

ANT.: Denuncia reservada Rol
N° 2604-20 FNE.

MAT.: Minuta de archivo.

Santiago, 14 de diciembre de 2020

A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO
DE : JEFE DIVISIÓN ANTI-CARTELES (S)

Por medio de la presente, informo al señor Fiscal acerca de la denuncia del Antecedente, recomendando su archivo en virtud de las razones que se exponen a continuación:

I. ANTECEDENTES

1. El día 27 de enero de 2020 ingresó a la Fiscalía Nacional Económica (“FNE” o “Fiscalía”) una denuncia de [REDACTED] relativa a una supuesta colusión para fijar precios, la que tendría por objeto informar un falso valor de los Bonos de Reconocimiento a todos los afiliados titulares de dicho bono que solicitan pensionarse por vejez anticipadamente (“Denuncia”), lo que vulneraría lo dispuesto en la letra a) del inciso segundo del artículo 3º del Decreto con Fuerza de Ley N°1 de 2004 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado del DL N°211 (“DL N°211”).
2. La Denuncia señala, más específicamente, que Administradora de Fondos de Pensiones Cuprum S.A. (“AFP Cuprum”), Administradora de Fondos de Pensiones Capital S.A. (“AFP Capital”), Administradora de Fondos de Pensiones Provida S.A. (“AFP Provida”), Administradora de Fondos de Pensiones Planvital S.A. (“AFP Planvital”), Administradora de Fondos de Pensiones Modelo S.A. (“AFP Modelo”) y Administradora de Fondos de Pensiones Hábitat S.A. (“AFP Hábitat”, en adelante todas conjuntamente, las “AFP” o “Administradoras”), en conjunto con la Asociación Gremial de Administradoras de Fondos de Pensiones (“Asociación de AFP”), habrían acordado informar, mediante el Sistema de Consultas y Ofertas de Montos de Pensión (“SCOMP”), a todos los afiliados titulares de un Bono de Reconocimiento (“Bono”) que buscaran pensionarse anticipadamente en la modalidad de retiro programado, un falso valor nominal actualizado del Bono, el que sería cien veces menor al que correspondería informar.

3. El referido acuerdo recaería sobre las ofertas de montos de pensión realizadas por las AFP a través del SCOMP, el que sería similar para las seis AFP denunciadas, y sobre el valor ofrecido por transar el Bono en la Bolsa de Valores, el que alcanzaría el 1% de su valor nominal para el año 1981. La conducta en cuestión habría sido facilitada por la Superintendencia de Pensiones y la Comisión para el Mercado Financiero, órganos que establecieron la Norma de Carácter General N°348 de 2013 (“**NGC N°348**”) mediante la cual se requiere a las AFP informar el “valor nominal actualizado” del Bono, en vez del valor actualizado a la fecha de la emisión del Certificado de Ofertas de Montos de Pensión.
4. Por otra parte, la Denuncia se refiere a una supuesta infracción al artículo 3°, inciso segundo, letra d) del DL N°211 en la participación simultánea de don Fernando Larraín Aninat en la Asociación de AFP, donde tiene la calidad de Gerente General, y en la sociedad “Sistema de Consultas y Ofertas de Montos de Pensión S.A.” (“**SCOMP S.A.**”), donde se desempeña como Director.
5. Para evaluar la admisibilidad de la Denuncia, esta División tomó declaración a funcionarios de la Superintendencia de Pensiones y despachó oficios dirigidos a las AFP solicitando antecedentes relativos a los hechos descritos en la Denuncia.
6. Atendido el mérito de los antecedentes recabados durante la etapa de admisibilidad, esta División no ha podido comprobar la existencia de indicios que permitan inferir que las Administradoras hayan incurrido en las conductas anticompetitivas descritas, por lo que se recomienda al señor Fiscal archivar la Denuncia.

II. ANTECEDENTES SOBRE LA INDUSTRIA

7. Las Administradoras de Fondos de Pensiones son sociedades anónimas que tienen como objeto exclusivo administrar Fondos de Pensiones y otorgar y administrar las prestaciones y beneficios que establece el DL N°3.500¹. Actualmente hay siete AFP autorizadas por la Superintendencia de Pensiones para operar: AFP Capital, AFP Cuprum, AFP Habitat, AFP Modelo, AFP Planvital, AFP Provida y Administradora de Fondos de Pensiones Uno S.A.².

¹ Artículo 23 del DL N°3.500.

² AFP Uno comenzó a operar en Chile el día 1 de octubre de 2019 y no se encuentra entre las denunciadas.

8. En el mercado de pensiones, la principal variable de competencia serían las comisiones cobradas a los afiliados, dados los rendimientos de las inversiones de los fondos de las AFP. Las comisiones son un porcentaje de la remuneración o renta del afiliado, y corresponden al pago que hacen éstos a la AFP por los servicios de administración de sus cuentas³. La alta complejidad de los aspectos financieros del ahorro previsional y el largo horizonte de tiempo en el que se perciben los beneficios contribuyen a una fuerte inercia de la demanda, que no respondería a cambios en precio⁴.

II.1. Las Pensiones de Vejez Anticipada en la Modalidad de Retiro Programado

9. El DL N°3.500 establece tres tipos de pensiones: pensiones de vejez, pensiones de invalidez y pensiones de sobrevivencia. Todas ellas se financian con cargo al saldo de la cuenta de capitalización individual del afiliado.
10. Los afiliados que cumplan las edades establecidas en el artículo 3° del DL N°3.500, esto es, 65 años si son hombres y 60 años si son mujeres⁵, podrán disponer del saldo de su cuenta de capitalización individual con el objeto de constituir una pensión por vejez. A su vez, el artículo 68 del mismo cuerpo legal establece que los afiliados podrán pensionarse por vejez anticipadamente a las edades establecidas en el artículo 3° siempre que cumplan con los requisitos de, por una parte, obtener una pensión igual o superior al 70% del promedio de las remuneraciones imponibles percibidas y rentas declaradas⁶ y, por otra, obtener una pensión igual o superior al 80% de la pensión máxima con aporte solidario vigente a la fecha en que se acoja a pensión.
11. Según lo dispuesto en el artículo 61 del DL N°3.500, para hacer efectiva su pensión de vejez, los afiliados, sea que se pensionen o no anticipadamente, podrán optar por una de las siguientes modalidades:
 - a) Renta Vitalicia Inmediata,
 - b) Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida,

³ Véase <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-2810.html#:~:text=Es%20el%20pago%20que%20hacen.renta%20imponible%20de%20un%20trabajador>. (última visita el 30 de octubre de 2020).

⁴ <http://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/publicaciones/notas-tecnicas/2-barreras-de-entrada-concentracion-y-competencia-en-el-mercado-de-las-afp.pdf>.

⁵ También los afiliados declarados inválidos totales y los afiliados declarados inválidos parciales.

⁶ Calculado según lo dispuesto en el artículo 63 del DL N°3.500.

- c) Retiro Programado, o
- d) Renta Vitalicia Inmediata con Retiro Programado.

12. En el caso de las pensiones de vejez, el saldo de la cuenta de capitalización individual está constituido por el capital acumulado por el afiliado mediante sus cotizaciones mensuales y, cuando corresponda, por el aporte adicional que establece el artículo 53 del DL N°3.500⁷, por el Bono y su complemento, y por los traspasos que el afiliado realice desde su cuenta de ahorro voluntario.

II.2. Sobre el “Bono de Reconocimiento”, su valorización, reajustabilidad y la posibilidad de optar por su transacción en Bolsa de Valores

13. El Bono es un título de deuda expresado en dinero emitido por el Instituto de Previsión Social (“IPS”), representativo de los períodos de cotizaciones que registren los imponentes que se incorporaron al sistema actual en las instituciones previsionales anteriores al sistema creado por el DL N°3.500⁸. Una vez emitido, el IPS traspasa el Bono a la AFP a la que el pensionable está afiliado para que aquélla represente al afiliado en su cobro. Posteriormente, el saldo de la liquidación del Bono se incorpora a la cuenta de capitalización individual del afiliado para el financiamiento de su pensión.

14. El valor actualizado del Bono se calcula según las reglas establecidas en el artículo 4° transitorio del DL N°3.500. Éste dispone que el valor nominal del Bono debe reajustarse de acuerdo a la variación del Índice de Precios al consumidor entre el día 30 de junio de 1979 y el último día del mes anterior a la fecha en que el afiliado ingresó al sistema establecido por el DL N°3.500⁹. Para el cálculo del valor actualizado del Bono, a su valor nominal reajustado se suma una rentabilidad real anual del 4% desde la fecha de afiliación del trabajador al sistema creado por el DL N°3.500 hasta la fecha de su vencimiento, es decir, hasta el último día del mes

⁷ El aporte adicional establecido en el artículo 53 del DL 3.500 consiste en el monto que resulte de la diferencia entre el capital necesario para financiar las pensiones de referencia más la cuota mortuoria y la suma del capital acumulado por el afiliado y el Bono, a la fecha en que el afiliado fallezca o quede ejecutoriado el dictamen que declara definitiva la invalidez.

⁸ Para tener derecho al Bono, los cotizantes deben registrar a lo menos doce cotizaciones mensuales en alguna institución de previsión de aquéllas vigentes con anterioridad al sistema actual, en los cinco años anteriores a la publicación del DL N°3.500. Los Bonos se emiten por el IPS de forma materializada o desmaterializada, y se depositan en el Depósito Central de Valores. Actualmente, todos los Bonos se emiten de manera desmaterializada. Declaración de la Jefa de Prestaciones y Seguros de la Superintendencia de Pensiones ante esta FNE el día 15 de abril de 2020.

⁹ Artículo 96, inciso segundo, del DS N°57 de 1990 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

anterior a aquél en que se liquide¹⁰. El Bono, sus reajustes e intereses, sólo serán exigibles en la fecha en que el afiliado cumpla la edad señalada en el artículo 3° del DL N°3.500, si se trata de pensiones de vejez, y deberá ser pagado mediante su abono a la cuenta de capitalización individual del afiliado, o a la persona o entidad a la que se hubiere endosado.

15. Los afiliados que decidan pensionarse por vejez anticipadamente en la modalidad de retiro programado, y que tengan derecho al Bono, en los casos en que no cumplan con los requisitos para pensionarse anticipadamente¹¹, pueden optar por transar el referido bono en la Bolsa de Valores para efectos de liquidarlo e incorporar el saldo a su cuenta de capitalización individual, de manera de cumplir con los requisitos para acceder a una pensión por vejez anticipada¹². En este caso, el afiliado podrá otorgar a la AFP a la que se encuentre afiliado un mandato para que ésta transe el documento en el mercado secundario formal, indicando el precio mínimo por el cual autoriza la transacción¹³.

16. El precio mínimo al que el Bono puede ofrecerse al transarse en la Bolsa de Valores es aquel que permitiría al afiliado cumplir con los requisitos establecidos en la ley para pensionarse anticipadamente¹⁴. El Bono puede estar en la Bolsa de Valores hasta por 30 días. Durante los primeros 15 días, el precio al que se ofrece el Bono estará dado por el promedio de la tasa que tienen los instrumentos del mismo tipo (es decir, emitidos por el Estado), con el mismo plazo de vencimiento que se estén transando en ese momento en la Bolsa de Valores, siempre que sea mayor al monto que necesita el afiliado para pensionarse anticipadamente. Si dentro de los primeros

¹⁰ Esto es, hasta el cumplimiento de la edad legal para pensionarse por vejez; a la fecha de fallecimiento del trabajador, o hasta que la invalidez se declare definitiva en el caso de los afiliados cubiertos por el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia, o parcial en los casos no cubiertos por este seguro.

¹¹ Para determinar si el saldo de la cuenta de capitalización individual es suficiente para financiar una pensión en la modalidad de retiro programado que cumpla con los requisitos legales, la Administradora correspondiente deberá verificar el cumplimiento de los requisitos en la modalidad de retiro programado con transacción del bono, y en la modalidad de retiro programado sin cesión ni transacción del bono. Para ello, deberá considerar una tasa de descuento del Bono equivalente a la de mercado. Si la Administradora verifica el cumplimiento de los requisitos, debe emitir el Certificado de Saldo y enviarlo al SCOMP, mediante el cual se le hará llegar al afiliado solicitante.

¹² Los pensionables que cumplen con los requisitos señalados en la nota anterior no necesitan endosar o transar el Bono, y éste será liquidado cuando cumplan con la edad para pensionarse por vejez. Declaración de la Jefa de Prestaciones y Seguros de la Superintendencia de Pensiones ante esta FNE el día 15 de abril de 2020.

¹³ Compendio de Normas del Sistema de Pensiones, Libro III, Título III, letra B, capítulo VII, número 2), letra a), ii).

¹⁴ El artículo 101 del DS N°57 de 1990 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social dispone que el precio mínimo no puede ser inferior a lo siguiente:

a. Al valor que el afiliado obtendría si endosara su Bono a la Compañía de Seguros por la cual opta, en caso de acogerse a pensión bajo la modalidad de renta vitalicia, o

b. Al valor que debería tener el Bono, para que conjuntamente con el saldo de la cuenta individual, pueda financiarse una pensión que cumpla con los requisitos establecidos en el inciso primero del artículo 68 de la Ley, en caso que optara por pensionarse bajo la modalidad de retiro programado.

15 días el Bono no se vende a ese valor, se vende al precio mínimo que haría posible para el pensionable cumplir con los requisitos para pensionarse anticipadamente en la modalidad de retiro programado establecidos en la ley. Si el Bono se transa en la Bolsa de Valores conforme a los parámetros fijados por ley, el saldo pasa íntegramente a la cuenta de capitalización individual del afiliado, lo que le permitirá pensionarse por vejez anticipadamente en la modalidad de retiro programado¹⁵.

17. En suma, es el IPS el órgano que emite el Bono e informa su valor a aquella AFP a la que el pensionable titular del Bono se encuentra afiliado. Por su parte, las AFP no pueden calcular el valor actualizado de este instrumento, ni su reajustabilidad, ni proceder a su pago sino de acuerdo a las disposiciones reseñadas precedentemente. En caso que el afiliado decida transar el referido activo en el mercado de valores, las AFP deben calcular su precio de oferta según el promedio de venta verificado para instrumentos de similares características.

II.3. Las ofertas de pensiones por vejez en la modalidad de Retiro Programado y el SCOMP

18. La fórmula para el cálculo del monto de las pensiones por retiro programado -sea en su modalidad de pensión por vejez o pensión por vejez anticipada- se encuentra establecida en el DL N°3.500 y en el Compendio de Normas del Sistema de Pensiones (“**Compendio**”)¹⁶. Dichas normas se aplican a las ofertas de pensión que hagan todas las AFP que operan en el sistema. Es decir, existe sólo una forma de calcular el monto de las pensiones, por lo que las ofertas que haga cada AFP a cada pensionable sólo se distinguen por la comisión por administración que cobre cada una.
19. La solicitud de pensión por vejez, sea o no anticipada, requiere de la emisión de un Certificado de Saldo de la cuenta de capitalización individual del pensionable,

¹⁵ Compendio de Normas del Sistema de Pensiones, Libro III, Título III, letra B, capítulo VII, número 2), letra b).

¹⁶ Disponible en <https://www.spensiones.cl/portal/compendio/596/w3-channel.html> (última visita el 30 de octubre de 2020).

emitido por la AFP a la que esté afiliado¹⁷ y de la emisión de un Certificado de Oferta de Monto de Pensión¹⁸ emitido por el SCOMP¹⁹.

20. El SCOMP es un sistema de consulta cuyo propósito es “entregar información completa y comparable respecto de las ofertas de renta vitalicia y los montos de pensión en retiro programado”²⁰. Su creación fue ordenada por el artículo 61 bis del DL N°3.500, que establece el deber de las AFP de contar con sistemas propios de información electrónicos interconectados entre sí a través de los cuales las Administradoras deben recibir y transmitir las solicitudes de montos de pensión requeridas por los afiliados y las ofertas de rentas vitalicias de las Compañías de Seguros de Vida, así como informar sobre los montos mensuales de pensión ofrecidos por las AFP o por las Compañías de Seguros de Vida.

21. La ley señala que podrán participar en el SCOMP las Administradoras de Fondos de Pensiones, las Compañías de Seguros de Vida y los asesores previsionales²¹. Acorde a lo anterior, el año 2004 la Asociación de Aseguradores de Chile A.G. y la Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones A.G. constituyeron SCOMP S.A., sociedad que tiene como objeto exclusivo la administración del sistema.

III. ANÁLISIS DE LOS HECHOS DENUNCIADOS

22. La Denuncia se refiere al caso de un afiliado que solicitó un Certificado de Ofertas de Montos de Pensión con el propósito de pensionarse anticipadamente en la modalidad de retiro programado. Se señala que, mediante dicho certificado, las AFP le ofrecieron la misma cantidad de dinero, 0,07 UF mensuales, por transar su Bono

¹⁷ Según lo dispuesto en el Libro III, Título II, Anexo 9 del Compendio, respecto del Bono de Reconocimiento, el Certificado de Saldo debe contener el tipo de documento, su valor nominal en pesos, fecha de emisión, fecha de vencimiento, el monto transable en UF, el valor par UF, y su precio de mercado, es decir, el valor actualizado del documento a la fecha de cierre del certificado de saldo, utilizando como tasa de descuento la tasa de mercado para documentos del mismo tipo a la misma fecha. La tasa interna de retorno se obtiene de los archivos de valoración que proporciona la Superintendencia correspondientes al día t-1, más 25 puntos base.

¹⁸ El Certificado de Ofertas es el documento mediante el cual el consultante (es decir, el pensionable) acredita la recepción de la información del sistema, y es el documento válido para aceptar una oferta y selección de una modalidad pensión. La NCG N°218 establece cuál es el contenido de los certificados de oferta que se emiten a través del sistema. Respecto del Bono de Reconocimiento, el Anexo N°6 de la NGC N°348 establece que el certificado de ofertas debe señalar su valor nominal actualizado en pesos, el que debe ser calculado según las reglas indicadas anteriormente.

¹⁹ Tanto el DL N°3.500 como la NCG referida señalan que, para optar por una modalidad de pensión, los afiliados o sus beneficiarios, según corresponda deberán recibir la información que entregue el Sistema de Consultas y Ofertas de Montos de Pensión. Es decir, la consulta al SCOMP es obligatoria tanto para los afiliados como para los beneficiarios de pensiones de sobrevivencia.

²⁰ Según lo dispuesto en la NCG 218 de 30 de julio de 2008, modificada por la NGC N°348 de 3 de julio de 2013.

²¹ Artículo 61 bis, incisos octavo a décimo primero, del DL N°3.500.

en la Bolsa de Valores. Agrega que el monto ofrecido por las AFP es similar al 1% del valor nominal que dicho bono tenía en 1981, correspondiente a \$184.671. Finalmente, se imputa que el valor del Bono informado en el referido certificado diferiría del valor actualizado que dicho bono debería tener al mes de marzo de 2019, equivalente a \$19.322.52922.

23. En primer término, cabe señalar que tanto el monto de pensión que cada AFP ofrece por retiro programado, así como el valor del Bono y el precio que las AFP ofrecen por transarlo en Bolsa, tienen fórmulas establecidas para su cálculo, las que se encuentran previstas en el DL N°3.500 y en las normas administrativas citadas precedentemente, las que se aplican a todas las Administradoras por igual y no pueden ser modificadas a su solo arbitrio.
24. Respecto al monto ofrecido por transar el Bono, es necesario reiterar lo reseñado en la sección precedente en cuanto a que éste se encuentra determinado legalmente por el valor al que instrumentos de similares características, en lo que respecta a su emisor y plazo a vencimiento, se transaron en un día determinado en la Bolsa de Valores, el que corresponde a la fecha de cierre del certificado de saldo. Las diferencias entre las ofertas de cada una de las AFP, como lo señala el propio certificado que el Denunciante acompaña, están dadas por la comisión de administración que cada una de ellas decide cobrar por su gestión.
25. En cuanto a la alegación de que el certificado emitido por el SCOMP no contiene el valor actualizado del Bono según las reglas que establece la ley, esta supuesta inconsistencia podría ser explicada por la existencia de un error, sea en la emisión del Bono del afiliado, en el Certificado de Saldo por parte de la AFP a la que se encuentra afiliado el pensionable, o en el Certificado de Ofertas de Montos de Pensión emitido por el SCOMP. En cualquiera de estos casos, el afiliado puede solicitar su corrección a la Superintendencia de Pensiones²³.

²² El certificado acompañado por el Denunciante muestra que el afiliado tenía la opción de pensionarse anticipadamente por vejez en la modalidad de retiro programado, sin transar su Bono o transándolo, porque el saldo de su cuenta de capitalización individual era suficiente para financiar su pensión de acuerdo a los requisitos establecidos en la ley. Es decir, el afiliado tenía capital suficiente para llegar a la edad de liquidación del Bono sin tener que transarlo en la Bolsa para complementar su ahorro previsional.

²³ En efecto, el punto 6.2. de la NCG N°218 señala que "cualquier error o incumplimiento que afecte a los afiliados o a sus beneficiarios respecto de los montos de Retiro Programado informados al Sistema, será responsabilidad de la Administradora de Fondos de Pensiones que los emita". A su vez, el artículo 47 de la ley N°20.255 señala que es atribución de la Superintendencia de Pensiones velar para que las instituciones fiscalizadas cumplan con las leyes y reglamentos que las rigen y con las instrucciones que la Superintendencia emita, y aplicar sanciones a sus fiscalizados por las infracciones a las disposiciones legales o reglamentarias que los regulan. Por tanto, cualquier error en la aplicación de las normas que regulan la forma de calcular el monto del Bono puede ser investigado y sancionado por la mencionada Superintendencia.

26. Sin perjuicio de lo anterior, el denunciante acompaña como "Anexo 02" un correo electrónico de la AFP Plan Vital que señala tanto el valor nominal del Bono de Reconocimiento (\$184.671) como su valor actualizado (\$19.322.529). Lo anterior, a juicio de esta División, es suficiente para desestimar la Denuncia en lo que se refiere a este punto.
27. Finalmente, en lo que respecta a la participación simultánea de don Fernando Larraín Aninat en la Asociación de AFP²⁴ y en SCOMP S.A., se hace presente que el presupuesto base de la infracción preceptuada en el artículo 3°, inciso segundo, letra d) del DL N°211, es que una persona ocupe un cargo ejecutivo relevante o sea director en dos o más empresas competidoras entre sí, lo que no se verificaría en la especie respecto de la asociación gremial y de la sociedad objeto de la Denuncia. Aún más, como se señaló precedentemente, la participación de las AFP en el SCOMP se encuentra expresamente prevista por ley²⁵.

IV. CONCLUSIÓN

28. A partir del análisis realizado por esta División, no es posible concluir la existencia de elementos o indicios que revelen un actuar coordinado por parte de denunciados, en los términos del artículo 3° incisos primero y segundo letra a) del DL N°211, que justifiquen la apertura de una investigación.
29. Conforme lo anterior, se recomienda declarar inadmisibles las Denuncias, sin perjuicio de la facultad de la Fiscalía Nacional Económica de velar permanentemente por la libre competencia en el mercado y de la posibilidad de analizar la apertura de una investigación en caso de contar con nuevos antecedentes que así lo ameriten.

Saluda atentamente a usted,

**Eugenio
José Ruiz-
Tagle**
EUGENIO RUIZ-TAGLE WIEGAND
JEFE DIVISIÓN ANTI-CARTELES (S)

Firmado digitalmente
por Eugenio José
Ruiz-Tagle
Fecha: 2020.12.14
12:15:57 -03'00'

²⁴ La Asociación de AFP es una asociación gremial que reúne a las AFP constituidas de acuerdo al DL N°3.500. Dicha asociación, regida por las normas que regulan a las asociaciones gremiales, tiene como objetivo "representar a sus asociados frente a los poderes públicos y organizaciones de la sociedad civil, buscando el mejor desempeño, desarrollo y perfeccionamiento de las normas que rigen su tarea". Actualmente se encuentran afiliadas a dicha asociación las AFP Cuprum, Capital, Provida, Planvital, Modelo y Hábitat. Véase <https://www.aafp.cl/quienes-somos/>.

²⁵ Artículo 61 bis, inciso octavo, del DL N°3.500.