partes en la suscripción del Seguro Obligatorio".

El capítulo tercero se refiere a la "Liquidación de Siniestros".

El capítulo cuarto y último trata de "Otras normas relativas al contrato".

Por último hay una disposición transitoria que señala que entre la fecha de ofrecimiento de este contrato a la adhesión de las entidades del mercado asegurador y la fecha de la primera junta que proceda elegir al Comité Ejecutivo del Pool, el Directorio de la Asociación de Aseguradores de Chile A.G. designará un comité preliminar "para que cumpla las funciones que este contrato establece y, en general, para que lleve adelante los estudios y acciones necesarios para su implementación".

Además, señala cómo estará integrado este comité preliminar, esto es por cinco miembros elegidos entre los ejecutivos o empleados de entidades asociadas, no pudiendo dos o más pertenecer a la misma entidad. A ellos se agregará el Gerente General de la Asociación, quien actuará como Secretario Ejecutivo.

El capítulo introductorio, que consta de tres artículos, se refiere, en el primero, a la materia sobre la que versa el contrato expresando que regula el intercambio de reaseguro y demás formas de colaboración entre las partes que lo han suscrito, en relación con el seguro obligatorio establecido por el Decreto Ley N° 3252 y sus modificaciones.

El artículo segundo establece quiénes son partes, señalando dos tipos de ellas: entidades aseguradoras y reaseguradoras nacionales autorizadas para suscribir en Chile riesgos del primer grupo, en los términos definidos en el Decreto con Fuerza de Ley N° 251 de 1931.

El artículo tercero se refiere a los objetivos que persigue el contrato que fundamentalmente consiste en establecer las bases de colaboración entre las partes que redunden en una rebaja de costos en el seguro obligatorio y también en un menor precio para los usuarios.

Los objetivos específicos que señala el contrato, son los siguientes:

- "a) Establecer un sistema masivo, general y automático de intercambio de reaseguros en relación a

las coberturas del seguro obligatorio que suscriban los Aseguradores;

- "b) Establecer otras formas de colaboración entre las partes en las labores de difusión, suscripción, emisión de documentos, cobro de primas directas y otras materias relativas al seguro obligatorio que, respetando la legislación vigente sobre libre competencia, minimicen los costos y riesgos, para las Partes y los Asegurados, inherentes al primer año de aplicación del Seguro Obligatorio, y que asimismo, proporcionen la experiencia y bases técnicas y estadísticas que permitan mejorarlo en el futuro y
- "c) Fijar el procedimiento para acordar un sistema nacional uniforme de liquidación de los siniestros cubiertos por el seguro obligatorio".

El artículo 4º, del Capítulo Primero, expresa que las partes acuerdan establecer un sistema general, masivo y automático de intercambio de reaseguros, sistema que el contrato denomina "el Pool", al cual deberán ceder los Aseguradores parte de todos los riesgos del seguro obligatorio que suscriban los Aseguradores y del cual las partes contratantes aceptarán proporciones de todos los riesgos cedidos al Pool, en forma y modalidades que en dicho capítulo se establece.

La Administración del Pool corresponde a tres organismos que menciona el artículo 5º, que son:

- a) La Junta de Suscriptores del Pool,
- b) El Comité Ejecutivo del Pool, y
- c) El Administrador del Pool.

La "Junta" es el organismo máximo del Contrato y tiene las atribuciones más importantes que se contemplan en él, tales como elegir los miembros del Comité, designar al Administrador, aprobar la Clasificación Uniforme de Vehículos, aprobar la Tarifa Unica de Intercambio de Reaseguros, aprobar los sistemas o

normas de auditoría a que deberán someterse las Partes, el Administrador y otros terceros, en relación con las materias de que trata el contrato, aprobar las normas del Sistema Nacional de Liquidación de Siniestros, entre las más importantes. La enumeración de las atribuciones de la Junta se señala en forma no taxativa en el artículo 7° del Contrato.

El "Comité" es un organismo que está integrado por seis ejecutivos de las Partes del Contrato, ejerce las atribuciones propias del organismo ejecutivo del Contrato, representa el interés de las Partes ante el Administrador o cualquier otro tercero, propone decisiones a la Junta y la representa en los períodos entre las sesiones de ésta. La enumeración de las principales atribuciones del Comité, se señala en el artículo 9° del Contrato en comento.

"El Administrador" es una persona jurídica la que preferentemente debe tener los requisitos que se exigen en el Contrato para ser Parte de él y puede tener esta calidad. Su función general es la administración del Pool y, en general, sus atribuciones y obligaciones son las propias que la legislación y la práctica habitualmente aceptada por el mercado nacional, confieren al Administrador de un sistema de intercambio de reaseguros.

Ahora bien, el Contrato en comento, para el cumplimiento del primer objetivo ya señalado, esto es, "establecer un sistema masivo, general y automático de intercambio de reaseguros, en relación a las coberturas del seguro obligatorio que suscriban los aseguradores", fija una Tarifa Unica de Intercambio de Reaseguros, que estará compuesta de las siguientes partidas, que se establecen en el artículo 15 de la convención aludida:

"a) La prima pura de riesgo, conformada por las sumas destinadas a indemnizar siniestros a los Asegurados, el costo de liquidación de dichos siniestros y un margen de seguridad "razonable para la siniestralidad sobre la estimada".

"b) La comisión de administración a que se refiere el "artículo 12, y

"c) Un margen de comercialización mínimo, equivalente "al diez y medio por ciento (10,5%) calculado sobre el total de "la Tarifa Unica de Intercambio de Reaseguros."

Ademas el Contrato reglamenta la forma de las cesiones del riesgo al Pool, estableciendo que le cederán el 80% y retendrán el 20%.

En cumplimiento del segundo objetivo ya mencionado del contrato en referencia, esto es, "establecer otras formas de colaboración entre las partes en las labores de difusión, suscripción, emisión de documentos, ... etc.", se establece una administración común, se obliga a las Partes a proporcionar información completa al Pool a través de los bordeaux, se instituye un Certificado de Aseguramiento Uniforme, y además, otras formas de colaboración.

En cumplimiento del tercer objetivo, el Contrato establece un Sistema Nacional de Liquidación uniforme a través de una organización nacional única, y procedimientos uniformes, independientemente del Asegurador que hubiere suscrito el riesgo, el lugar de emisión del Certificado de Aseguramiento Uniforme, o del lugar de ocurrencia del siniestro.

Las entidades aseguradoras y reaseguradoras nacionales que deseen ser partes de este Contrato, manifestarán por escrito su adhesión al Gerente General de la Asociación de Aseguradores de Chile, y éste entrará en vigencia el día en que el Gerente General aludido, confirme que ha sido suscrito por entidades Aseguradoras que hayan representado un porcentaje superior al 50% del total de la prima directa del ramo vehículos motorizados, considerando para ellos sus tres subdivisiones-vehículos particulares, vehículos comerciales y responsabilidad civil, pero con exclusión del seguro obligado de la locomoción colectiva, en el período de 12 meses comprendidos entre el 1° de Julio de 1983 y el 30 de Junio de 1984.

El proyecto de Contrato consultado, dispone que terminará de pleno derecho el 31 de Marzo de 1986.

- 3.- La Fiscalía Nacional Económica dio cuenta de esta Comisión Preventiva Central del proyecto de Contrato consultado, en la sesión del día 16 de Enero de 1985, y se acordó que se solicitara informe al señor Superintendente de Valores y Seguros.
- 4.- Por oficio N° 096, de 18 de Enero de 1985, la Fiscalía Nacional Económica solicitó el informe requerido.
- 5.- Por oficio Ord. N° 430, de 4 de Febrero de 1985, el señor Superintendente de Valores y Seguros evacuó el informe solicitado, el que concluye que "no cree imprescindible para la operación del seguro automotriz obligatorio, la existencia del contrato, aun cuando cree muy probable la reducción de algunos costos de operación, en particular durante el primer año de actividades".

Lo anterior, porque en relación a los objetivos que menciona el Contrato, las Compañías tienen sucursales, oficinas y puntos de ventas a lo largo del país, a la vez que existe gran interés por abrir nuevas oficinas en otros lugares. Existen también los corredores de seguros, intermediarios que operan en la venta de seguros y son una alternativa a las fuerzas de venta propias de las compañías.

Acompaña el Anexo N° 2 que indica el número de corredores y liquidadores de seguros por Regiones, del que se desprende que hay corredores en todas las regiones del país.

Referente a la afirmación que la única forma de llevar a cabo esta operación en forma eficiente es estableciendo una red nacional de liquidación de siniestros que permita a las compañías atender a los asegurados en todo el país, el informe expresa que, de acuerdo con sus propias disposiciones, las compañías del primer grupo se encuentran facultadas para practicar directamente las liquidaciones de todos los siniestros cuyo monto no sea superior a 60 Unidades de Fomento, debiendo recurrir a liquidadores independientes cuando se excede esta suma. Además, reitera que existe un número suficiente de liquidadores independientes, agregando que en la actualidad existe libertad de acceso a la labor de

liquidación de siniestros y se cuenta con un sistema agilizado y de procedimientos expeditos para poder atender la demanda que se origina con la implementación del nuevo seguro obligatorio.

Por lo anterior, no estima imprescindible para la operación del nuevo seguro obligatorio, la creación de un sistema nacional de liquidadores del seguro obligatorio a que se refiere el Contrato.

6.- El seguro obligatorio que cubre la responsabilidad civil del dueño y de quien maneje un vehículo motorizado, sea por daños a las personas y a los vehículos y otros bienes, fue instituido por Decreto Ley N° 3.252 de 1980 y se estableció a partir del 1° de Enero de 1981, siendo postergada su vigencia por el Decreto Ley N° 3.558, de 1980, el D.F.L. N° 151, de 31 de Diciembre de 1981, la Ley N° 18.111, Ley N° 18.196, artículo 33 y Ley N° 18.382, artículo 97.

Esta última ley postergó hasta el 1° de Enero de 1986, la vigencia de la cobertura por daños ocasionados a vehículos y a otros bienes, estableciendo que, a partir del 1° de Enero de 1985 y hasta el 1° de Enero de 1986, dicho seguro sólo cubrirá el daño a personas.

Por último, el artículo transitorio de la Ley N° 18.396 dispone que el Seguro Obligatorio mencionado, será exigible a partir del 1° de Julio de 1985.

7.- Por Oficio Ord. N° 683, de 4 de Julio de 1985, la Fiscalía Nacional Económica informa a esta Comisión que el análisis del proyecto de Contrato sometido a su aprobación lleva a la necesaria conclusión que tanto su concepción misma, como sus términos son atentatorios de las normas del Decreto Ley N° 211, de 1973, cuyo texto refundido se fijó por Decreto Supremo N° 511, de 1980.

8.- Analizados los antecedentes mencionados, esta Comisión concuerda, en lo sustancial, con lo informado por la Fiscalía Nacional Económica, por cuanto el contrato consultado

por la Asociación de Aseguradores de Chile A.G., sobre intercambio de reaseguros y otras formas de colaboración, en relación con el seguro obligatorio de responsabilidad civil, por conducción de vehículos motorizados, establecido por el Decreto Ley N° 3252 y sus modificaciones, implica una concertación para toda la operación de dicho seguro obligatorio, de las compañías aseguradoras y reaseguradoras autorizadas para suscribir en Chile riesgos del primer grupo en los términos definidos por el Decreto con Fuerza de Ley N° 251, de 1931, que conforman los dos tercios del mercado asegurador.

En efecto, para el cumplimiento de los fines del contrato en comento, las partes acuerdan establecer un sistema general, masivo y automático de intercambio de reaseguros, al que denominan "el Pool", que tiene sus propios órganos de administración. De modo que las compañías mencionadas actúan para los efectos del contrato, como una sola entidad que, por definición, es monopólica.

Esta concertación que tiene como finalidad los objetivos mencionados en el artículo 3° del contrato, transcrito, con figura las conductas monopólicas señaladas en las letras d) y e) del artículo 2° del Decreto Ley N° 211, de 1973.

En efecto, la racionalización de la actividad con los fines referidos y la fijación de la Tarifa Unica de Intercambio de Reaseguros redundará, necesariamente, en una uniformidad de tarifas a los usuarios, ya que configura una tarifa a público con lo cual, desvirtúa la posibilidad que las compañías de seguros puedan fijar esta última, siendo irrelevante que el contrato estipule que las formas de colaboración se harán "respetando la legislación vigente sobre libre competencia" y que en varios de sus artículos se exprese que las compañías aseguradoras tienen plena libertad para fijar la prima a los usuarios.

Además, las compañías contratantes se ponen de acuerdo en una estimación acerca de la siniestralidad, lo que en definitiva redonda, también, en una concertación de precios.

A mayor abundamiento, la forma de fijar la Tarifa Unica de Intercambio de Reaseguros, (artículo 15) implica, asimismo, un acuerdo de precios toda vez que uno de sus rubros es un margen de comercialización mínimo, del 10,5% que se fija en el contrato.

Igualmente es contrario a las disposiciones del Decreto Ley N° 211, de 1973, el establecimiento de un cartel de liquidación de seguros, principalmente por la uniformidad de precios en los servicios que presten los liquidadores de seguros y además, porque esta institución, en sí, es monopolística.

Además de lo expuesto en el acápite anterior, cabe mencionar que el artículo 46 del Contrato dispone que las "características del Sistema Nacional de Liquidación de Sinistros, su forma de organización y modalidades de operación serán objeto de estudio y proposición por parte de una Comisión Especial, designada en principio por el Directorio de la Asociación". De modo que ni siquiera el Contrato referido establece la forma completa en que operará este Sistema, sino que puede implementarse con medidas que podrían también ser contrarias a las normas sobre libre competencia.

Por otra parte, dicho Sistema atenta contra la libertad de trabajo de los liquidadores de seguro, que es una actividad independiente aceptada en nuestra legislación.

Por último, el contrato sometido a la aprobación de esta Comisión contraviene la legislación vigente en materia de seguros, que instituye la libre competencia entre las diferentes compañías de seguros y de reaseguro que operan en el país.

Por las razones expuestas, esta Comisión estima que el contrato referido, que le fue consultado de conformidad con el artículo 8° letra b) del Decreto Ley N° 211, citado, altera la libre competencia, por cuanto sus cláusulas configuran las

las conductas monopólicas mencionadas en las letras d) y e) del artículo 2º del cuerpo legal mencionado.

El presente dictamen fue acordado en sesión de 22 de Agosto del presente año por los señores Jacobo Kravetz Miranda, Presidente, Gonzalo Sepúlveda Campos, Arturo Irrarrázaval Covarrubias, Iván Yáñez Pérez y Mario Guzmán Ossa.

Notifíquese a la Asociación de Aseguradores de Chile A.G.

Transcribese a la Subsecretaría de Economía, Fomento y Reconstrucción y a la Superintendencia de Valores y Seguros.