

SANTIAGO, treinta y uno de Agosto de mil novecientos ochenta y uno.

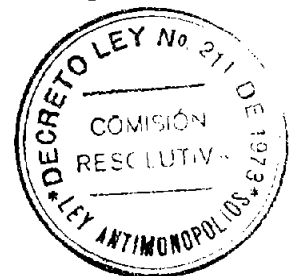
V I S T O S:

1.- Por presentación de 20 de mayo de 1981, el abogado don Carlos Eliseo Concha Gutiérrez denunció ante esta Comisión que, al ponerse en marcha el nuevo sistema previsional, se han conocido las comisiones que cobran las diversas Administradoras de Fondos de Pensiones, algunas de las cuales son cercanas a cero y no guardan, por lo tanto, relación con los costos, lo que tendería a afectar la libre competencia en el mercado, a más de inducir a error al público.

Por estimar que esta situación es grave y que compromete el juego de la libre competencia, solicitó que esta Comisión investigara las políticas de precios aplicadas por las Administradoras de Fondos de Pensiones, que impartiera las reglas a las cuales deben ajustarse tales políticas, y que procediera a la revisión de la legislación vigente sobre Administradoras de Fondos de Pensiones, proponiendo las reformas necesarias para lograr el desarrollo de la libre competencia.

2.- Con fecha 2 de junio de 1981, los señores Carlos Eliseo Concha Gutiérrez y Carlos Eugenio Lavín García-Huidobro, gerente general de PROVIDA S.A., hicieron una nueva presentación ante esta Comisión, reiterando su preocupación por las políticas de precios seguidas por ciertas Administradoras de Fondos de Pensiones, las que, al cobrar precios irrisorios e insostenibles en el futuro, tienen la aptitud de inducir a error al público, a la vez que son contrarias a la libre competencia, pues "tienden a producir la concentración de la industria en pocas manos".

Agregan que al serle negado a PROVIDA S.A. el derecho a renunciar al cobro de las comisiones que se devengarán, por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, PROVIDA S.A. resolvió rebajar a cero el monto de sus comisiones, a contar desde el 1° de agosto de 1981, haciendo presente su transitoriedad y el hecho de que ellas no reflejan el costo de la operación.



3.- Con fecha 30 de junio de 1981, los señores Concha y Lavín hicieron una tercera presentación ante esta Comisión, en la que comienzan por hacer referencia a sus dos presentaciones anteriores y a lo que en ellas expresaron y solicitaron.

En esta nueva presentación se manifiesta que en relación con el régimen de competencia establecido en el decreto ley N° 3.500 -sobre nuevo sistema de pensiones- existen disposiciones que, interpretadas en una forma, son atentatorias contra la libre competencia, en cuyo caso esta Comisión debería solicitar su modificación, en tanto que, interpretadas de manera distinta, serían consecuentes con la libre competencia. Las normas aludidas son los artículos 28 y 29 de dicho cuerpo legal.

Agregan que de acuerdo con lo dispuesto por las citadas disposiciones, cuatro son las reglas fundamentales que rigen en materia de comisiones, a saber:

3.1.- Las comisiones las establece libremente cada Administradora de Fondos de Pensiones, pero deben ser uniformes para todos sus afiliados;

3.2.- Sólo pueden estar sujetos a comisiones los depósitos de las cotizaciones periódicas, la mantención de un saldo en la cuenta individual, la transferencia de dicho saldo desde otra Administradora y los retiros parciales efectuados en conformidad con lo indicado en el artículo 66;

3.3.- Las comisiones sólo pueden establecerse sobre la base de una suma fija por operación o período de tiempo, a porcentaje de los valores involucrados, o utilizando ambos sistemas a la vez, y

3.4.- Todo cambio en el monto de las comisiones debe ser anunciado con sesenta días de anticipación, a lo menos, a la fecha en que debe entrar en vigencia.

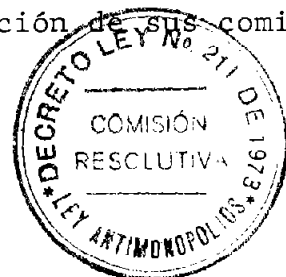


A juicio de los ocurrentes, las comisiones que periódicamente anuncia una Administradora de Fondos de Pensiones son los precios máximos que dicha empresa podría cobrar durante el lapso respectivo; pero que bien podría esa Administradora cobrar un precio menor, y aún más, renunciar al cobro total o parcial de las comisiones devengadas. Desechan, en consecuencia, la posibilidad de que dichas comisiones sean los precios únicos, a la vez máximos y mínimos, lo que impediría durante ese lapso, cobrar comisiones inferiores a las anunciadas o renunciar al cobro total o parcial de las comisiones devengadas.

Estiman que, si se aceptara la interpretación que ellos patrocinan, los artículos 28 y 29 del decreto ley 3.500 serían consecuentes con la libre competencia. En caso contrario, los referidos preceptos serían contrarios a ella y esta Comisión debería, en uso de sus facultades, solicitar de las autoridades competentes la modificación legal correspondiente.

Terminan solicitando que esta Comisión sancione la interpretación legal propuesta por ellos y declare que es legítima la posibilidad de PROVIDA S.A. de rebajar parcialmente las comisiones vigentes entre el 1º de mayo y el 1º de agosto de 1981; que se oficie a la Superintendencia de Administradora de Fondos de Pensiones para que se abstenga de aplicar una interpretación contraria, mientras esta Comisión resuelve sobre la materia, y que se tenga presente que si se decidiere efectuar ese cobro menor de comisiones sería sólo en forma transitoria y frente a las políticas predatorias implementadas por otras Administradoras.

4.- Para formarse juicio sobre el problema denunciado, se pidió informe al señor Ministro del Trabajo y Previsión Social, quien la proporcionó mediante el oficio N° 84 de 3 de junio de 1981. En él, luego de analizar el mecanismo de las comisiones que pueden cobrar las Administradoras de Fondos de Pensiones, hace presente que se está frente a una actividad nueva, desconocida, y que lo probable será que, a través de aproximaciones sucesivas, cada Administradora, primero y luego el sistema, vayan alcanzando un nivel global y una composición de tarifas (la parte fija y la parte variable) de equilibrio estable. Así, es de esperar que algunas suban, otras bajen y otras cambien la composición de sus comisiones



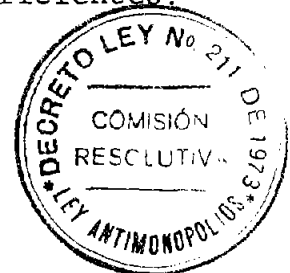
a medida que la experiencia, la competencia y el conocimiento de las Administradoras y de los usuarios aumenten.

Agrega que, pasada la fecha de registro de las comisiones, se pudo observar un alto grado de desconcierto y de deseos de variar las tarifas fijadas, en ejecutivos de algunas Administradoras que fijaron comisiones mensuales (fijas) altas, y que concretamente PROVIDA S.A. trató de obtener, ya antes del 1º de mayo, que el plazo de sesenta días de vigencia de las tarifas, fijado por la ley, fuera disminuido, permitiéndose rebajas de inmediato. A tales pretensiones el Ministerio ha respondido que la ley no permite tales rebajas y que el plazo es conveniente, pues encarece los acuerdos monopólicos.

A juicio del Ministerio informante no se puede sostener que las bajas comisiones de cuatro Administradoras de Fondos de Pensiones, de muy diferente tamaño y tipo de propietarios, puedan ser calificadas de predatorias, como afirma PROVIDA S.A.

En su opinión, tampoco procede fijar políticas de precios por parte del Gobierno y la Superintendencia, que vayan más allá de lo que establecen las leyes para este tipo de instituciones: libertad, con registro, con obligación de avisar los cambios con sesenta días de anticipación y cumplir la legislación antimonopolios (evitar acuerdos de precios).

En relación con los costos del sistema, considera el Ministerio de que, de acuerdo con la información que posee, se acercan mucho más a ellos las comisiones que cobran las Administradoras más baratas y que, en todo caso, este es un punto que no corresponde corroborarlo a autoridades de Gobierno, sino que al mercado, en el cual, por la vía de la competencia, las Administradoras se verán obligadas a ajustar sus tarifas hacia abajo, en caso que los cobros sean excesivos y hacia arriba, cuando sean insuficientes.

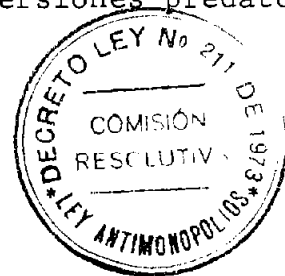


Estima el Ministerio, que ni siquiera una guerra de precios entre las Administradoras sería excesivamente riesgosa en este sentido, aparte de que en el corto plazo beneficiaría a los usuarios. Ello, porque al haber libre entrada, cualquiera Administradora que desee subir las tarifas, después de haber eliminado del mercado al resto, se verá confrontada con el hecho de que aparecerán nuevas Administradoras con mucha facilidad, listas para disputarle el mercado, ahora que tiene tarifas altas.

5.- A petición de esta Comisión, también proporcionó información atinente a la denuncia formulada, al señor Superintendente de Administradora de Fondos de Pensiones, mediante su oficio N° 0063, de 3 de junio de 1981.

Expresa el señor Superintendente que del análisis de los esquemas de comisiones de cada Administradora puede deducirse que algunas cobran un porcentaje anual sobre los fondos acumulados, y otras un porcentaje por el mismo concepto y una suma fija por cotización, o mensual por mantención del saldo. A juicio del informante, desde un punto de vista económico-financiero, ambas alternativas terminan llegando a lo mismo y que, en el fondo, se estaría, simplemente, ante diferentes enfoques estratégico-comerciales del problema.

Hace presente que en los primeros meses los ingresos de las Administradoras de Fondos de Pensiones van a ser pequeños por dos razones: pocos afiliados y escaso saldo acumulado. En cambio, los gastos son mayores, por la gran publicidad inicial, etc..... De este modo, la magnitud de la "inversión predatoria" está dada preferentemente por los gastos y no por los ingresos. En otras palabras, una pequeña economía en los gastos puede compensar, con creces, una gran diferencia en los precios o comisiones. Está claro, entonces, que, por decir lo menos, es imposible que las Administradoras que cobran menos estén haciendo "inversiones predatorias" mayores que otras que gastan y cobran más.



Estima que es difícil monopolizar este mercado por las defensas que establece la ley. En primer lugar, al permitir que un afiliado se salga de una Administradora que sube sus comisiones con sólo treinta días de aviso, mientras que la Administradora necesita sesenta para implementar el alza, con lo que se consigue que la curva de demanda que enfrenta cada Administradora sea muy elástica.

En segundo lugar, si se argumentara que esta elasticidad podría desaparecer al dejar de operar muchas Administradoras, por no poder sostener el ritmo de competencia con fuertes "inversiones predatorias", habría que recordar que ésta es una industria de muy fácil y rápida entrada (todas las Administradoras que existen se formaron en seis meses o menos). De modo que si una Administradora lograra sacar del mercado a todas las otras en base a perder recursos, cuando los quisiera recuperar le volverían a salir al camino las anteriores que habrían permanecido en receso, o bien otras nuevas.

6.- En respuesta de la información que se les solicitara, relacionada con la estructura de costos de su operación y de sus tarifas, comisiones e intereses y precios, hicieron llegar antecedentes todas las Administradoras de Fondos de Pensiones actualmente existentes.

7.- En apoyo de sus puntos de vista, los representantes de PROVIDA S.A. han acompañado cinco informes en derecho, todos los cuales concluyen que es posible que una Administradora de Fondos de Pensiones renuncie, en forma total o parcial, al cobro de las comisiones ya fijadas y anunciadas o que simplemente deje de cobrarlas, permitiendo así que prescriba la acción correspondiente, ya que en ello sólo estaría comprometido el interés particular de la Administradora. Para concluir así tienen especialmente en cuenta lo prevenido en el artículo 12 del Código Civil, según el cual "podrán renunciarse los derechos conferidos por las leyes, con tal que sólo miren al interés individual del renunciante, y que no esté prohibida su renuncia".



Para mejor resolver, esta Comisión dispuso poner todos los antecedentes reunidos en conocimiento de los representantes de PROVIDA S.A. y de la Fiscalía Nacional Económica, los que hicieron llegar sus observaciones en escritos de fecha 27 de julio de 1981 y 4 de agosto de 1981, respectivamente.

CONSIDERANDO:

1º Que en las presentaciones de los señores Carlos Eliseo Concha Gutiérrez y Carlos Eugenio Lavín García-Huidobro, a que se ha aludido precedentemente, se han hecho las siguientes peticiones a esta Comisión:

- a) Que investigue las políticas de precios aplicadas por ciertas Administradoras de Fondos de Pensiones, que habrían implementado una política de precios predatoria;
- b) Que imparta las reglas a las cuales deben ajustarse las políticas de precios de esas Administradoras;
- c) Que proceda a la revisión de la legislación sobre Administradoras de Fondos de Pensiones, proponiendo las reformas necesarias para lograr el desarrollo de la libre competencia;
- d) Que declare que es posible que una Administradora de Fondos de Pensiones pueda rebajar e incluso renunciar al cobro de las comisiones devengadas.

2º Que en conformidad con lo solicitado y con el objeto de determinar si habría existido la política de precios predatoria denunciada, esta Comisión solicitó la información que le pareció pertinente, a toda la cual se ha hecho referencia en la parte expositiva de este fallo, llegando a la conclusión que a la luz de los antecedentes reunidos no se puede dar por establecida la existencia de la política predatoria denunciada, en atención a las siguientes razones:

1.- El mecanismo de las comisiones que las Administradoras de Fondos de Pensiones están autorizadas para cobrar a sus afiliados por la administración de sus respectivas cuentas individuales, prevé la posibilidad de que cada una de ellas fije libremente el monto de dichas comisiones, sin otra limitación que ellas sean uniformes para todos los afiliados.



2.- El referido mecanismo contempla también la posibilidad de que dichas comisiones puedan establecerse sobre la base de diversas alternativas: suma fija por operación o período de tiempo, o porcentaje de los valores involucrados, o utilizando ambos sistemas a la vez;

3.- El hecho de que algunas Administradoras de Fondos de Pensiones que comenzaron cobrando comisiones que, mensualmente consideradas, pudieran estimarse que están bajo el costo que representan los gastos de administración, podrían verse compensadas con la comisión anual por la mantención del saldo de las cuentas;

4.- El aserto anterior parece verse confirmado si se examinan los cuadros de comisiones cobradas por las diversas Administradoras que se han publicado en la prensa, de los cuales aparece que aquellas Administradoras que no cobran nada o poco a título de comisiones periódicas tienen un alto cobro por el mantenimiento del saldo anual de las cuentas y viceversa;

5.- Que no estando expresamente prohibido por la ley que temporalmente una Administradora pudiera cobrar comisiones periódicas bajo el costo y estando ello compensado por el cobro anual por el mantenimiento de los saldos, puede estimarse que una política de esta especie puede deberse más bien a una táctica de mercado que a una preconcebida política de precios predatoria.

6.- En todo caso, debe tenerse en cuenta que dado el poco tiempo transcurrido desde que entró en vigencia el nuevo Sistema de Pensiones -1º de mayo de 1981- no resulta posible emitir un pronunciamiento definitivo sobre la actuación de las Administradoras de Fondos de Pensiones en relación con la fijación de sus comisiones, más todavía cuando, por las razones dadas precedentemente, pareciera que las fijaciones hechas hasta ahora obedecen a diferentes enfoques estratégico-comerciales, como sostiene la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.





3º Que en uso de sus facultades esta Comisión ha realizado la investigación pertinente; pero, como resultado de ella, no ha estimado del caso dictar reglas a las cuales deberían ajustarse las políticas de precios de las Administradoras de Fondos de Pensiones, en atención a las siguientes razones:

a) El mecanismo que rige la fijación de las comisiones, a que se ha hecho antes alusión, opera sobre la base de la libertad que para ello tienen las Administradoras. Esta libertad, si bien con las limitaciones que se han señalado, permite que exista competencia entre las Administradoras, por lo que, en principio, no resulta lógico dictar reglas sobre políticas de precios para ellas.

El punto de vista manifestado por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, según el cual no procede fijar políticas de precios que vayan más allá de lo establecido por la propia ley, ya que tal política debería surgir del propio mercado, el que habrá de enviar las señales respectivas, que permitirán el ajuste que, en el tiempo, llevará a una situación de equilibrio, sin necesidad de una intervención ajena al mercado.

4º Que, a juicio de esta Comisión, no existen antecedentes suficientes para estimar que debe procederse a una modificación o reforma de las normas que gobiernan el nuevo sistema de pensiones, ya que, como lo hacen presente los propios denunciantes, en ellas se establece la libertad, pero con limitaciones, para fijar comisiones, lo que, a su vez, se traduce en una competencia regulada por la ley.

Lo anterior no excluye que si en el ejercicio de esa libertad para fijar comisiones alguna o algunas Administradoras realizaran acciones o cometieran hechos que significaran un atentado contra la libre competencia, en el ámbito en que ella puede desarrollarse, pudieran intervenir los organismos antimonopólicos e incluso proponer la modificación de las normas legales, si ello fuere procedente.



Sin embargo, por las razones ya dadas, no se estima, por ahora, que haya necesidad de proponer reformas a la legislación referente al nuevo sistema de pensiones.

5º Que, como ya se ha dicho, la ley ha señalado las pautas sobre las cuales juega la libertad para fijar comisiones por parte de las Administradoras de Fondos de Pensiones, entre ellas la de poder modificar el monto de las comisiones con un aviso previo de sesenta días de anticipación a la fecha en que deben comenzar a regir. En otras palabras, determinado el monto de las comisiones que cobrará una Administradora, él se mantiene mientras no se proceda a su modificación con el aviso mencionado.

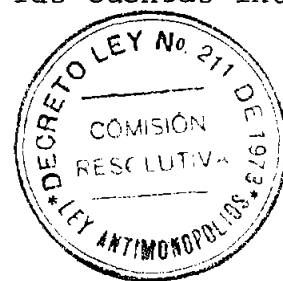
Si se aceptara que, no obstante estar fijadas las comisiones, pudieran ser ellas renunciadas total o parcialmente durante el período de su vigencia, ello significaría violar la ley, la que no permite, ni en su letra ni en su espíritu, introducir modificaciones en ningún sentido sino mediando el aviso correspondiente y después de transcurrido el plazo de sesenta días.

En este punto, esta Comisión disiente de los diversos informes en derecho acompañados por los denunciantes, por las mismas razones que se contienen en el informe evacuado por la Fiscalía Nacional, en su oficio N° 515, de 4 de agosto de 1981.

Y visto, además, lo establecido en el artículo 17, del Decreto Ley N° 211, de 1973.

SE DECLARA:

I Que no existen antecedentes suficientes para estimar, por ahora, que alguna o algunas Administradoras de Fondos de Pensiones hubieren implementado una política de precios predatoria en el cobro de comisiones por la administración de las cuentas individuales de sus afiliados.



II Que no procede impartir reglas a las cuales deban ajustarse las políticas de precios de las Administradoras de Fondos de Fondos de Pensiones.

III Que tampoco existen, por ahora, motivos suficientes para proponer reformas a la legislación sobre nuevo sistema de pensiones.

IV Que no es legalmente permitido que una Administradora de Fondos de Pensiones pueda rebajar el monto o renunciar al cobro de las comisiones devengadas.

Transcríbese al señor Ministro del Trabajo y Previsión Social, al señor Superintendente de Administradoras de Fondos de Pensiones, a la Fiscalía Nacional Económica, a los señores Carlos Eliseo Concha Gutiérrez y Carlos Eugenio Lavín García-Huidobro y a los señores gerentes de las Administradoras de Fondos de Pensiones.

*Victor Manuel Rivas del Canto*

*Mario Pinochet*  
*Hugo Rosende Subiabre*  
*Eliana Carrasco Carrasco*

Pronunciada por los señores: Víctor Manuel Rivas del Canto, Ministro de la Excm. Corte Suprema, Presidente de la Comisión; Mario Ebner Pinochet, Director Nacional de Industria y Comercio y Hugo Rosende Subiabre, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Eliana Carrasco Carrasco, Secretaria Abogado.

*Eliana Carrasco Carrasco*  
Eliana Carrasco Carrasco  
Secretaria Abogado de la H.  
Comisión Resolutiva  
DECRETO LEY No. 211  
COMISIÓN RESOLUTIVA  
LEY ANTIMONOPOLIOS 1973