

ANT.: Denuncia de un particular por posibles prácticas anticompetitivas en el mercado de liquidadores y empresas de seguros en Chile Rol 2047-12 FNE.

MAT.: Minuta de Archivo.

Santiago, 04 SEP 2012

A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO

DE : JEFE DIVISIÓN INVESTIGACIONES

Esta División informa al Sr. Fiscal acerca de la admisibilidad de la denuncia del Antecedente, recomendando archivarla, en virtud de los argumentos que se exponen a continuación:

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 27 de enero de 2012 se recibió en esta Fiscalía la denuncia de un particular sobre posibles prácticas anticompetitivas en el mercado de liquidadores y las compañías de seguros en Chile, con ocasión de los siniestros producidos por el terremoto del 27 de febrero de 2010.
2. Específicamente, el denunciante señala que la Asociación de Aseguradores de Chile (en adelante, "AAH") en conjunto con no más de 10 Liquidadores Oficiales de Seguros¹, habrían cometido a su juicio, los ilícitos de colusión, fraude, estafa, asociación ilícita y confabulación para defraudar, en el contexto de la liquidación de los siniestros habitacionales del referido terremoto².
4. Dichos ilícitos denunciados se manifestarían básicamente, por dos circunstancias específicas: de una parte, el hecho que el 93% de los

¹ [*]

² De conformidad a la denuncia p. 2 y 6.

4. Dichos ilícitos denunciados se manifestarían básicamente, por dos circunstancias específicas: de una parte, el hecho que el 93% de los siniestros de viviendas producto del terremoto de 27 de febrero de 2010 fueron liquidados por no más de 10 liquidadores oficiales de seguros en circunstancias de haber, entonces, cerca de 190 liquidadores inscritos en los registros oficiales de la Superintendencia de Valores y Seguros (en adelante, simplemente “SVS”); de otra parte, el hecho de ser “materialmente imposible”³ llevar a cabo la liquidación de alrededor 190.000 siniestros de conformidad al procedimiento de liquidación y los plazos estipulados por la legislación que la regula.

II. REGULACIÓN

5. La materia objeto de la denuncia se encuentra regulada por la siguiente normativa:
- El DFL N° 251 de 1931 (en adelante, “**la ley de seguros**”), en particular los artículos 61 y ss.
 - El DS N° 863 de 1989 que establece el Reglamento de los Auxiliares del Comercio de Seguros (en adelante “**el Reglamento**”).
 - El Código de Comercio, Libro VIII del Seguro en General y de los Seguros Terrestres en Particular (artículos 512 y ss.).
 - El DL N° 3.538 que crea la Superintendencia de Valores y Seguros (en adelante, indistintamente, “**ley de la SVS**”).
 - Los Oficios Circulares de la SVS, N° 591 que imparte instrucciones relativas a la liquidación de seguros que indica y N° 609 sobre plazos de emisión de informes de liquidación de seguros que indica. Estas circulares modifican sustancialmente el proceso de liquidación de los siniestros del terremoto del 27 de febrero de 2010⁴.

³ Ibid. p. 8.

⁴ Regulación específica de parte de la SVS para el proceso de liquidación y pago de los siniestros producto del terremoto de febrero de 2010. Sobre el resto de la regulación específica, ver nota 32.

III. LA LIQUIDACIÓN DE SINIESTROS

6. La liquidación de siniestros es un procedimiento fundamental en el sistema de los seguros en Chile. El propósito de este apartado es describir en términos generales su funcionamiento, los trámites, plazos y las características más importantes. Esto nos permitirá contextualizar el análisis de la denuncia, de forma tal de poder entender las circunstancias en las cuales se desarrolló el proceso de liquidación por los siniestros del terremoto.
7. La liquidación de siniestros *“tiene por fin básicamente determinar la ocurrencia del siniestro, si el riesgo está bajo cobertura de una compañía determinada, y el monto de la indemnización a pagar, todo ello de conformidad con el procedimiento que establezca el reglamento”*⁵.
8. **La liquidación puede efectuarla directamente la compañía de seguros o encomendarla a un liquidador**⁶. Los liquidadores son auxiliares del comercio de seguros. Efectivamente, según lo establece el artículo 12 del Reglamento, *“[L]os liquidadores de seguros son personas naturales o jurídicas que, registradas como tales en la Superintendencia, pueden ser contratadas por una compañía de seguros para investigar la ocurrencia de los siniestros y sus circunstancias y determinar si éstos se encuentran o no amparados por la póliza y el monto de la indemnización que corresponda pagar al asegurado o beneficiario, en su caso”*. Tanto la ley de seguros (art. 61 y ss.) como el Reglamento (art.12 y ss.) establecen las obligaciones, requisitos y prohibiciones a las que deben atenerse los liquidadores para ejercer las funciones que les encomienda la ley. Es de competencia expresa y exclusiva de la SVS fiscalizar el cumplimiento de estas exigencias⁷.

⁵ De conformidad al art 61 inciso 2 de la ley de seguros.

⁶ El procedimiento de liquidación está regulado en el Reglamento en los artículos 18 a 29. La descripción que sigue de este procedimiento, corresponde a aquella realizada por la propia SVS en el portal virtual de este servicio. Ver, al respecto, <http://www.svs.cl/sitio/asegurado/liquidacion.php> [última visita, 3 de agosto 2012].

⁷ Como se menciona más adelante, esto está expresamente reconocido en los art. 4 de la ley de la SVS y el art. 3 de la ley de seguros.

9. Ahora bien, la decisión por parte de la compañía de seguros de liquidar directamente o hacerlo por medio de un liquidador oficial, debe comunicarse al asegurado dentro del plazo de tres días hábiles desde la fecha de la denuncia del siniestro. **En caso de hacerlo directamente por la compañía, el asegurado puede oponerse a ella**, solicitándole que designe un liquidador oficial, dentro del plazo de cinco días hábiles. La compañía deberá designarlo en el plazo de tres días hábiles contados desde la oposición.
10. En aquellos siniestros en que surgieren problemas o diferencias de criterios sobre la evaluación del riesgo o extensión de la cobertura, podrá el liquidador, de oficio o a petición del asegurado, emitir un pre-informe de liquidación sobre la cobertura del siniestro y el monto. El asegurado o la compañía podrán hacer observaciones por escrito en un plazo de cinco días hábiles. El plazo final del informe de liquidación, no puede exceder, en el caso de los seguros generales, 90 días corridos desde fecha de la denuncia, pudiendo prorrogarse en casos fundados por la SVS.
11. Recibido el Informe de liquidación, la compañía y **el asegurado dispondrán de un plazo de diez días hábiles para impugnarlo**. En caso de tener alguna queja o reclamo referido a la actuación del liquidador con motivo de la liquidación del siniestro, se podrá formular una presentación por escrito dirigida a la oficina del liquidador correspondiente quien está obligado a tramitar y contestar por escrito las presentaciones.
12. Como se logra observar de la descripción que antecede, el proceso de liquidación está compuesto por una serie de trámites, plazos y oposiciones que tienen por fin principal la configuración de un sistema que resguarde correctamente los derechos de los asegurados y la objetividad, transparencia y celeridad de la liquidación de los siniestros.
13. Ahora bien, cabe hacer presente que este proceso de liquidación sufrió **modificaciones sustanciales con ocasión del terremoto y solo para este evento**, con el propósito de hacer más expedito el mecanismo y

acelerar el pago de las indemnizaciones por los siniestros⁸. Aunque se analizará en detalle más adelante, las modificaciones dicen relación, sobretudo, a los plazos para la elaboración del informe final de liquidación, los trámites formales y las personas autorizadas para practicar las diligencias en la estimación de los daños.

14. Desde ya, es necesario considerar esta modificación del mecanismo de liquidación como el contexto en el cual se desarrollan las hipótesis de conductas denunciadas, pues condicionó necesariamente, como habremos de explicar, la distribución de los siniestros (sobre todo por la reducción de los plazos para los informes finales de liquidación) así como el proceso de liquidación en su totalidad.

IV. MERCADO RELEVANTE

15. Para los efectos de esta denuncia, el mercado relevante del producto corresponde a la liquidación de siniestros de viviendas destinadas a la habitación cubiertos por los seguros correspondientes⁹. La liquidación referida no presenta sustitutos, debido a que en el momento de ocurrir un siniestro, según se describió más arriba, debe necesariamente llevarse a cabo una liquidación para la estimación de los montos cubiertos por la póliza, ya sea mediante un liquidador inscrito en los registros de la SVS, o a través de la liquidación directa por parte de la compañía aseguradora.
16. Respecto del mercado relevante geográfico, se considera que es de carácter nacional, pues una vez inscritos en los registros de la SVS, los

⁸ Esto, como ya se indicará, de conformidad a la regulación especial que dictó la SVS con ocasión del terremoto del 27 de febrero de 2010.

⁹ Se entiende por *mercado relevante* el de un producto o grupo de productos, en un área geográfica en que se produce, compra o vende, y en una dimensión temporal tales que resulte probable ejercer a su respecto poder de mercado. Un análisis detallado de mercado relevante en términos del derecho de la libre competencia se encuentra en, Baker, Jonathan. *Market Definition: An Analytical Overview*. 74 Antitrust L.J. 129 2007 p.129 y ss. En el caso particular, se consideró la liquidación referida a los siniestros de viviendas destinadas a la habitación con seguros contra incendios y sismos. Esto no es casual. La denuncia se refiere específicamente a la distribución de siniestros de viviendas distinguiéndolos de los siniestros comerciales e industriales (Denuncia, p. 6). Además, la regulación especial de la SVS que se analizará, se refirió a estos siniestros y no a los siniestros comerciales e industriales.

liquidadores pueden prestar sus servicios en todo el territorio nacional¹⁰, ocurriendo lo mismo con las compañías aseguradoras que deciden liquidar directamente.

17. El mercado de los liquidadores, para el año 2009, estaba compuesto por 186 liquidadores oficiales, de los cuales 139 correspondían a personas naturales y 47 a personas jurídicas. Al momento del terremoto, estas cifras ascendieron a 142 y 51 respectivamente, mientras que durante el 2011, esta cantidad aumentó a 161 y 61 (ver Tabla N°1).

Tabla N°1
Número de liquidadores inscritos en los registros de la SVS, periodo 2008-2011

Año	Liquidadores ¹¹	
	Persona Natural	Persona Jurídica
2008	141	46
2009	139	47
2010	142	51
2011	161	61

Fuente: Elaboración propia en base a información de la SVS.¹²

18. Las cifras presentadas precedentemente corresponden al total de liquidadores existentes en el mercado, pero se debe tener en cuenta que no todos ellos presentan ingresos cada año, existiendo generalmente un menor número de liquidadores activos en comparación con los registrados en la SVS¹³.
19. Ejemplo de lo anterior es lo sucedido durante el año 2011, donde 92 liquidadores presentaron ingresos¹⁴, considerando tanto personas naturales

¹⁰ Sin perjuicio de esto, hay liquidadores que escogen trabajar en zonas geográficas determinadas, no abarcando todo el territorio nacional. Además, de conformidad a la información recabada por esta División y a la opinión de los propios liquidadores, hay nichos o tipos de siniestros en los que también se especializan en la práctica, por lo que no todos los liquidadores registrados y activos en un año se desempeñan respecto de los siniestros de viviendas. Sobre lo anterior, [1].

¹¹ El universo de liquidadores registrados por la SVS se podría acotar a los liquidadores personas naturales, atendido el hecho que, si bien las personas jurídicas están registradas, son las personas naturales quienes firman la liquidación finalmente.

¹² Disponible en www.svs.cl [última visita 02-08-2011].

¹³ Esto podría explicarse con motivo del carácter cíclico de la prestación de estos servicios, sujeta a la ocurrencia de un siniestro en particular.

¹⁴ Información proporcionada por la SVS a esta División.

como jurídicas, siendo este número inferior a lo existente en los registros de la SVS. Aún así, el número de liquidadores activos en el mercado sigue siendo relativamente elevado, lo cual puede ser explicado por las reducidas barreras a la entrada, constituidas principalmente por las exigencias legales para iniciarse como liquidador oficial de seguros registrado en la SVS¹⁵.

V. ANÁLISIS DE LOS HECHOS DENUNCIADOS

V.1. Delimitación del ámbito de análisis

20. Los términos de la denuncia para describir las conductas son normativamente amplios. En efecto, tal y como se indica en ella: *“Venimos por los 250.000 con-ciudadanos [sic] de la República de Chile, asegurados y afectados por el terremoto del 27 de Febrero de 2010, , [sic] a denunciar COLUSIÓN, FRAUDE, ESTAFA, ASOCIACION ILICITA Y CONFABULACION PARA DEFRAUDAR [sic] entre otros ilícitos que será menester de vuestra Fiscalía el determinar (...) cometidos masivamente en contra de personas naturales y jurídicas todas afectadas por siniestros generados por el Terremoto”*.
21. La generalidad de la denuncia, así como las múltiples hipótesis de conductas ilícitas que menciona, abarcan un espectro de posibles normativas vulneradas, cuestión que obliga a definir, *ex ante*, el contexto de competencia para el análisis que debe establecer esta División. Esto implica, desde ya, que el “fraude masivo”, la “estafa”, la “asociación ilícita” y la “confabulación para defraudar”, todas conductas denunciadas expresamente, como se indicó, por el denunciante, escapan del análisis que debe efectuar esta División. La razón es evidente. En un esquema jurídico de distribución de potestades y competencias persecutorias públicas¹⁶, los órganos calificados deben actuar de manera estricta en el ámbito de sus competencias que, en el caso particular de la Fiscalía, está definido principalmente por el DL 211.

¹⁵ La regulación se encuentra en la Circular N° 1679 de 2003 de la SVS.

¹⁶ Por todos, *Vid.* Otto, Ignacio de. *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*. Ed. Ariel. 1987. Capítulo V.

22. Adicionalmente, es necesario tener presente que, conforme al art. 4 de la ley de la SVS y el art. 3 letra b) de la ley de seguros, las circunstancias relativas a la liquidación de los siniestros del terremoto, caen dentro de la esfera de competencia directa de la SVS. En efecto, la fiscalización de las instituciones sujetas a control de este organismo supone velar por el “cumplimiento de las leyes, reglamentos, circulares, estatutos y directivas que las rijan”, además de las facultades expresas para examinar operaciones y actuaciones en los mercados, solicitar informes o balances de las instituciones, etc. Todas estas facultades expresas de la SVS permiten afirmar su ámbito de competencia específico con las materias objeto de la denuncia que se analiza¹⁷. Desde luego, el hecho que la SVS tenga competencia expresa para fiscalizar las conductas denunciadas y la actuación de los agentes involucrados no implica que la Fiscalía no pueda analizar dichas conductas, sobre todo si en ese ámbito se denuncian actos contrarios al artículo 3 del DL 211.
23. En virtud de lo anterior, dos son las hipótesis de vulneración al DL 211 que se habrán de analizar: de una parte, la colusión propiamente tal en los términos planteados en la denuncia entre los liquidadores y las compañías de seguros, de otra parte, una hipótesis adicional que no se encuentra contemplada expresamente en la denuncia, pero que esta División consideró relevante analizar, siendo esta, una posible distribución concertada de siniestros entre los mismos liquidadores.

V.2. Hipótesis de vulneración del DL 211

a) Colusión de los liquidadores con las compañías de seguros

24. Como se indicara, la denuncia está referida expresamente a una colusión entre las empresas aseguradoras, reunidas en la AAH¹⁸, y un grupo de no

¹⁷ Al respecto, es conveniente tener presente desde ya que esta División no efectúa un análisis de legalidad o juricidad de las actuaciones ni le corresponde pronunciarse sobre el cumplimiento de la normativa sectorial de los agentes involucrados. Así entonces, escapa del análisis que se efectúa, consideraciones referidas, por ejemplo, a la constitución jurídica de los liquidadores, la legalidad de su actuación en relación a la ley de seguros o el reglamento, el objeto exclusivo, etc. Aquello corresponde, como ya se previniera, al ámbito de competencia exclusiva y excluyente de la SVS.

¹⁸ Las compañías de seguros generales que pertenecen a la AACH son 21. El detalle puede consultarse en <http://portal.aach.cl/seccion.asp?UR=cXEMf326u2> [última visita, 10 de agosto de 2012].

más de 10 liquidadores de seguros¹⁹, debido a que, de acuerdo a los antecedentes proporcionados por el propio denunciante, este grupo de liquidadores se habría adjudicado aproximadamente 93% de la totalidad de siniestros ocurridos como consecuencia del terremoto del 27 de febrero del año 2010, lo que se vería corroborado por el hecho que las liquidaciones fueron realizadas en tiempo record²⁰.

25. Antes de entrar en el análisis específico de esta conducta, es necesario clarificar algunos presupuestos normativos. Los acuerdos colusivos pueden concretarse de diversas formas; ya sea mediante un acuerdo de precios, la fijación de cuotas de producción, la división del mercado para que algunos competidores no participen en determinados segmentos o áreas geográficas, o, en fin, la coordinación de sus acciones en alguna otra dimensión que afecte la competencia de manera directa y significativa en un mercado específico²¹.
26. Con todo, para que se configure una colusión, debe existir un **acuerdo entre competidores**²².
27. Las compañías de seguros y los liquidadores oficiales no son competidores. En consecuencia, una colusión en los términos expuestos en la denuncia, no satisface un requisito fundamental para configurar un ilícito contra la libre competencia en el sentido del art. 3 del DL 211²³.

¹⁹ Ver al respecto, nota 1.

²⁰ Al respecto, como se desprende de la denuncia, *pássim*.

²¹ Ver, por todos, Motta, M. *Competition Policy*. Cambridge U. Press. 2006. P 137 y ss.

²² Sobre este punto hay consenso en la literatura y la jurisprudencia comparada. Como indica Hovenkamp "[A] cartel is an agreement among otherwise competing firms..." Hovenkamp, Herbert. *Federal Antitrust Policy. The Law of Competition and its Practice*. 3 ed. 2005 Thomson West. P. 146. En el mismo sentido, Wish, Richard. *Competition Law*. OUP 2011, P. 512 y ss. Motta, M. *Competition Policy*. Cambridge U. Press. 2006. P 137 y ss. La jurisprudencia comparada es, del mismo modo, abundante. Para el caso de los EE.UU ver, *Century Oil Tool. v. Prod. Specialities*, 737 F.2d 1316, 1317; *Coppwerweld Corp. v. Independence Tube Corp.*, 467 US 752 (1984); *Toys "R" Us* (7th Cir., 2002). Para el caso de la UE ver, *Höfner and Elser v. Macrotron*, la ECJ (1991); *Consten and Grundig v. Commission* (1966); *Viho Europe BV v. Commission* (1996); *Bundeskartellamt v. Volkswagen AG*, (1995).

²³ Ahora bien, si consideramos la mención referida por el denunciante a que las liquidadoras de seguros cumplirían una función de "control de costos", cabe mencionar que el afectado por el siniestro siempre cuenta con el derecho de impugnar una liquidación sobre la cual presente discrepancias, solicitando una nueva liquidación, todo a costo de la compañía aseguradora, por lo que la estructura del mercado fomenta la impugnación de siniestros por parte del cliente de la compañía de seguros, y en consecuencia, es una forma de evitar posibles abusos por parte de las

b) Distribución concertada de siniestros entre liquidadores

28. De esta forma, en la eventualidad de existir una hipótesis de conducta anticompetitiva que pueda ser objeto de análisis por parte de esta División, aquella debiese configurarse entre los propios liquidadores de seguros. Tal conducta podría darse, básicamente, con la **distribución de una cifra cercana al 93% de los siniestros entre no más de 10 liquidadores** a los que se hace referencia en la denuncia.
29. Una primera cuestión a considerar son las especiales circunstancias bajo las cuales se desarrolló todo este proceso de liquidación. Por lo pronto, fundamental resulta el hecho que la misma SVS coordinó y supervigiló todo el proceso de liquidación de siniestros producto del terremoto del 27 de febrero de 2010. Esta coordinación se tradujo en la realización de reuniones periódicas entre la SVS y los agentes principales de la industria, además de la configuración de un escenario normativo específico que modificó el procedimiento de liquidación, haciendo más expedita la elaboración de los informe finales de los siniestros y el consiguiente pago de los montos de indemnización correlativos²⁴.
30. La SVS tiene potestad normativa para regular materias que por expresa disposición legal, se enmarcan en el ámbito de su competencia regulatoria. Por tanto, el análisis que sigue asume la presunción de legalidad y obligatoriedad respecto de los agentes involucrados de dicha regulación o normativa específica²⁵.
31. Ahora bien, esta nueva normativa no solo buscó facilitar el procedimiento de liquidación, sino que **posibilitó la asignación de siniestros** de parte de las

compañías en cuanto a la valorización de los siniestros (Ver Tabla N° 2 para cotejar el número de reclamos por liquidaciones de siniestros). Adicionalmente, la propia regulación de los seguros en Chile permite expresamente que las mismas compañías aseguradoras sean las que puedan realizar las liquidaciones de manera directa (art.18 del Reglamento de los Auxiliares del Comercio de Seguros y el art. 61 de la Ley de Seguros).

²⁴ Al respecto, toda esta información relativa a las reuniones, regulación *ad-hoc*, coordinación de las SVS, etc., se encuentra disponible en http://www.svs.cl/sitio/svs_mas_cerca/terremoto2010.php [última visita viernes 24 de agosto de 2012].

²⁵ En particular, por la **presunción de legalidad, de imperio y exigibilidad** que, en virtud del inciso último del artículo 3 de la Ley N° 19.880, goza la actuación administrativa (en ejercicio de la potestad reglamentaria).

compañías de seguros a los liquidadores que estaban con la **capacidad e infraestructura necesaria** para asumir el compromiso de liquidación de miles de siniestros en los plazos establecidos por la SVS.

32. Como lo indica la propia SVS, “[e]stas medidas (que agilizan el procedimiento de liquidación y el pago de siniestros) se han adoptado luego **de múltiples reuniones con los agentes del mercado**, a fin de identificar aquellos factores que puedan estar entabando el proceso de liquidación”²⁶ [énfasis agregado].
33. También se señala que “[L]a nueva normativa recoge el interés tanto de las aseguradoras y liquidadores de seguros como de los asegurados y beneficiarios de éste, por agilizar el procedimiento de liquidación y pago de los siniestros de viviendas que fueron afectadas por dicho sismo”. “Es un esfuerzo importante el que hemos hecho para que las personas afectadas por el terremoto puedan obtener la liquidación de sus seguros lo antes posible y que **las aseguradoras puedan liquidar una mayor cantidad de casos en un período de tiempo menor**”, señaló el Superintendente de Valores y Seguros, Fernando Coloma.²⁷ [énfasis agregado].
34. Como se logra observar, se llevaron a cabo reuniones durante los primeros meses posteriores al terremoto donde participaban la asociación de liquidadores ALOSI A.G. (en adelante, simplemente, **ALOSI**), la AAH, los corredores bancarios y liquidadores independientes que no pertenecían a ALOSI²⁸. Además, y de conformidad a la información recabada durante el examen de admisibilidad, la SVS se reunió directamente con varios liquidadores que asumieron gran cantidad siniestros y que propusieron planes de liquidación²⁹.
35. Así pues, las compañías de seguros y los liquidadores se encontraban frente a un escenario regulatorio particular, donde todos los incentivos estaban

²⁶ Información de la SVS en Comunicado de Prensa de fecha 26 de mayo de 2010.

²⁷ Información de la SVS en Comunicado de Prensa de fecha 31 de marzo de 2010.

²⁸ [2].

²⁹ [3].

puestos en dirección de llevar a cabo el proceso de liquidación y pago correspondiente, lo más rápido posible. Incluso la propia SVS sancionó públicamente a varios liquidadores y compañías de seguros por el atraso en la entrega de los informes finales de liquidación y el correspondiente pago de los montos asegurados³⁰.

36. Ahora bien, y como se adelantara, esta regulación específica, en particular, las Circulares N°s 609 y 591, de 29 de mayo y 30 de marzo de 2010 respectivamente, fue la que posibilitó la asignación de los siniestros y su liquidación. Efectivamente, el objetivo de las modificaciones contenidas en las Circulares fue **“agilizar el procedimiento de liquidación y el pago de siniestros a los asegurados de viviendas particulares destinadas a la habitación”**³¹ [énfasis agregado].
37. Estas circulares alteraron varios elementos centrales del procedimiento de liquidación de siniestros, referidos fundamentalmente a las personas autorizadas para llevar a cabo las diligencias en terreno y para practicar la liquidación (dependientes de las compañías de seguros de conformidad a lo señalado en la Circular N° 591 de 30 de marzo de 2010), los plazos para la entrega de los informes finales, la posibilidad de prórrogas en las entregas de informes finales, los trámites formales para las diligencias en terreno, entre otras.

³⁰ Como lo indica la propia SVS en comunicado de prensa con fecha 14 de marzo de 2011 “Las sanciones cursadas corresponden a infracciones por incumplimiento injustificado de los plazos establecidos para la entrega de los informes de liquidación de siniestros, los cuales habían sido comprometidos por dichas entidades en los planes de liquidación presentados ante la Superintendencia en junio de 2010. Asimismo, se sancionó a algunas de estas entidades por no dar respuesta a los oficios y requerimientos de información enviados por la SVS durante este proceso y por entregar información no fidedigna respecto del grado de avances de las liquidaciones. Las liquidadoras sancionadas por las infracciones antes señaladas son: Faraggi Global Risk S.A., Machard Ajustadores y Liquidadores Oficiales de Seguros Ltda., E. Viollier y Asociados Ajustadores S.A., Eugenio Carlos Díaz Escalante, Mónica Cecilia Manríquez Burgos. En tanto, las Compañías de Seguros que actuaron como liquidadores directos de siniestros, y que fueron sancionadas son Mapfre Compañía de Seguros Generales de Chile S.A. y Santander Seguros Generales S.A. Desde el comienzo de este proceso, la Superintendencia instruyó al mercado para agilizar el procedimiento de liquidación de dichos siniestros, cautelando que se respetasen los derechos de los asegurados y la calidad de la liquidación”.

³¹ De conformidad al Oficio Circular N° 591. Además de los Oficios Circulares referidos, hubo otras Circulares referidas a temas específicos, como solicitudes de información, posibilidad de incorporación de liquidadores sin registro vigente al año 2010, el llamado a examen de liquidadores etc. En particular, las Circulares el N° 573 de 1 de marzo de 2010; N° 574 de 1 de marzo de 2010; N° 583 de 10 de marzo de 2010 sobre examen de liquidadores; N° 604 de 24 de mayo de 2010 sobre rehabilitación de liquidadores.

38. La Circular N° 609 de 29 de mayo de 2010 estableció un plazo perentorio respecto de todos los liquidadores para elaborar el informe definitivo de los siniestros. Por lo tanto, la celeridad con que se llevó a cabo todo el proceso de licitación tiene explicación en una configuración normativa obligatoria para los liquidadores y las compañías de seguro, pues no habiendo circunstancias especialmente graves que justificaran una prórroga, todas las liquidaciones debían estar listas en aquel plazo. Así, solicitada una prórroga sobre los 90 días que establece el artículo 22 del Reglamento, la SVS puede dejar sin efecto y establecer un plazo perentorio. Para el adecuado resguardo de lo anterior, el plazo del art. 22 se comenzó a contabilizar desde el 10 de marzo de 2010.
39. Este punto es central, ya que uno de los argumentos fundamentales del denunciante para sospechar del proceso de distribución de siniestros post-terremoto entre los liquidadores y su posterior liquidación, es justamente la **imposibilidad material** de llevar a cabo, de conformidad al procedimiento de liquidación normal de los artículos 22 y siguiente del Reglamento, la liquidación de todos los siniestros asignados.
40. **Pero esto es justamente lo que la Circular intenta modificar.** Con el procedimiento normal de liquidación, no hubiese sido posible la liquidación rápida de la totalidad de los siniestros. Sin embargo, con la dictación de estas circulares, este procedimiento se modificó precisamente con el objeto de lograr liquidar gran cantidad de siniestros en poco tiempo.
41. Adicionalmente, la Circular N° 591 establece que la liquidación y la determinación del monto puede realizarlo no solo el liquidador sino, además, un "*dependiente de la compañía de seguros*". Con todo, se deja constancia expresa que el afectado mantiene las facultades de impugnación de los informes de liquidación que le sean insatisfactorios de conformidad a las normas del reglamento³².

³² El procedimiento abreviado, con las modificaciones de la SVS, consistió básicamente en lo siguiente:

- Una vez denunciado el siniestro, las compañías de seguros designarán un liquidador de seguros que visitará la propiedad afectada para cuantificar la pérdida y determinar el monto de la indemnización.

42. Es decir, sumado a la posibilidad que tiene un liquidador de trabajar con varios delegados para inspeccionar y recolectar la información pertinente de los siniestros, por expresa permisión del art. 14 letra f) del Reglamento, se agrega la posibilidad que las compañías de seguros envíen dependientes especiales (personal especializado, estudiantes universitarios etc.³³), para realizar labores de certificación en terreno de los daños, elaboración de informes de cobertura para los informes finales de liquidación, etc. Lo anterior, sumado a la existencia de infraestructura y software adecuados, que posibilitan el procesamiento de grandes volúmenes de información, permitiría, al menos, mediatizar la aseveración del denunciante sobre esta imposibilidad.
43. De hecho, las certificaciones en terreno, los pre-informes de liquidación, etc. fueron practicadas tanto por dependientes de las compañías de seguro de forma directa, como por los liquidadores quienes también contrataron personal adicional para realizar las inspecciones en terreno, las certificaciones de los daños y los datos para los informes de liquidación finales³⁴.
44. De esta forma, la asignación de siniestros obedecería más bien a criterios relacionados justamente con capacidad e infraestructura para soportar la cantidad de siniestros y, por sobre todo, para **asumir los compromisos con los plazos para la liquidación de los siniestros** establecidos por las

-
- El liquidador podrá entregar de inmediato una propuesta de liquidación a las personas afectadas sin la mayoría de los trámites formales que caracterizan al proceso normal de liquidación.
 - En caso que la propuesta no sea aceptada por las partes, el liquidador seguirá con el proceso habitual de liquidación de siniestros regulado por el DS N° 863 de 1989, que tiene un plazo máximo para liquidar de 90 días a contar de la denuncia del siniestro; en él se mantienen los trámites administrativos que fueron eximidos en el mecanismo abreviado.
 - Cabe destacar que en cualquier caso las personas afectadas mantienen sus derechos de impugnación de la liquidación en conformidad a la normativa vigente (sobre todo, la facultad de impugnación de los informes de liquidación).
 - Podrán acogerse a este procedimiento especial de liquidación los siniestros que ya han sido denunciados, pero que aún no han sido liquidados, y aquellos que se denuncien hasta el 30 de abril próximo, fecha en que vence el plazo fijado por las aseguradoras para efectuar este trámite. Lo anterior de conformidad a lo señalado por la SVS en comunicado de prensa de 31 de marzo de 2010.

³³ [4]

³⁴ [5]

circulares aludidas, que, en cambio, por pura arbitrariedad de los liquidadores y las compañías de seguros. Esto último es particularmente trascendente, pues habiendo plazos con sanciones pecuniarias de por medio³⁵, asumir el compromiso de liquidar gran cantidad de siniestros importaba capacidad e infraestructura para hacerlo.

45. Lo anterior se ve corroborado al comparar la capacidad promedio de los liquidadores que se asignaron la mayor cantidad de siniestros, a saber los 10 primeros de todos los liquidadores con siniestros asignados por el terremoto, con la capacidad del resto de los liquidadores con siniestros asignados. Mientras que los primeros tienen la capacidad de liquidar un promedio de 271 siniestros diarios, los segundos sólo estarían en condiciones de realizar, en promedio, 19 liquidaciones por día³⁶.
46. Aún más, si calculamos una correlación simple entre la capacidad de liquidación diaria declarada por cada uno de los liquidadores, y la cantidad de siniestros asignados, esta alcanza **un valor de 0.9 aproximadamente**, siendo reflejo lo anterior, que existe una relación directa entre la **distribución de siniestros para el terremoto y la capacidad y rendimiento de los liquidadores**, no pudiendo comprobarse, en consecuencia, una asignación arbitraria en este contexto.
47. De esta manera, dada la urgencia que ameritaba la liquidación de siniestros, atendida la magnitud y cuantía de estos, un resultado esperado, como ya se ha insistido, es que los liquidadores que poseen una mayor capacidad para asumir liquidación de siniestros se hagan cargo de una mayor cuantía de estos, con el fin de cumplir con los plazos adecuadamente³⁷.

³⁵ Comunicado de prensa de la SVS con fecha 14 de marzo de 2011. Del mismo modo, ya a comienzos del proceso de liquidación se anunciaba por parte de la SVS las sanciones en Comunicado de Prensa con fecha 26 de mayo de 2010, disponible en http://www.svs.cl/comunicados/com_20100526-01.PDF [última visita, 29 de agosto de 2012].

³⁶ Como se logra desprender de las respuestas de los liquidadores que participaron en el proceso de liquidación de los siniestros del terremoto al **Oficio Circular N° 607 de mayo de 2010**, el cual contiene información relativa al número de siniestros asignados, número de personas calificadas para practicar liquidaciones, capacidad promedio actual diaria para practicar liquidaciones por persona calificada, entre varias otras solicitudes. Mediante la multiplicación de las variables sobre personas capacitadas y capacidad diaria promedio por persona, se obtiene la capacidad diaria efectiva para liquidar siniestros de cada uno de los agentes.

³⁷ Este es un hecho relevante en la determinación de la distribución de siniestros, debido a que, ante la existencia de plazos perentorios con multas de por medio, tanto para liquidadores como para aseguradoras, el costo asociado a una liquidación impugnada aumentó drásticamente para estas

48. En definitiva, con la evidencia que cuenta esta División sobre los acontecimientos denunciados y teniendo presente las especiales circunstancias, la participación activa de la SVS tanto en la coordinación directa de este proceso como en la configuración de una regulación especial dictada con el propósito explícito de acelerar el proceso de liquidación, la asignación de los siniestros, que es el objeto de la denuncia, no sería arbitraria e indiciaria de "colusión".

VI. CONCLUSIONES

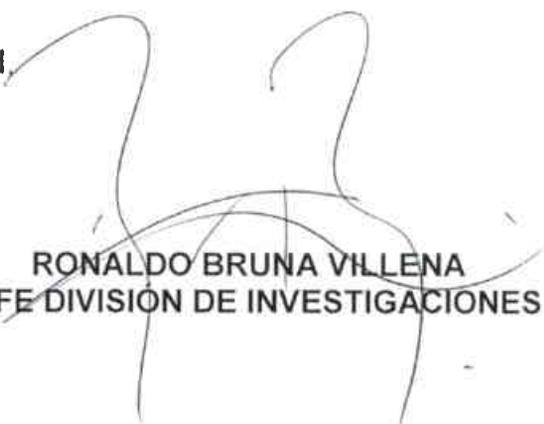
49. A juicio de esta División, no se han identificado en este caso las evidencias necesarias para que la asignación de los siniestros producto del terremoto de febrero de 2010 sea considerada, en cualquiera de las hipótesis analizadas, una vulneración al DL 211.
50. En efecto, no es posible establecer la figura de la colusión, en el sentido específico del derecho de la libre competencia y recogido en el DL 211, entre agentes que no son competidores en un mercado.
51. Por otro lado, tampoco fue posible establecer una distribución arbitraria de los siniestros que permitiera presumir, siquiera, alguna actuación anticompetitiva, existiendo, incluso, una correlación positiva cercana a uno

últimas. De esta forma, si consideramos que las aseguradoras son consumidoras de los servicios de liquidación de siniestros, y que respecto de ello son adversas al riesgo, un resultado natural es que la mayor parte de los siniestros sean liquidados por quienes trabajan normalmente con dichas compañías, para disminuir la probabilidad de recibir un castigo por incumplimiento. Lo anterior además, se ve reforzado por la reputación que pueden poseer los liquidadores respecto de sus clientes (compañías aseguradoras), lo que sumado al escenario ya mencionado sobre urgencia de la liquidación de siniestros y castigo asociado al incumplimiento, tendería a generar incentivos para la contratación de los liquidadores con quienes trabajaban normalmente las aseguradoras. Al respecto ver, Hörner, J. *Reputation and Competition*. The American Economic Review, 2002, pp. 644-663. Por otra parte, respecto de los liquidadores, considerando que existió una activa difusión por parte de la SVS para la incorporación de la mayor cantidad de liquidadores en el proceso en cuestión, con el fin de cumplir con los plazos, se podría configurar una eventual autoselección de quienes efectivamente liquidaron siniestros del terremoto del 27 de febrero de 2010, considerando su capacidad efectiva para liquidar siniestros dentro de un plazo determinado, el potencial beneficio de la liquidación y la probabilidad de recibir un castigo ante el no cumplimiento, lo que involucra a su vez, la percepción sobre la dificultad de llevar a cabo todo el proceso de liquidación en las especiales circunstancias acaecidas con objeto del terremoto.

entre la capacidad e infraestructura de los liquidadores y los siniestros asignados.

52. Más importante aún, la coordinación y la regulación específica de la SVS configuró todo el proceso de liquidación de los siniestros del terremoto descartando la arbitrariedad adicional en la asignación de los siniestros.
53. Por todo lo dicho, esta División sugiere no iniciar una investigación en relación con los hechos específicos descritos en la denuncia, salvo su mejor parecer.

Saluda atentamente a usted,



RONALDO BRUNA VILLENA
JEFE DIVISION DE INVESTIGACIONES



GLV