Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

UNIVERSIDAD DE CONCEPCION
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES



Revista de Derecho

CONCEPCION – CHILE
1982

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

EL REGIMEN DE CONTROL ESTATAL DE LAS EMPRESAS DE SEGUROS

Prof. RICARDO SANDOVAL LOPEZ
Depto. Derecho Privado
Universidad de Concepción

INTRODUCCION

En la medida en que la actividad económica deviene cada vez más compleja y por ende expuesta a mayores riesgos y vicisitudes, lo mismo que la vida cotidiana, surge la necesidad de asegurarse, esto es, de transferir los riesgos a una empresa que está dispuesta a asumirlos a cambio de una retribución.

Como consecuencia del progreso científico y tecnológico se han originado nuevos riesgos como los de polución o contaminación, como los derivados del uso de elementos radiactivos o del empleo de la energía nuclear, que la actividad aseguradora ha debido ir cubriendo, con lo cual su campo de acción se hace cada vez más vasto. Incluso en el plano de la vida familiar, se constata que las personas tienen interés en asegurarse contra ciertos riesgos propios del funcionamiento del hogar, como el de deslizamiento de aguas, que ocurre a menudo y con graves consecuencias en los edificios de departamentos.

De la misma manera que en la mayoría de los países desarrollados o en vías de desarrollo, los riesgos derivados de la circulación de vehículos motorizados deberán en nuestro medio asegurarse, al menos, la responsabilidad civil por daños a terceros. En Chile existe la norma que obliga a contratar este tipo de seguros, pero su aplicación aún se encuentra en suspenso mientras se dictan los reglamentos respectivos. De esta suerte, cuando se encuentre en plena vigencia la obligación de asegurar los vehículos motorizados, el campo de la actividad del seguro será aun más importante en nuestro país y, por vía de consecuencia, implicará, asimismo, una baja en el costo de este tipo de seguro que, en la actualidad, toman voluntariamente los dueños de vehículos.

En el ramo de seguros de personas, aumenta día a día el número de individuos que toman seguros de vida, que capitalizan rentas para el retiro de la actividad laboral remunerada, bajo cualquiera de las diversas modalidades que éstos pueden revestir. Existe, pues, una toma de conciencia

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

de la necesidad de asegurarse, por una parte, y por la otra, el sistema económico está proporcionando los medios para enfrentar esta necesidad.

En la actualidad, la actividad económica del seguro tiene un lugar de importancia en el contexto de la economía general del país, después de los bancos y de las sociedades financieras. En 1969 existían aproximadamente 192 compañías de seguros, en su mayoría sociedades privadas, aunque el Estado también participaba a través del Instituto de Seguros del Estado.

Interesa destacar el fenómeno de expansión y de concentración que han experimentado las empresas aseguradoras chilenas en los últimos tiempos. En efecto, es posible hablar de expansión de estas empresas si observamos que en el período comprendido entre los años 1974 y 1975 el gasto en primas per cápita fue en nuestro país de US$ 5,86 y, en el período comprendido entre los años 1977 y 1978, este gasto ascendió a US$ 8,92, lo que significa un incremento del 52%.[1]

Por otra parte, las sociedades anónimas de seguros, tanto generales como de vida, han incrementado las ventas de primas directas. Es así como en el lapso comprendido entre 1976 y 1977 las sociedades aseguradoras generales aumentaron sus ventas en un 20%, en tanto que las empresas aseguradoras de vida las incrementaron en un 88%.

El fenómeno de concentración de la actividad aseguradora nacional no es otra cosa que la manifestación del control patrimonial que ejercen determinados grupos económicos principalmente sobre las sociedades privadas nacionales de seguros. La concentración se aprecia comparando cifras del año 1969 y del año 1978 en un período que comprende casi diez años. En el año 1969, las dos empresas estatales, el Instituto de Seguros del Estado y la Caja Reaseguradora de Chile, representaban ¼ del activo total de las empresas aseguradoras. Los ¾ restantes correspondían a sociedades aseguradoras privadas y un 8% de dicho activo estaba en manos de sociedades extranjeras. Las sociedades aseguradoras privadas controlaban un 67% del activo total de seguros. Las compañías de seguros de vida, sociedades anónimas y mutuales representaban el 10% del activo total y las compañías de seguros de daños tenían el 57% restante del mismo activo.

De un total de 152 compañías de seguros privadas, solamente 15 de ellas controlaban la mitad del activo total del sector seguro y solamente una de ellas, la Chilena Consolidada, representaba un 12,6% del activo.

En el año 1978, las compañías de seguros controladas por 13 grupos económicos, con un patrimonio estimado en US$ 37,51 millones, representaban un 52,29% de las primas directas, comprendidos seguros de vida y generales.

Por otra parte, 35 compañías de seguros privadas nacionales representaban un porcentaje de 19,40% de primas directas, sin que existan datos acerca de su patrimonio a esa fecha.

Compañías de seguros extranjeras, con un patrimonio estimado a junio de 1978 de US$ 2,46 millones, representaban el 2,45% de primas directas tanto de seguros generales como de vida.

1 Revista Valores y Seguros Nº 40.

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Las mutuales de seguros, con un patrimonio de US$ 7,12 millones, detentaban el 4,70% de las primas directas.

Finalmente, el Instituto de Seguros del Estado, con un patrimonio de US$ 22,73 millones a junio de 1978, representaba sólo un 16% de las primas directas a la misma fecha.

No es aventurado sostener, analizando las cifras proporcionadas por la Superintendencia de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio, hoy Superintendencia de Valores y Seguros, que las sociedades anónimas de seguros, con un porcentaje del 53% de las primas directas, controladas por 13 grupos económicos, concentran el 50% del mercado nacional de seguros.

Las cifras que hemos proporcionado permiten formarse una imagen del enorme desarrollo que ha experimentado en los últimos años la actividad aseguradora. Creemos que es necesario analizar algunos aspectos relativos a su origen y desarrollo, a la necesidad de un control estatal y a las diversas reformas que han intervenido en la materia.

La mayoría de los autores remontan el origen del seguro al préstamo a la gruesa aventura, practicado en la época romana y durante una parte de la Edad Media. Nosotros no seguimos esta tradición que, sin ser inexacta, descuida sin embargo el papel de otras instituciones que han contribuido a la formación del contrato de seguro tal como lo conocemos hoy en día. Se encuentran los caracteres modernos del contrato de seguro en un tipo de seguro marítimo conocido y aplicado en Génova hacia el año 1347, época en la cual florecía un importante comercio en el Mediterráneo. El seguro de vida nacerá solamente en el Siglo XV y su desarrollo conocerá un cierto número de dificultades, por falta de bases técnicas adecuadas o suficientes.

Por otra parte, el origen del contrato de seguro se encuentra en numerosas instituciones de beneficencia y de solidaridad. En Inglaterra en el siglo XVII y en Alemania, en la misma época, se organizaron varias cajas de asistencia, creadas por los propietarios de inmuebles para auxiliarse mutuamente en caso de incendio. Así, el seguro de incendio nace hacia los años 1666, 1667, después del gran incendio de Londres. En fin, las nociones de bien público, de altruismo, de solidaridad, si bien es cierto no han contribuido por sí solas al desarrollo del seguro como actividad comercial, al menos han permitido darle un marco intelectual y moral que era irremplazable. Sin ese soporte moral –en una época en la cual el maquinismo exponía al hombre a nuevos y terribles riesgos–, el seguro habría formado parte de aquellas actividades especulativas que, después de algunos escándalos más o menos sonados, han quedado en el olvido. Sin embargo, la revolución industrial va a acentuar el éxito de la actividad aseguradora. La sociedad industrial se esfuerza por enfrentar los riesgos de las actividades peligrosas que ellas mismas contribuyen a crear.

Durante la segunda mitad del siglo XIX nacen los seguros contra accidentes del trabajo, después, en el siglo actual, en sus inicios, surgen los seguros contra el riesgo de la circulación de vehículos motorizados, los que tendrán el carácter de obligatorios en la mayoría de los países industrializados.

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Recientemente, se han desarrollado los seguros contra riesgos de polución o contaminación del medio ambiente y los relativos al riesgo de empleo de energía nuclear.

En este mismo orden de ideas conviene recordar que los elementos originariamente constitutivos del seguro (crédito, beneficencia, solidaridad y apuesta) pierden importancia con el desarrollo de la ciencia actuarial, que permite calcular las probabilidades de los riesgos que toman a su cargo las sociedades de seguros. En efecto, gracias a los trabajos del inglés Baily, de los franceses Duvillard, Nicolet y Mass y del belga Quetelet, el actuariado se transforma en una verdadera ciencia autónoma durante el presente siglo. Los rasgos de contrato aleatorio del seguro desaparecen en la medida en que los riesgos se precisan, permitiendo así razonar sobre la base de supuestos estadísticos globales más que sobre probabilidades individuales. El conocimiento del riesgo, junto con permitir al asegurador evaluar sus chances, favorece un cálculo más justo de la prima.

Contribuye también al éxito de la actividad de los seguros en nuestros días, el progreso de la gestión financiera. Las empresas aseguradoras no sólo se contentan con hacer corresponder el monto de la prima con el valor del riesgo que ellas toman a su cargo, sino que, además, de llevar a cabo una gestión financiera que les asegure la solvencia y la solidez económica necesaria para garantizar a los asegurados que se encuentran en condiciones, en todo momento, de hacer frente a los compromisos contraídos y, también, que pueden distribuir beneficios bajo la forma de dividendos anuales a sus accionistas. ¿Cómo logran los aseguradores la solidez financiera de sus empresas? Una parte de las primas recibidas por los seguros contratados se debe poner en reserva y posteriormente invertirse en valores, bienes muebles o inmuebles. La mayoría de las legislaciones sobre la materia obligan a las compañías de seguros a formar provisiones o reservas técnicas que más tarde deben quedar representadas en el activo del balance por la inversión en bienes o valores que los mismos textos legales se encargan de señalar.

El éxito de la gestión financiera de los aseguradores consiste en analizar todas las probabilidades de inversión dentro del marco de las respectivas exigencias legales y en realizar aquellas que garanticen la mayor rentabilidad, seguridad y liquidez.

Sin embargo, contrariamente a lo que puede hacer creer una visión incompleta de las cosas, la verdadera garantía de los asegurados o beneficiarios de los contratos de seguros resulta de la técnica del reaseguro. En efecto, aun el asegurador cuya solidez económica financiera sea incuestionable, por el hecho de constituir oportunamente sus reservas o provisiones y de invertirlas en valores liquidables, rentables y seguros, no estaría en condiciones de hacer frente a sus compromisos, esto es, el pago de las indemnizaciones por los siniestros ocurridos, si no estuviera él mismo reasegurado respecto de una o varias empresas reaseguradoras, entre las cuales repartirá la carga de un gran siniestro.

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Establecida la importancia de la actividad aseguradora en el concierto de la economía nacional y analizados algunos rasgos de su evolución, conviene ahora detenerse a estudiar la necesidad de un control por parte de las autoridades estatales.

I. *LA NECESIDAD DE UN CONTROL DE LA ACTIVIDAD ASEGURADORA*

En razón del objeto del seguro, promesa de una garantía, y habida consideración de que la empresa de seguros debe encontrarse en todo momento en condiciones de responder de sus compromisos, la actividad aseguradora, aun en los países más liberales, se encuentra sometida al control de los poderes públicos.

El control ejercido por el Estado se refiere, en primer término, a la autorización con que deben contar las empresas que desean explotar el rubro de seguros. En el caso de la legislación nacional, a diferencia de lo que ocurre en la legislación francesa, más que un simple beneplácito administrativo para operar en seguros, se exige que las sociedades aseguradoras se constituyan en conformidad de las normas del DFL Nº 251 de 20 de mayo de 1931, mediante una autorización de existencia que dicta la Superintendencia de Valores y Seguros, en virtud de la cual adquieren plena capacidad como personas jurídicas.

Autorizada la existencia de las entidades aseguradoras, las autoridades públicas se interesan asimismo en supervigilar la constitución de las reservas técnicas, que permitirán a las compañías estar en condiciones de hacer frente a los compromisos contraídos con los asegurados y beneficiarios de los contratos de seguros. Sin embargo, no basta fiscalizar la simple formación de las reservas técnicas y su registro en la contabilidad de las empresas, sino que es imperativo cautelar que tales provisiones se representen efectivamente en el activo del balance mediante la adquisición de valores mobiliarios, de bienes muebles e inmuebles, inversiones que deben reunir los requisitos de seguridad, rentabilidad y liquidez necesarios para cumplir los fines que se pretende lograr. Prácticamente todas las legislaciones, junto con establecer la obligación de constituir determinadas reservas o provisiones técnicas, imponen, asimismo, la de invertirlas en determinados bienes, cuya lista, más o menos extensa, figura en las disposiciones pertinentes, estableciéndose asimismo reglas de proporción, limitación y distribución.

Pero junto con esta finalidad principal, el control ejercido por los poderes públicos puede tener otros objetivos, especialmente de orden económico.

Así, cuando la supervigilancia estatal tiene como mira la protección de los intereses superiores del Estado y de la colectividad, estamos en presencia del llamado control económico, que se diferencia de aquél orientado a la simple protección de los asegurados, que se denomina control técnico o de solvencia.

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Sin lugar a dudas, es el control económico el que plantea los problemas más interesantes y respecto de él surgen diferentes concepciones acerca de su verdadero y justo alcance.

En todos los países en que existe control sobre la actividad aseguradora, la administración vela por que se cumplan las exigencias de constituir determinadas reservas técnicas o patrimoniales y por la inversión efectiva de ellas. Sin embargo, a nadie escapa que estas obligaciones de establecer reservas y de invertirlas, constituye una fuente de ahorro y de inversión institucional, de ahí que surjan diversas concepciones sobre el alcance que debe darse a la fiscalización del Estado en este campo.

En efecto, el control puede limitarse a la simple verificación de las inversiones, dejando a la compañía la libertad de hacerlas en los valores que estimen más apropiados, como ocurre en los países de economía liberal, particularmente, en Inglaterra, o puede emplearse el mecanismo del control para orientar positivamente dichas inversiones hacia determinados rubros de actividad económica, o en fin, como ocurre en los países de economía más intervenida o planificada, las autoridades de control pueden llegar a imponer imperativamente la inversión en ciertos y determinados valores mobiliarios, bienes muebles o inmuebles.

A las autoridades de control se les atribuye también la función de verificar la conformidad de las pólizas de seguros con las exigencias legales, administrativas y jurisprudenciales. En los países en los cuales la tradición del control es más que secular y su concepción es menos liberal que en otros, como en el caso de Chile y de Francia, los poderes públicos controlan asimismo el funcionamiento, la disolución y la liquidación de las empresas aseguradoras a las cuales ellos mismos tienen el derecho de retirar la autorización de existencia.

En el plano doctrinario podríamos citar innumerables testimonios de destacados estudiosos y tratadistas del seguro que justifican la necesidad de la intervención del Estado en el dominio del seguro privado. En nuestro medio, don Jorge Bande, en su obra "Política del Seguro Privado", no sólo justifica la intervención estatal en este campo sino que además considera que ella produce efectos benéficos.

Si bien es cierto que la mayor parte de los autores está conteste en la necesidad de un control sobre la actividad de los seguros, no es menos cierto que sobre las finalidades y los medios del control existe una gran disparidad de opiniones. Un análisis del objeto del control y de su campo de aplicación nos permitirá despejar dudas a este respecto.

II. *EL OBJETO DEL CONTROL ESTATAL SOBRE LAS EMPRESAS DE SEGUROS*

Nadie ignora que el objeto primordial del control del Estado sobre las empresas de seguros es garantizar la protección de los asegurados, suscriptores o beneficiarios de los contratos de seguro.

La legislación chilena establece esta primera y fundamental finalidad del control estatal sobre las compañías de seguros, siguiendo la tendencia predominante en este sentido consagrada por el Derecho Com-

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

parado. Se trata de un control técnico, esencialmente financiero, destinado a tutelar la solvencia de las compañías para que, en todo momento, respondan de sus obligaciones ante los asegurados, suscriptores o beneficiarios de los contratos de seguro.

Por otra parte, la intervención de las autoridades de control puede, asimismo, incluirse en el marco general de la política económica de los poderes públicos. Se trata aquí de orientar el mercado de seguros en el contexto general de la economía del país, de incluir la actividad aseguradora en la planificación general para lograr determinados objetivos globales, uno de los cuales puede ser, por ejemplo, la protección de la moneda nacional.

En fin, en el plano económico, el control puede ejercerse con el propósito de proteger las empresas nacionales de seguros con respecto de las empresas o compañías extranjeras. En este sentido, los estados suelen dictar algunas medidas discriminatorias respecto de las sociedades extranjeras tendientes a evitar las llamadas "transacciones invisibles", los traspasos de capitales al exterior que pueden originar problemas en lo relativo al control de cambio. En los países en vías de desarrollo, con el fin de evitar las salidas de divisas que pueden originar desequilibrios en la balanza de pagos, la actividad aseguradora se reserva, en principio, a compañías nacionales y sobre todo se orienta el reaseguro hacia el exterior.

Sin embargo, una concepción esencialmente internacionalista del seguro predomina en la mayoría de los estados, lo que determina que el control rara vez sea guiado por propósitos nacionalistas, que implican colocar las compañías extranjeras en situación desmejorada frente a las nacionales. A pesar de esta concepción sin fronteras del seguro, ciertos controles técnicos se ejercen respecto de las sociedades extranjeras que desean operar dentro del país, vigilancia destinada esencialmente a asegurar la solvencia de estas filiales de compañías extranjeras, respecto de las personas que se van a confiar a ellas.

1) *Campo de aplicación del control.* La mayor parte de las legislaciones contemplan un control estatal que se aplica tanto a las operaciones de seguro como a las empresas que las practican. Nos interesa, en especial, la fiscalización que se ejerce sobre las empresas aseguradoras.

En el marco de la legislación chilena, de conformidad con lo previsto en el art. 4º del Decreto con Fuerza de Ley Nº 251 de 20 de mayo de 1931, el comercio de asegurar o cubrir a base de primas, riesgos marítimos, de incendio, de transporte, y sobre la vida u otros, sólo puede hacerse en Chile:

1.1) Por sociedades anónimas nacionales de seguros, expresamente autorizadas para ello en sus estatutos;
1.2) Por entidades de carácter mutual organizadas sin fines de lucro;
1.3) Por cooperativas de seguros; y
1.4) Por entidades especialmente autorizadas por ley.

Según el artículo 6º del mismo cuerpo legal, cada vez que se emplee la denominación "Compañías de Seguros" se entiende que ella se refiere a todas las sociedades anónimas nacionales de seguros, a las enti-

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

dades de carácter mutual organizadas sin fines de lucro, a las cooperativas de seguros, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2º del Decreto de Hacienda Nº 2.033 de 26 de octubre de 1968, y a las entidades que una ley autorice para asegurar sin que la misma ley las exceptúe de la fiscalización de la Superintendencia del ramo. Asimismo, y salvo que de la naturaleza del texto se desprenda otra cosa, se entienden, también, comprendidas en dicha denominación, las sociedades anónimas nacionales de reaseguros.

Sobre estas empresas se ejerce el control del Estado, excluyendo aquellas que se dedican a los seguros denominados sociales, que cuentan con autorización del Presidente de la República para cubrir estos riesgos.

Dentro de las entidades especialmente autorizadas por ley para ejercer el comercio de seguros, a que se refiere el artículo 4º del DFL Nº 251 de 1931, se encuentran comprendidas:

a) Las agencias de compañías extranjeras radicadas en Chile a la fecha de promulgación del DFL 251 de mayo de 1931, que cumplan con las condiciones exigidas por el art. 52 del mismo texto legal;

b) Las compañías filiales de agencias extranjeras entendiendo por tales aquellas compañías que a la época de promulgación de la Ley Nº 4.228 de 1927, pertenecían en un 75% a una compañía extranjera;

c) El Instituto de Seguros del Estado, en lo relativo a algunos riesgos según lo dispone el Decreto Ley Nº 210 de 1953[2];

d) Las cooperativas de seguros en los casos previstos por el Reglamento de Reforma Agraria Nº 20;

e) La Caja Central de Ahorro y Préstamo en lo que se refiere a los depósitos de ahorro y crédito para la vivienda y por los préstamos acordados por dichas asociaciones según las disposiciones del D.L. 205 de 1960; y

f) La Caja de Accidentes del Trabajo en lo relativo a los accidentes del trabajo.

III. *EL MERCADO DE VALORES Y LOS SEGUROS*

1) *Mercado de Valores:* La Ley Nº 18.045 publicada en el Diario Oficial de 22 de octubre de 1981, establece normas sobre Mercado de Valores. Esta ley sistematiza en un solo texto disposiciones que se encontraban dispersas en diferentes leyes, decretos con fuerza de ley, decretos leyes y reglamentos, los que quedan, en consecuencia, derogados. En efecto, en virtud del artículo 70 de la Ley Nº 18.045 sobre Mercado de Valores, se derogan los siguientes textos legales y reglamentarios relativos a la materia:

2 El Decreto Ley Nº 3057, publicado en el Diario Oficial de 10 de enero de 1980, suprimió el monopolio que tenía el Instituto de Seguros del Estado, en virtud del cual el Estado, las Cajas de Previsión, las instituciones semifiscales, fiscales y de administración autónoma y, en general, las personas jurídicas creadas por ley en que el Estado tuviese aportes de capital o representación, sólo podrán asegurar sus bienes en dicha entidad aseguradora. La modificación del Decreto Ley 3.057 de 1980, mantiene la obligación únicamente en el caso que el Instituto de Seguros del Estado cotice primas netas y condiciones iguales o más o menos ventajosas que las ofrecidas por entidades aseguradoras privadas. (Véase al respecto Circular Nº 1554 de 3 de abril de 1980 de la Superintendencia de Sociedades Anónimas, Compañías de Seguros y Bolsas de Comercio, hoy Superintendencia de Valores y Seguros).

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

a) El Título IV del Decreto con Fuerza de Ley Nº 251 de 1931, artículos 140 a 153, ambos inclusive;
b) La Ley Nº 16.394 publicada en el Diario Oficial de 18 de diciembre de 1965;
c) El Reglamento de la Ley Nº 16.394 contenido en el Decreto Supremo Nº 783, de 15 de marzo de 1966, del Ministerio de Hacienda;
d) El Decreto Ley Nº 1.064 publicado en Diario Oficial de 14 de junio de 1975;
e) El Reglamento del Decreto Ley Nº 1.064 contenido en el Decreto Supremo Nº 596, de 5 de agosto de 1975; y
f) El artículo 6º del Decreto Ley Nº 1.638 de 1976.

El objeto de la Ley sobre Mercado de Valores está expresado en su artículo 1º, que señala que a ella quedan sometidos la oferta pública de valores y sus respectivos mercados e intermediarios, los que comprenden las bolsas de valores, los corredores de bolsa y los agentes de valores; los emisores e instrumentos de oferta pública y los mercados secundarios de dichos valores dentro y fuera de las bolsas, aplicándose este cuerpo legal a todas aquellas transacciones de valores que tengan su origen en ofertas públicas de los mismos o que se efectúen con intermediación por parte de corredores o agentes de valores (art. 1º, inc. 1º).

También, esta ley rige el mercado de las acciones de las sociedades anónimas y sociedades en comandita en las que a lo menos el 10% de su capital suscrito pertenece a un mínimo de 100 accionistas, o que tienen 500 accionistas o más.

Las transacciones de valores que no sean de aquellos a que se refiere el artículo 1º, inciso 1º, de la Ley Nº 18.045, tienen el carácter de privadas y quedan excluidas de sus disposiciones, salvo en los casos en que dicha ley se remita expresamente a ellas.

2) *Fiscalización del Mercado de Valores.* La autoridad de control competente en esta materia es la Superintendencia de Valores y Seguros creada en virtud del Decreto Ley Nº 3.538 de 1980, que fija sus atribuciones. Así lo señala expresamente el artículo 2º de la Ley Nº 18.045 que comentamos: "Corresponderá a la Superintendencia de Valores y Seguros vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la presente ley, de acuerdo con las facultades que se confieren en su ley orgánica y en el presente cuerpo legal".

3) *Concepto de valores.* De conformidad con la norma del artículo 3º de la Ley Nº 18.045, se entiende por valores "cualesquiera títulos transferibles incluyendo acciones, opciones a la compra y venta y acciones, bonos, debentures, cuotas de fondos mutuos, planes de ahorro, efectos de comercio y, en general, todo título de crédito o inversión".

Sin embargo, las normas de la Ley sobre Mercado de Valores no se aplican a los valores emitidos o garantizados por el Estado, por las instituciones públicas centralizadas o descentralizadas y por el Banco Central de Chile (art. 3º, inc. 2º).

La Superintendencia, mediante resolución fundada, puede eximir de algunas de las obligaciones establecidas en la ley citada a las entidades

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

cuyas finalidades se relacionen exclusivamente con actividades deportivas o de beneficencia y sólo mientras mantengan esta especial característica.

Asimismo, la autoridad de control puede eximir, por resolución fundada, a aquellas entidades cuyas finalidades se relacionan exclusivamente con actividades educacionales, de la obligación de información o de los sistemas de control establecidos o que pueden establecerse en virtud de la Ley de Mercado de Valores.

4) *Concepto de oferta pública de valores.* Se trata de un concepto definido por la ley que comentamos, en su artículo 4º, de la siguiente forma: "Se entiende por oferta pública de valores la dirigida al público en general o a ciertos sectores o a grupos específicos de éste". Lo que caracteriza la oferta pública es, en consecuencia, el hecho que ella se dirija al público.

La disposición recién citada agrega que, en caso de duda, la superintendencia puede determinar, por resolución de carácter general, si ciertos tipos de oferta de valores constituyen ofertas públicas.

La autoridad de control de valores puede también eximir ciertas ofertas públicas del cumplimiento de alguno de los requisitos contemplados por la Ley Nº 18.045 de 1981, mediante resoluciones de carácter general.

En fin, los emisores que se encuentren en liquidación no pueden hacer oferta pública de valores, salvo si se trata de sus propias acciones.

5) *Registro de valores.* La Ley Nº 18.045 sobre Mercado de Valores crea un Registro de Valores en el cual deben inscribirse los títulos y las sociedades emisoras de los mismos. El Decreto Ley Nº 1.064 de 1975, había establecido la existencia de este registro en relación con los bonos o debentures. Sin embargo, el registro creado por la Ley sobre Mercado de Valores es más amplio y corresponde llevarlo a la autoridad de control en la materia, esto es, a la Superintendencia de Valores y Seguros.

En el Registro de Valores se inscriben:

a) Los emisores de valores de oferta pública. Por ello debemos entender las sociedades anónimas y las en comandita por acciones en las que, al menos, el 10% de su capital suscrito pertenece a un mínimo de 100 accionistas, o que tienen 500 accionistas o más y, en general, todas las autorizadas para emitir;
b) Los valores que sean objeto de oferta pública;
c) Las acciones de las sociedades a que se refiere el inciso 2º del artículo 1º de la ley (ya indicadas en la letra a);
d) Las acciones emitidas por sociedades que voluntariamente así lo soliciten (art. 3º).

Para hacer oferta pública de valores es indispensable que tanto éstos como la sociedad emisora hayan sido inscritos en el Registro de Valores (art. 6º). La inscripción de los títulos y de las sociedades emisoras deben realizarse dentro de los 60 días siguientes a la fecha en que se haya cumplido alguno de los requisitos que respecto de ellas establece el artículo 1º inciso 2º de la Ley Nº 18.045.

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Por otra parte, cualquier sociedad anónima puede solicitar la inscripción voluntaria de sus acciones en el Registro de Valores. Esta inscripción somete a la sociedad inscrita a todas las disposiciones de la Ley sobre Mercado de Valores y a sus normas complementarias (art. 7º).

La autoridad de control debe efectuar la inscripción en el Registro de Valores una vez que el emisor haya proporcionado la información que ésta requiera sobre su situación jurídica, económica y financiera, mediante normas de carácter general, dictadas en consideración a las características de la sociedad emisora, de los valores y de las ofertas en su caso.

Para efectuar la inscripción el organismo estatal dispone de un plazo de 30 días contados desde la fecha de la solicitud. Este plazo se suspende si la Superintendencia, mediante comunicación escrita, pide información adicional al peticionario o le solicita que modifique la petición o que rectifique sus antecedentes por no ajustarse éstos a las normas establecidas, reanudándose tan sólo cuando se haya cumplido con dicho trámite.

Reparados los defectos o atendidas las observaciones formuladas en su caso y vencido el plazo referido precedentemente, la autoridad fiscalizadora debe efectuar la inscripción de los valores en el registro dentro de tercero día hábil (art. 8º).

Finalmente, digamos que la inscripción en el Registro de Valores obliga al emisor a divulgar en forma veraz, suficiente y oportuna toda información esencial respecto de sí mismo, de los valores ofrecidos y de la oferta. La ley sobre la materia define en el inciso 2º del artículo 9º qué se entiende por información esencial, diciendo que es "aquella que un hombre juicioso consideraría importante para sus decisiones sobre inversión".

6. *De la información continua y reservada.* Las sociedades inscritas en el Registro de Valores deben proporcionar a la Superintendencia y al público en general la misma información a que están obligadas las sociedades anónimas abiertas y con la periodicidad, publicidad y en la forma que se exige a éstas, según lo dispuesto por el artículo 76 de la Ley Nº 18.046, de 22 de octubre de 1981, sobre Sociedades Anónimas. Asimismo, es preciso tener en cuenta las normas del Decreto Ley Nº 3.538 sobre atribuciones de la Superintendencia de Valores y Seguros.

Con todo, con el voto conforme de las tres cuartas partes de los directores en ejercicio puede darse el carácter de reservado a ciertos hechos o antecedentes que se refieran a negociaciones aún pendientes que al conocerse puedan perjudicar el interés social. Tratándose de sociedades emisoras no administradas por un directorio u otro órgano colegiado, la decisión de reserva debe tomarse por todos los administradores. La decisión o acuerdo de reserva debe comunicarse a la Superintendencia al día siguiente hábil de su adopción. Los administradores o directores que dolosa o culpablemente califiquen o concurran con su voto favorable a declarar como reservado un hecho o antecedente, de aquellos a que se refiere el artículo 10 inciso 3º de la Ley Nº 18.045, responden de los perjuicios ocasionados a terceros en los términos indicados en el artículo 55 de la misma ley y están obligados a indemnizarlos, sin perjuicio de las sanciones administrativas o penales que pudieran corresponderles.

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

De conformidad con lo previsto por el artículo 12 de la Ley sobre Mercado de Valores, las personas que directamente, o a través de otras personas naturales o jurídicas, posean el 10% o más del capital suscrito de una sociedad cuyas acciones se encuentran inscritas en el Registro de Valores o que a causa de una adquisición de acciones lleguen a tener dicho porcentaje, y los directores, gerente general y gerentes, en su caso, de dichas sociedades, cualquiera que sea el número de acciones que posean, deben informar a la Superintendencia y a cada una de las bolsas de valores del país en que la sociedad tenga valores registrados para su cotización, de toda adquisición o enajenación de acciones que efectúen en esa sociedad, dentro de los 5 días siguientes al de la transacción o transacciones respectivas.

La ley que comentamos impone, asimismo, la obligación de estricta reserva a los directores, administradores y, en general, a cualquier persona que en razón de su cargo tenga acceso a información de la sociedad y de sus negocios, que aún no haya sido divulgada oficialmente al mercado por la compañía y que sea capaz de influir en la cotización de los valores de la misma. Estas personas no pueden tampoco valerse de la información reservada para obtener, para sí o para otros, ventajas mediante la compra o venta de valores. En caso de contravención deben devolver a la caja social toda utilidad que hubieren obtenido mediante la transacción de valores de la sociedad y están obligadas a indemnizar los perjuicios a toda persona que resulte dañada (art. 13).

7) *Información en la obtención de control.* Tanto la Ley Nº 18.045 sobre Mercado de Valores como la Ley Nº 18.046 sobre Sociedades Anónimas contienen normas que reconocen, por primera vez en nuestro ordenamiento, los efectos jurídicos del fenómeno del control, tomado en el sentido económico de "control dominación" y no ya como simple fiscalización formal de la regularidad de la gestión social. Así ocurre con el artículo 54 de la Ley sobre Mercado de Valores, relativo a la información en la obtención del control.

Según la norma recién citada, cuando una o más personas directamente o a través de una sociedad filial o coligada pretenden obtener el control de una sociedad, sometida a la fiscalización de la Superintendencia deben informar previamente tal propósito al público en general. En dicha información se indica a lo menos el precio y condiciones de la negociación a efectuarse, cualquiera sea la forma de adquisición de las acciones, comprendiéndose incluso la que pudiese realizarse por suscripciones directas o transacciones privadas. Agrega la disposición que para los fines señalados se envía comunicación escrita a la Superintendencia y a las bolsas de valores y, cumplido lo anterior, se publica un aviso destacado en un diario de circulación nacional. La adquisición de acciones sólo puede perfeccionarse transcurridos 5 días hábiles desde la fecha en que se publique el aviso ya referido.

Esta norma es de trascendental importancia en la protección de los intereses de los accionistas minoritarios y de los pequeños ahorrantes. En efecto, una vez obtenido el control por un grupo, las acciones de minoría tienen muy poco valor y resulta extremadamente difícil enajenarlas

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

en el mercado. La información sobre la pretensión de obtener el control por una o más personas directamente o a través de una sociedad filial o coligada, permite a los accionistas de la sociedad en la cual se ejercerá el control tomar las medidas que estimen de caso para proteger sus intereses.

8) *Cancelación de la inscripción en el Registro de Valores.* La Ley sobre Mercado de Valores permite la cancelación de la inscripción en el Registro de Valores en los siguientes casos:

8.1) Tratándose de acciones, cuando la sociedad emisora así lo solicite, porque durante el curso de los 6 meses precedentes ella no ha reunido los requisitos señalados en el inciso 2º del artículo 1º de la Ley Nº 18.045;

8.2) Cuando un emisor inscrito voluntariamente lo solicite, siempre que no cumpla con alguno de los requisitos que hacen obligatoria la inscripción;

8.3) Cuando la Superintendencia, en caso grave y por resolución fundada, así lo determine, en razón de que:

8.3.1. Se hubiere obtenido la inscripción por medio de informaciones o antecedentes falsos;

8.3.2. Durante la vigencia, de la emisión, el emisor entregare al Registro de Valores, a las bolsas o a los corredores o agentes de valores, informaciones o antecedentes falsos;

8.3.3. Con ocasión de su oferta en el mercado, el emisor difundiere noticias o propaganda falsas;

8.3.4. El valor no cumpla con los requisitos que hicieron necesaria su inscripción.

8.4) Cuando los derechos conferidos por el valor inscrito se hayan extinguido totalmente.

De las resoluciones que dicte la autoridad de control ordenando la cancelación de la inscripción en el Registro de Valores, puede reclamarse ante la Corte de Apelaciones de Santiago, según el procedimiento establecido en el artículo 64 de la Ley Nº 18.045 sobre la materia.

9) *Mercado secundario.* Según el artículo 23 de la ley que comentamos, el Mercado Secundario de Valores está organizado de la siguiente forma:

9.1) Todas las acciones que de conformidad con la ley de la materia deban inscribirse en el Registro de Valores, deben también registrarse en una bolsa de valores, la que no podrá rechazar dicha inscripción;

9.2) Las acciones de sociedades no inscritas en el Registro de Valores no pueden ser cotizadas ni transadas diariamente en bolsa. Asimismo, los agentes de valores no pueden participar en la intermediación de estos valores y los corredores de bolsa sólo pueden hacerlo en pública subasta en la forma dispuesta en esta letra.

Dos veces en el mes, en las épocas que determine el reglamento de la bolsa respectiva, se efectuará una rueda especial para la subasta de acciones no inscritas, en la que se anunciará públicamente esta circunstancia.

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Los corredores de bolsa respecto de estas acciones están obligados a destacar avisos en sus oficinas que indiquen que se trata de valores sin inscripción y que carecen de información obligatoria, sin perjuicio de poder dar la información fidedigna que de ellos tengan;

9.3) Las acciones inscritas en el Registro de Valores sólo pueden ser intermediadas por los corredores de bolsa. Estas transacciones deben efectuarse en la rueda de la bolsa de la que ellos sean miembros.

Los bancos y sociedades financieras que de acuerdo con sus facultades reciban órdenes de sus clientes para comprar o vender este tipo de acciones, deben ejecutar dichas órdenes a través de un corredor de bolsa.

Con todo, los corredores de bolsa y los agentes de valores que participen en una oferta pública de acciones de una nueva emisión pueden, por un período de 90 días a contar de la fecha del registro en la Superintendencia de dicha emisión, efectuar fuera de bolsa las transacciones necesarias para llevar adelante la oferta;

9.4) Otros valores distintos de las acciones, que estén inscritos en el registro, pueden ser intermediados por cualquier corredor de bolsa o agente de valores registrado en la Superintendencia, o por los bancos y sociedades financieras, de acuerdo a sus facultades legales. Las transacciones de estos valores pueden efectuarse dentro de las bolsas, por corredores de bolsa, sólo cuando hayan sido aceptados a cotización por la bolsa respectiva;

9.5) La intermediación de valores emitidos o garantizados por el Estado, por las instituciones públicas centralizadas o descentralizadas y por el Banco Central de Chile y los emitidos por bancos e instituciones financieras se sujetará a las normas establecidas en las letras precedentes.

PRIMERA PARTE

LA ORGANIZACION DEL CONTROL

La mayoría de las legislaciones han previsto una reglamentación de la empresa de seguros con el propósito de mantener la actividad que ella desarrolla sometida a control evitando la utilización fraudulenta de los recursos que capta en su carácter de sociedad comercial.

En nuestro medio, el derecho aplicable contempla la existencia de un órgano de control que fiscaliza el cumplimiento de las normas jurídicas, por cuanto resulta más efectivo confiar la supervigilancia de las operaciones y de las empresas aseguradoras a una autoridad pública, con atribuciones claramente determinadas por la ley, que dejarla en manos de los propios asegurados, como ocurría en Inglaterra antes de la dictación de la ley del año 1967, sobre empresas de seguros. El control de las empresas y reaseguradoras corresponde en Chile a la Superintendencia de Valores y Seguros, institución autónoma con personalidad jurídica y patrimonio propio, relacionada con el Estado a través del Ministerio de Hacienda. Así lo establece el art. 1º del Decreto Ley Nº 3.538 de 1980.

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Antes de la promulgación del Decreto Ley Nº 3.538 de 1980, la supervigilancia de las entidades aseguradoras se ejercía por la Superintendencia de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio, creada por el DFL Nº 251 de 20 de mayo de 1931. El control de las empresas de seguros formaba parte de un sistema de fiscalización general aplicable a todas las sociedades anónimas y que se extendía también sobre las bolsas de comercio y sus operaciones.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SUPERINTENDENCIA

La intervención estatal en las sociedades anónimas y en las compañías de seguros tiene una tradición casi secular en nuestro medio. Su origen puede remontarse a la existencia de una junta de vigilancia encargada de controlar el funcionamiento de las sociedades anónimas, cuyo establecimiento lo encontramos a mediados del siglo XIX.[3]

Se manifiesta, asimismo, la intervención estatal en este dominio, aun antes de la promulgación del Código de Comercio de 1865, que comenzó a regir en 1867, en las leyes de 9 de noviembre de 1848, y de 20 de noviembre de 1849, que establecieron controles en favor de las accionistas de las sociedades anónimas que se dedicaban, en esa época, al tráfico ferroviario en el país.[4]

La fiscalización de los poderes públicos adquiere mayor relevancia mediante la promulgación de la Ley Nº 451 de 8 de noviembre de 1854, que en sus artículos disponía que el Estado no podía autorizar la existencia de una sociedad anónima cuyos estatutos no contemplaran un mecanismo de control de las actividades de los dirigentes y del empleo de los fondos sociales.

Como bien lo ha expresado Osvaldo Leyton, "sin duda que esta ley representa un avance en la evolución de la intervención estatal, pero aún estamos lejos de una intervención ejercida sobre el conjunto de las actividades sociales, y por un organismo independiente de la sociedad".[5]

Con la promulgación del Código de Comercio de 1865, la intervención del Estado en el campo de las sociedades anónimas y compañías de seguros se institucionaliza en cierta forma, ya que el artículo 436 del Código de Comercio autorizaba al Presidente de la República para nom-

3 En Francia el control de las empresas de seguros está en manos de un organismo estatal denominado Dirección de Seguros, dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda. Este servicio público está dotado de atribuciones de orden técnico, económico, financiero que le permiten participar en la elaboración de leyes y reglamentos relativos al comercio de seguros y a vigilar su cumplimiento. En su labor de fiscalización de la actividad aseguradora la Dirección de Seguros de Francia es asistida por un órgano de carácter consultivo denominado "Consejo Nacional de Seguros" que delibera sobre todos los asuntos relativos a empresas aseguradoras, reaseguradoras y de capitalización sometidos a su conocimiento por el Ministro de Economía y Hacienda (Art. 411.2 Code des Assurances). Además colabora en el ejercicio de la misión de control un equipo de funcionarios denominados "comisarios contralores" (commissaires controleurs), que dependen de la Dirección de Seguros.

4 Leyton Puratich, Osvaldo: "El control del Estado en las Sociedades Anónimas". Memoria de Prueba. Sin editorial, Santiago de Chile, p. 80.

5 Leyton Puratich, Osvaldo: "El control del Estado en las Sociedades Anónimas". Nº 86, página 80.

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

brar un funcionario denominado "comisario", encargado de supervigilar a nombre del gobierno las diversas operaciones de las sociedades anónimas y de las compañías de seguros, al igual que las actividades de sus dirigentes, con el fin de asegurar el respeto de la ley, los reglamentos y estatutos.

De esta forma, la intervención estatal se amplía sobre el conjunto de la vida social, a la vez que adquiere vida un órgano de control externo del funcionamiento de las sociedades anónimas y compañías de seguros.

No corresponde analizar en este estudio las modificaciones posteriores respecto a las modalidades de control de las sociedades anónimas, pero sí estimamos de interés el referirnos al Decreto Ley Nº 158 del 18 de diciembre de 1924, mediante el cual se crea un organismo denominado "Inspección de Sociedades Anónimas y de Sociedades en Comandita por Acciones", la que constituye el antecedente más cercano de la Superintendencia de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio, actualmente Superintendencia de Valores y Seguros, no sólo en lo que dice relación a sus características como órgano contralor sino, también, en cuanto a las atribuciones que poseía este servicio público.

Sin embargo, es a partir de la dictación de la Ley 4228 del 20 de diciembre de 1927, que encontramos un servicio público creado específicamente para controlar las compañías de seguros chilenos y extranjeros, denominado Inspección General de Compañías de Seguros. Con anterioridad a la creación de este organismo las compañías de seguros, que en su mayoría estaban organizadas jurídicamente como sociedades anónimas, eran controladas como tales.

De la fusión de la Inspección General de Sociedades Anónimas y Operaciones Bursátiles y la Inspección de Compañías de Seguros en un solo organismo y mediante la dictación del DFL Nº 251, el legislador chileno del año 1931 crea la Superintendencia de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio.

Por otra parte, el Reglamento 4705 del 30 de noviembre de 1946, sobre sociedades anónimas chilenas y extranjeras, determina las atribuciones de la Superintendencia como organismo de intervención estatal.

En una etapa posterior de la evolución de la intervención estatal, encontramos la Ley 17.308 del 1º de julio de 1970, que reformó el derecho chileno de sociedades anónimas. Con esta ley desaparece la facultad que tenía el Presidente de la República para otorgar la autorización de existencia de las sociedades anónimas y compañías de seguro y decidir en cuanto a su disolución. Tales facultades, en virtud de la Ley 17.308 del 1º de julio de 1970, radican ahora en la Superintendencia.

En una penúltima fase de esta evolución legislativa, encontramos el Decreto Ley 3057 del 10 de enero de 1980, que ha significado la introducción de profundas modificaciones a la legislación de seguros, entre ellas la apertura del mercado nacional a inversionistas y compañías de seguros y reaseguros extranjeras; la libertad de las entidades aseguradoras para determinar las tarifas aplicables a los seguros; la fijación de nuevas normas sobre inversión de capital y reservas técnicas de las compañías aseguradoras; mayor flexibilidad en cuanto a las operaciones de intermediación y otras.

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Estas modificaciones han tenido por objeto adecuar la institución del seguro privado a la política de economía social de mercado aplicada en nuestro país.

No podemos ignorar algunas interrogantes que nos surgen al observar esta nueva legislación. ¿Tendrán las entidades aseguradoras nacionales la solvencia y capacidad técnica suficiente para enfrentar las vicisitudes de un sistema de liberalización? ¿Podrán competir con empresas aseguradoras extranjeras, considerando que ellas tienen un serio respaldo financiero? ¿Será nuestro mercado de capitales lo suficientemente atractivo y desarrollado para atraer al inversionista extranjero?[6]

Como bien lo ha planteado un autor nacional, "piénsese en lo que significará el solo hecho de que cada entidad aseguradora deberá elaborar su propia tarifa, o en la posibilidad de que cada empresa puede contratar los reaseguros con quien lo desee, tanto en el país como en el extranjero. Sólo estas dos innovaciones constituyen por sí mismas una realidad totalmente nueva en Chile, lo que a nuestro juicio hace aconsejable que las entidades aseguradoras las apliquen con suma cautela".[7]

La última fase de esta evolución legislativa la constituye la dictación del Decreto Ley Nº 3538 del 23 de diciembre de 1980, mediante el cual se crea la Superintendencia de Valores y Seguros, servicio público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio que viene a ocupar el lugar que tenía la hoy inexistente Superintendencia de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio.

La Superintendencia de Valores y Seguros ha sido concebida como un servicio público autónomo del Estado desde el punto de vista del derecho administrativo. Sin embargo, esta autonomía no es absoluta, ya que posee atribuciones más enérgicas y que nos revelan mayor intervención del Estado en la fiscalización de las entidades y personas naturales o jurídicas que están bajo su supervigilancia.

Esto que pudiera parecer un contrasentido, no lo es tanto si consideramos que en nuestro Derecho no existen las autonomías absolutas, ya que tras ellas siempre observamos la tutela del Estado, de una forma más atenuada.

Creemos que se trató de adecuar el servicio público de control a la realidad económica existente hoy en día. Recordemos que el DFL 251 data del año 1931, y que las atribuciones fiscalizadoras de la Superintendencia de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio eran insuficientes para realizar una labor eficiente.

Bajo el esquema de política económica libremercadista han surgido entidades y personas naturales o jurídicas distintas de las tradicionales S. A. Compañías de Seguros y Fondos Mutuos, lo que hacía necesario su fiscalización por parte de un servicio público.

Por otra parte, el mismo hecho de que las empresas aseguradoras y de reaseguro actúen en amplios márgenes de libertad según lo dispuesto por el Decreto Ley 3057, requería una mayor fiscalización para que en definitiva se logre una mayor protección de los particulares y de los pe-

6 Por ahora, dejamos planteadas estas interrogantes ya que esta materia será desarrollada en otro párrafo de este trabajo.
7 Juan José Vives Rojas: "Nueva legislación sobre seguros privados", Pág. 9. Cooperativa Nacional de Seguros, 1980.

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

queños accionistas para evitar la repetición de casos como el ocurrido con el grupo CRAV-CRAVAL que ha afectado, de paso, a 2 empresas de seguros anexadas a dicho grupo económico y del que aún desconocemos la verdadera magnitud.

La Superintendencia de Valores y Seguros dispone de los medios y atribuciones legales requeridos para un mejor control de las actividades de las empresas aseguradoras, sociedades anónimas y demás entidades que señala el art. 3º del DL 3.538. Ahora, sólo resta esperar que haga uso de dichas facultades inquisitorias continuando con la ya conocida efectiva labor de su antecesora, la Superintendencia de Compañías de Seguros, S. A. y Bolsas de Comercio. Pretendemos señalar, en suma, que su carácter de servicio público autónomo no puede constituir una excusa cuando se trata de cumplir con labores de fiscalización que tienen por objeto el resguardo de la fe pública.

CAPITULO SEGUNDO

EL SERVICIO PUBLICO DE CONTROL EN NUESTRO PAIS

Denominación. De acuerdo con lo expresado a propósito de la evolución histórica, el servicio público que se creó con atribuciones específicas para fiscalizar las compañías de seguros, fue la Superintendencia de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio, mediante la promulgación del DFL Nº 251 de 1931, que además contiene la legislación especial sobre compañías de seguros y sociedades anónimas.[8]

En el Decreto Ley Nº 3.538 de 23 de diciembre de 1980, se ha creado la Superintendencia de Valores y Seguros como sucesora legal de la Superintendencia de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio. Si bien es cierto que el nuevo servicio público es "el sucesor legal" del anterior, no es menos efectivo que tiene ciertos rasgos característicos propios que permiten diferenciarlo, como lo veremos más adelante al tratar de determinar su naturaleza jurídica.

Interesa, antes de pronunciarnos acerca de las atribuciones de que está investido el servicio público de control estatal, dilucidar, si realmente constituye, según el Derecho Administrativo, un verdadero servicio público.

1. Creemos que al igual que el órgano anterior, la Superintendencia de Valores y Seguros es también un servicio público, por cuanto reúne los presupuestos necesarios, que los administrativistas exigen para calificarlo así. En efecto, todo servicio público debe tener una función considerada como obligatoria por el Estado en un momento determinado, ver-

8 Véase además: nuestro trabajo "Le controle de l'Etat sur les entreprises d'assurances en Droit Francais et Chilien comparés", These de Doctorat d'Etat. Francia, 1979. Véase además Sergio Baeza Pinto, El Seguro. Editorial Jurídica de Chile, 1967, pp. 51 y siguientes, al tratar de la empresa de seguros se refiere al control del Estado, a la nacionalización de los seguros y otros puntos de interés sobre el tema, aunque referidos a la legislación vigente a la fecha de publicación de su obra.

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

bigracia la satisfacción de una necesidad pública. En el caso de la Superintendencia la función consiste en la superior fiscalización de los negocios de seguros y reaseguros, fondos mutuos y sociedades administradoras de ellos, bolsas de valores mobiliarios y operaciones bursátiles, sociedades anónimas, personas jurídicas y naturales que intermedien y emitan efectos de comercio u otros valores de oferta pública y cualquier otra entidad o persona natural o jurídica que la ley determine.

2. Un cierto número de agentes jerarquizantes o disciplinados instituidos para realizar tal función: En este caso está representado por el jefe máximo del servicio, el Superintendente de Valores y Seguros y el personal del servicio bajo su tuición.

3. Un régimen jurídico especial: Según Enrique Silva C.,[9] lo constituye "el conjunto de disposiciones legales y reglamentarias que dictan los Poderes del Estado, con competencia para ello, cuando comprenden que una determinada necesidad general debe satisfacerse mediante el procedimiento de servicio público". En este caso está configurado por el texto del Decreto Ley Nº 3.538 publicado el 23 de diciembre de 1980 y el Reglamento de dicho D.L. que dictará el Presidente de la República.

4. Una cierta cantidad de recursos afectos al cumplimiento de la función. Según el artículo 1º del D.L. 3.538, inciso tercero, el patrimonio propio de la Superintendencia actual lo integran bienes afectados en virtud del mismo cuerpo legal, los fondos destinados al servicio en la Ley de Presupuestos, los ingresos percibidos por servicios prestados y los demás bienes adquiridos a cualquier título. No cabe duda alguna que el patrimonio de la Superintendencia es de carácter mixto, formado en parte con recursos propios y en parte por bienes fiscales y recursos destinados por ley.[10]

I. *NATURALEZA JURIDICA DEL SERVICIO*

El D.L. 3.538 en su artículo 1º nos habla de la Superintendencia de Valores y Seguros como una institución autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio, relacionada con el Estado a través del Ministerio de Hacienda.

Vemos que el propio legislador se ha encargado de señalar la naturaleza jurídica del servicio, al que ha definido como institución autónoma, lo que ya constituye una innovación frente a la Superintendencia anterior (de Compañías de Seguros, S. A. y Bolsas de Comercio), servicio público dependiente del Ministerio de Hacienda a través de su Subsecretaría.

Ahora bien, el legislador nacional ha utilizado con frecuencia la expresión de órgano o instituciones de administración autónoma queriendo referirse, más bien, a instituciones semifiscales o de otra naturaleza.

9 Silva Cimma, Enrique, en "Derecho Administrativo Chileno y Comparado". Tomo II, Edit. Jurídica de Chile, Santiago, 1961, Pág. 86 párrafo 148. Impreso en Editorial Universitaria.

10 Los 4 requisitos señalados son los que la doctrina en general considera elementos determinantes para caracterizar los servicios públicos. Así lo señalan Duguit León en su Traité de Droit Constitutionnel, Tomo II, Pág. 54 y siguientes; Jéze Gastón en su obra "Principios Generales del Derecho Administrativo", Tomo II, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1949, Págs. 4 y siguientes; Rolland Louis en "Précis de Droit Administratif", Paris, Dalloz, 1953, páginas 17 y siguientes.

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Luego, surge la interrogante, ¿qué debemos entender en el contexto de nuestro derecho por institución autónoma?

Según la opinión de un destacado administrativista, "por instituciones autónomas en el Derecho Administrativo Chileno, se debe entender a aquellos organismos dotados de patrimonio propio, personalidad jurídica de Derecho Público e independencia casi absoluta del Poder Administrador Central".[11]

Nos preguntamos nuevamente, ¿posee la Superintendencia de Valores y Seguros los elementos que conforman una institución autónoma? Creemos que sí, ya que tiene patrimonio propio, personalidad jurídica de Derecho Público, y no es absolutamente independiente del Poder Central, ya que se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Hacienda, si bien no depende administrativamente de dicha cartera como su antecesora la Superintendencia de Compañías de Seguros S. A. y Bolsas de Comercio.[12]

DEFINICION

Se puede definir la Superintendencia de Valores y Seguros como "un servicio público con autonomía administrativa al que corresponde la fiscalización de las personas y entidades señaladas en el art. 3º del D.L. 3.538 y de toda otra entidad o persona natural o jurídica, encomendada por ley, vinculada con el Gobierno a través del Ministerio de Hacienda".

II. *FISCALIZACION DE LA SUPERINTENDENCIA*

Si bien es cierto hemos definido a la actual Superintendencia como un servicio público autónomo, ello no quiere decir que esté exenta de fiscalización. Debemos pensar que se trata de un servicio que satisface una necesidad pública que el Estado le encarga haciendo uso del principio de subsidiariedad y en atención a su mayor especialización para encargarse de la fiscalización de sociedades anónimas, compañías de seguros, operaciones bursátiles y bolsas de valores, etc.

El artículo 25 del D.L. 3.538 establece que en lo referente al examen de las cuentas de las entradas y gastos, y a la toma de razón de las resoluciones que señala el Código de Comercio, la Superintendencia queda sometida a la fiscalización de la Contraloría General de la República.

Aparte de lo anterior, el Presidente de la República interviene aprobando o decidiendo asuntos de relevancia, por ejemplo, la designación del jefe máximo del servicio. Corresponde a una persona de confianza del ejecutivo, según señala el art. 7º del D.L. Asimismo, se ha facultado al Jefe de Estado para que dentro del plazo de 6 meses a contar

11 Enrique Silva Cimma, ob. cit.
12 La relación de la Superintendencia de V. y S. con el Ministerio de Hacienda según el artículo 84 del DFL 251 de 1931, se traduce en el envío de una Memoria a dicha cartera, informando sobre la organización de nuevas sociedades y el funcionamiento de las S. A. existentes mencionando el movimiento de capitales, reparto de utilidades y otros antecedentes que permiten al Presidente de la República informarse acerca de la capacidad económica de las empresas que están bajo el control de la Superintendencia.

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

de la fecha que entre en vigencia el D.L. 3.538, dicte un decreto conteniendo los requisitos y normas laborales aplicables al personal de la Superintendencia.[13]

Que quede suficientemente clara nuestra posición. La autonomía del servicio público no es autarquía. Como todo servicio público el Presidente de la República y los organismos fiscalizadores instituidos por ley pueden y deben intervenir en la labor de la Superintendencia, toda vez que realiza una función pública, de sumo interés para el Estado, y la colectividad toda resguardando muchas veces la fe pública, en las entidades o personas sometidas a su control.

CAPITULO TERCERO

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE LA AUTORIDAD DE CONTROL

I. *LA DIRECCION*

La autoridad administrativa de control está dirigida por un funcionario con el título de Superintendente de Valores y Seguros, de la exclusiva confianza del Presidente de la República, según lo expresa el artículo 7º del D.L. Nº 3.538 de 1980, y es, precisamente, nombrado por él.

En su calidad de jefe superior del servicio público de fiscalización, el superintendente tiene la representación legal, judicial y extrajudicial del organismo que dirige.

El hecho de ser designado por el Presidente de la República como funcionario de su exclusiva confianza denota que el Superintendente de Valores y Seguros no es ajeno a consideraciones de orden político. No obstante, debe tratarse de una persona que tenga los conocimientos necesarios para desempeñar la misión que le corresponde. Durante muchos años el cargo de superintendente fue desempeñado por abogados de gran erudición en materia de sociedades anónimas y compañías de seguros, que reunían además, en ciertos casos, la calificación de profesores universitarios, lo que incluso se advirtió por comentaristas extranjeros[14]. En la actualidad el Superintendente de Valores y Seguros es un ingeniero comercial.

Tanto el superintendente como los demás funcionarios del servicio estatal de control tienen el carácter de empleados públicos. Esta calificación tiene importancia para los efectos de establecer y hacer efectiva su responsabilidad administrativa, su responsabilidad penal y para fines propios

13 Véase Art. 22º del D.L. Nº 3538.
14 Don Felipe Solá de Cañizares, insigne jurista catalán en un estudio publicado en la "Revue Trimmestrelle de Droit Commercial" de Francia, año 1953, p. 373 titulado "L'intervention de l'Etat das la société anonyme au Chili", destaca que el cargo de superintendente en Chile siempre se ejercía por un jurista eminente de gran competencia en materia de sociedades anónimas.

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

del desahucio y de previsión social. Así lo señala expresamente el artículo 22 inciso 3 del D.L. Nº 3.538 de 1980.

En caso de vacancia, ausencia o impedimento del Superintendente de Valores y Seguros, ejerce sus funciones en carácter de subrogante el Intendente de Valores, y a falta de éste, el Intendente de Seguros.

II. *ATRIBUCIONES DEL SUPERINTENDENTE*

Aparte de las variadas atribuciones que contempla el DFL 251 de 1931, las cuales se encuentran vigentes casi en su totalidad, y de las que confieren leyes especiales, el artículo 10º del D.L. 3.538 señala las siguientes materias que son de la competencia del superintendente:

1) La planificación, organización, dirección, coordinación y control del funcionamiento de la Superintendencia;

2) La vigilancia del cumplimiento de las normas aplicables a la Superintendencia como, asimismo, la adopción de las medidas necesarias para el cumplimiento de los fines de aquélla;

3) La facultad de establecer oficinas regionales cuando el buen funcionamiento del servicio lo exija;

4) La ejecución de actos y convenciones necesarias para el cumplimiento de los fines de la Superintendencia; y

5) La delegación de atribuciones o facultades específicas en funcionarios de las plantas directiva, profesional o técnica de la Superintendencia y, finalmente, puede aplicar las sanciones que señala el presente Decreto Ley según lo establecido en el Título III.

A las atribuciones señaladas hay que agregar la facultad de nombrar el personal de la Superintendencia señalando sus obligaciones o deberes y, también, la de celebrar contratos de prestación de servicios a honorarios para la ejecución de labores específicas. Estas atribuciones están señaladas en el artículo 22º del D.L. Nº 3.538.

III. *DIVISION INTERNA DE LA SUPERINTENDENCIA*

La Superintendencia actual tiene 2 intendencias o secciones, la de Valores y la de Seguros. A su vez, estas intendencias tienen las siguientes divisiones: a) División de Estudios; b) División de Control Financiero; c) División de Control de Intermediarios (art. 8º).

Cada una de estas intendencias o secciones está a cargo de un intendente que según la expresión utilizada por el legislador son colaboradores directos del superintendente. Corresponde al Intendente de Valores colaborar en aquellas materias referentes al mercado de valores, sociedades anónimas, bolsas de valores, fondos mutuos, sociedades de inversión y emisores e intermediarios de valores de oferta pública.

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Por su parte el Intendente de Seguros asesora al superintendente en las materias relacionadas con el mercado asegurador, en especial respecto a las entidades aseguradoras y reaseguradoras, intermediarios de seguros, liquidadores, peritos y demás auxiliares del comercio de seguros.

IV. *ATRIBUCIONES ESPECIALES DE LOS INTENDENTES*

Están señaladas respecto del Intendente de Valores en el artículo 13º inciso segundo, y tratándose del Intendente de Seguros en el artículo 17º inciso segundo del Decreto Ley Nº 3.538. Ellas son las siguientes: a) Ejecutar las políticas fijadas para su área por el superintendente y cooperar a su determinación; b) Dirigir, coordinar y orientar a todas las divisiones de su intendencia, en tareas de tipo operativo, normativo y de investigación; c) Velar por la oportuna y veraz información y por el respeto a la fe pública con que debe operarse tanto en el mercado de valores como en el mercado de seguros y reaseguros, y finalmente fiscalizar a las personas o entidades que operen en el mercado de valores hasta su liquidación o cese de actividades y en el caso del Intendente de Seguros hacer lo mismo respecto de las entidades o personas del mercado asegurador, también, hasta su liquidación o cese de actividades.

V. *LAS FISCALIAS*

Existen dos fiscalías, una de valores y otra de seguros. Cada una de ellas a cargo de un abogado con el título de Fiscal de Valores o de Seguros, según sea el caso. Estas fiscalías, señala el art. 9º del Decreto Ley, dependen directamente del Superintendente de Valores y Seguros, y a ellas corresponde lo siguiente: a) El estudio, análisis y resolución de todas las materias jurídicas de competencia del área de valores o seguros; b) La participación en la elaboración de normas, instrucciones, circulares impartidas a las personas o entes fiscalizados; y c) La colaboración en la determinación de las políticas de planificación, fiscalización, investigación y demás propias del área de valores y de seguros. (Artículos 11º y 12º del Decreto Ley).

VI. *ATRIBUCIONES DE LAS DIVISIONES*

Como ya lo habíamos expresado en el punto III, las intendencias tanto de valores como de seguros se subdividen en divisiones. Analizaremos las atribuciones de las 3 divisiones de la Intendencia de Seguros porque son las que nos interesan en nuestro estudio.

a) *División de Estudios:*

La División de Estudios de la Intendencia de Seguros asesora al intendente en el estudio y análisis de materias actuariales, financieras y económicas. Además, debe participar en la determinación de la polí-

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

tica de fiscalización de la intendencia y elabora las normas, instrucciones y circulares que imparte a las personas o entidades fiscalizadas. (Artículo 18º del Decreto Ley[15]).

b) *División de Control Financiero:*

Le corresponde supervigilar que se cumplan las normas y políticas relativas al ámbito financiero y técnico del seguro y del reaseguro y aquéllas relativas a la fiscalización de las entidades aseguradoras y reaseguradoras. (Artículo 19º).

c) *División de Control de Intermediarios y Auxiliares:*

Esta división informa sobre la autorización o inscripción, en su caso, de los intermediarios del seguro y reaseguro, liquidadores, comisarios de avería, peritos y otros auxiliares del comercio de seguros.

VII. *ATRIBUCIONES DE LAS OFICINAS REGIONALES*

Habíamos expresado, al mencionar las atribuciones del Superintendente de Valores y Seguros, que éste podía establecer oficinas regionales. Pues bien, el artículo 21º del Decreto Ley Nº 3.538 establece que, dentro de su territorio, ellas tienen las funciones y atribuciones que competen a la Superintendencia en materia de valores y de seguros y que les delegue el propio superintendente.

VIII. *FINANCIAMIENTO DE LA SUPERINTENDENCIA*

En esta materia podemos distinguir 3 etapas diferentes que corresponden a la vigencia de distinta normatividad jurídica.

A. En la primera etapa y según las normas del DFL Nº 251 de 1931, el financiamiento de la Superintendencia se efectuaba según las prescripciones de los artículos 157, 158, 159 y 161 del Decreto con Fuerza de Ley Nº 251.

El artículo 157 establecía que "los gastos que demande el mantenimiento de la Superintendencia serán costeados por las compañías de seguros, la Caja Reaseguradora de Chile, las sociedades anónimas y toda otra institución sujeta a su vigilancia en virtud de leyes especiales".

En lo que dice relación a las compañías de seguros y la Caja Reaseguradora de Chile, estas entidades, según la letra "A" del mismo artículo 157, contribuían con el 1% de la prima neta o retenida, es decir, aquella parte de la misma que la compañía conserva después de reasegurar respecto de los seguros del Primer Grupo, y con el 4%

15 La División de Estudios de la Intendencia de Valores tiene las mismas atribuciones que la de Seguros (véase al respecto Art. 14º del D.L. 3538). Sin embargo, la División de Control Financiero, y la División de Control de Intermediarios tienen distinta competencia que sus congéneres de la Intendencia de Seguros (véase los artículos 15º y 16º del D.L.).

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

de la primera prima anual directa, entendiéndose por tal, la prima pagada por el asegurado al asegurador, respecto de los seguros del Segundo Grupo, sin deducir suma alguna por concepto de reaseguro en el extranjero.

Los artículos 157, 158 y 159 del DFL Nº 251, establecían, en suma, que todas aquellas entidades sujetas a la fiscalización de la Superintendencia debían contribuir al financiamiento de ésta, contribución que en el caso de las compañías de seguros operaba mediante el pago de una patente anual, calculada sobre la base del ingreso de primas, y tratándose de sociedades anónimas, el cálculo se hacia sobre la base del capital y reservas.

B. La segunda etapa la encontramos en la aplicación del artículo 2º del Decreto Ley Nº 3.057 del 10 de enero de 1980, que deroga los artículos 157, 158 y 159 del DFL Nº 251, dejando vigente solamente el artículo 161 del mismo cuerpo legal. Este artículo, por su parte, dispone un ítem dentro de la Ley General de Presupuesto para el financiamiento de la, hasta entonces, "Superintendencia de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio" y "para las demás finalidades que se le señalan en la presente ley".[16]

C. La 3ª y última etapa la encontramos a partir de la dictación del D.L. Nº 3.538 del 23 de diciembre de 1980, que crea la actual Superintendencia de Valores y Seguros sucesora legal de la Superintendencia de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio, creada por el artículo 1º del DFL. Nº 251 de mayo de 1931.

Como el servicio público de control constituye una institución autónoma, analizaremos a continuación el sistema de financiamiento que posee.

IX. *FINANCIAMIENTO DE LA SUPERINTENDENCIA DE VALORES Y SEGUROS*

Para estudiar este aspecto debemos recurrir al Decreto Ley Nº 3.538.

El artículo 1º del decreto ley citado define a la Superintendencia como una institución autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Ahora bien, ¿cómo se conforma este patrimonio? Es el artículo 1º en su inciso segundo el que aclara este aspecto. Dicha disposición señala que el patrimonio de la Superintendencia lo integran bienes transferidos en virtud del propio D.L., los fondos que anualmente destine al efecto la Ley de Presupuestos[17], los ingresos que perciba por los servicios que preste, y los demás bienes que adquiera a cualquier título".

Nos parece bastante heterogénea la constitución de este patrimonio. Por una parte existen recursos del Estado aportados mediante la

16 Art. 161º: "La Ley General de Presupuesto asentará en sumas totales los fondos que sean necesarios, para el mantenimiento de la Superintendencia y para las demás finalidades que se le señalan en la presente ley. Todos los gastos que originen estos rubros, incluyendo la remuneración del personal, serán pagados por la Tesorería fiscal respectiva, previo giro del superintendente".

17 El Art. 24 del D.L. 3538 dispone: "La Ley General de Presupuesto establecerá en sumas globales, los fondos que sean necesarios para el mantenimiento de la Superintendencia y para las demás finalidades que le sean propias".

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Ley General de Presupuestos. Estos fondos estatales los contempla dicha ley en sumas globales, según dispone el artículo 24º del D.L. Nº 3.538.

En lo que dice relación con los bienes transferidos a la Superintendencia, para aclarar este punto debemos recurrir al artículo 4º Transitorio del D.L. Nº 3.538. Mediante esta disposición legal se transfiere a la Superintendencia de Valores y Seguros "por el solo ministerio de este decreto ley", los bienes raíces de que el Fisco es dueño que actualmente ocupa la Superintendencia de Compañías de Seguros, S. A. y Bolsas de Comercio; los bienes muebles que figuran en su inventario; los saldos disponibles de sus cuentas corrientes, y cualquier otro bien mueble, corporal o incorporal que tuviere asignado.

Respecto de los ingresos que perciba la Superintendencia por los servicios prestados es necesario relacionar esto con lo establecido en el artículo 5º del D.L. Esta norma permite al superintendente de Valores y Seguros, pagar con fondos del presupuesto de la Superintendencia los gastos que le signifique el ejercicio de las funciones encomendadas por los siguientes artículos: 438 y 464 del Código de Comercio 92 del DFL Nº 251 y 4º letras "e" y "g" del D.L. Nº 3.538. Pero puede recuperar el monto de los gastos más reajustes e intereses cobrándole a la entidad o persona por cuya cuenta efectúe el desembolso. Incluso se contempla un procedimiento ejecutivo para el cobro de los gastos mencionados, en el artículo 6º del D.L. Nº 3.538.

Hay dos asuntos importantes que no podemos dejar de mencionar. El primero, que la Superintendencia de Valores y Seguros tiene sobre sí la fiscalización de la Contraloría General de la República respecto al examen de las cuentas de entradas y gastos según señala el artículo 25º del D.L. El segundo asunto es que por expresa disposición del artículo 42º del decreto ley se ha derogado el artículo 161 del DFL Nº 251 de 1931.

CAPITULO CUARTO.

LAS ATRIBUCIONES DE LA SUPERINTENDENCIA DE VALORES Y SEGUROS.

Las atribuciones y deberes del organismo público de control de las entidades aseguradoras se encuentran reglamentadas tanto en el Decreto Ley Nº 3.538 de 23 de diciembre de 1980 cuanto por el Decreto con Fuerza de Ley Nº 251 de 20 de mayo de 1931, que no ha sido expresamente derogado por el primero. En consecuencia, trataremos de determinar, separadamente, las facultades contenidas en el Decreto Ley Nº 3.538 de 1980, y las atribuciones señaladas en el Decreto con Fuerza de Ley Nº 251 de 1931.

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

I. *LAS ATRIBUCIONES DE LA SUPERINTENDENCIA DE VALORES Y SEGUROS CONTENIDAS EN EL DECRETO LEY Nº 3.538 DE 1980.*

El artículo 4º del Decreto Ley Nº 3.538 de 23 de diciembre de 1980 se refiere a las atribuciones y deberes del servicio público de control. Se advierte a simple lectura que estas atribuciones y deberes tienen un campo de aplicación más vasto que las contempladas en el artículo 3º del DFL Nº 251 de 1931.

Las atribuciones de la autoridad chilena de control establecidas en el artículo 4º del D.L. Nº 3.538 de 1980, se aplican a las empresas dedicadas al comercio de asegurar y reasegurar, a los fondos mutuos y sociedades administradoras de ellos, a las bolsas de valores mobiliarios y operaciones bursátiles, a las personas jurídicas que emiten efectos de comercio u otros valores de oferta pública, a las personas jurídicas y naturales que intermedien efectos de comercio u otros valores de oferta pública, a las sociedades anónimas en general y a cualquier otra entidad o persona natural o jurídica que le encomienden las leyes.

Al referirse el legislador al deber de fiscalizar a cualquier otra entidad o persona natural o jurídica que le encomienden las leyes, deja abierta la posibilidad de extender el campo del control estatal ejercido por la Superintendencia. En este mismo orden de ideas, el artículo 3º, inciso 5º del D.L. Nº 3.538 de 1980, señala que el superintendente podrá establecer, mediante resoluciones de carácter general, sistemas simples o generales de fiscalización, cuya principal finalidad sea el registro, la estadística y, en su caso, la adecuada información a los accionistas.

Al tratar de las atribuciones y deberes de la Superintendencia de Valores y Seguros, contenidas en el artículo 4º del Decreto Ley Nº 3.538 de 1980, haremos algunas comparaciones con las facultades del mismo servicio establecidas en el texto del Decreto con Fuerza de Ley Nº 251 de 1931, a fin de destacar algunas innovaciones, sin perjuicio del estudio separado que haremos de estas últimas.

De conformidad con lo previsto por el artículo 4º del D.L. Nº 3.538 de 1980, corresponde a la Superintendencia de Valores y Seguros velar por que las personas e instituciones fiscalizadas, desde su iniciación hasta el término de su liquidación, cumplan con las leyes, reglamentos, estatutos y otras disposiciones que las rijan. Esta norma contiene el principio general según el cual corresponde al servicio público estatal la misión de fiscalizar durante toda su vida las entidades sometidas a su control para velar por el respeto de la legalidad. Siendo así, no se aparta de la norma contemplada en el artículo 83, letra c) del DFL Nº 251 de 1931, que ya entregaba esta misión de fiscalización a la Superintendencia de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio. Por ende, el principio general de que la fiscalización se ejerce durante toda la vida de las empresas por la autoridad pública de control se mantiene.

En el orden que el legislador las ha establecido, pasaremos revista a las atribuciones y deberes de la autoridad chilena de control.

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

1. *Facultad interpretativa de la Superintendencia.* Según el artículo 4º letra a) del Decreto Ley Nº 3.538, corresponde a la entidad fiscalizadora: "Interpretar administrativamente dentro del ámbito de su competencia, las leyes, reglamentos y demás normas que rigen a las personas o entidades fiscalizadas y fijar normas, impartir instrucciones y dictar órdenes para su aplicación y cumplimiento".

El legislador de 1980 viene a establecer en forma expresa esta atribución del servicio público de control que él ha ejercido durante todo el tiempo desde que se creó en 1931, con el nombre de Superintendencia de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio. En verdad, desde esa época el organismo de control ha venido resolviendo consultas de los accionistas e interesados, evacuando informes, impartiendo instrucciones que reflejan su criterio interpretativo frente a las disposiciones legales vigentes, constituyendo para el investigador, para el abogado y para el práctico un elemento valioso para determinar el ámbito de las normas legales.

Se ha preocupado, asimismo, el legislador de señalar que las contiendas de competencia que surjan del ejercicio de esta atribución con otras autoridades administrativas serán resueltas por la Corte Suprema.[18]

2. *Facultad de absolver consultas y peticiones.* El servicio público está facultado para "absolver las consultas y peticiones e investigar las denuncias o reclamos formulados por accionistas, inversionistas u otros legítimos interesados, en materias de su competencia, determinando los requisitos o condiciones previas que deban cumplir para entrar a conocer de ellas".

Como ya expresáramos, a propósito de la facultad interpretativa, en la práctica la Superintendencia desde su creación absolvía consultas y peticiones de los accionistas, inversionistas y asegurados relativas a la interpretación de las normas sobre las entidades sometidas a su control. Asimismo, el servicio público asumía la facultad de iniciar investigaciones frente a denuncias o reclamos formulados por los accionistas o asegurados.

Resulta novedoso e interesante que el legislador haya establecido expresamente en la actualidad que cualquier persona, amparada en su legítimo derecho, pueda plantear al órgano de control su consulta, petición, denuncia o reclamo. Se cautela con esta disposición el derecho que asiste al pequeño accionista, inversionista o asegurado de invocar la intervención de la autoridad fiscalizadora, lo que sin duda comporta una manera de proteger el ejercicio de ese derecho.

3. *Facultad de evacuar informes solicitados por la justicia.* Corresponde al servicio público de control: "Evacuar los informes que le requieran los tribunales que estén conociendo de causas criminales, siempre que correspondan a materias de su competencia y cuya información esté disponible en sus archivos".

Para que la autoridad de control cumpla con esta facultad debe tratarse de materias que queden comprendidas en el ámbito de su competencia y que tal información esté disponible en sus archivos. Respecto

18 Enrique Silva Cimma, ob. cit.

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

de este último requisito, pensamos que la expresión "información disponible" debe entenderse en relación con la existencia material de la información en sus archivos y no en otro sentido.

4. *Facultad de examinar operaciones y documentos.* Contemplada en el artículo 4º, letra d). Esta facultad ya estaba consagrada por el DFL Nº 251 de 1931, respecto de las Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio.

Si bien la facultad de examinar operaciones equivale en el DFL 251 a la facultad fiscalizadora de la Superintendencia, la norma del D.L. Nº 3.538 es mucho más precisa y más amplia en su alcance. En efecto, la autoridad de control puede requerir de los sujetos fiscalizados o de las actividades fiscalizadas, o de sus administradores, asesores o personal los antecedentes y explicaciones que juzge necesarios para su información. El DFL Nº 251 autorizaba a la Superintendencia para requerir dichas informaciones sólo respecto de las entidades sujetas a supervigilancia. Siendo esto así, en la actualidad el servicio público puede requerir la información de personas distintas de las sometidas a fiscalización.

Más aún, esta atribución de la Superintendencia está respaldada por la disposición del artículo 26 del D.L. Nº 3.538 de 1980, que le autoriza para requerir de la justicia ordinaria la aplicación del procedimiento de apremio que contemplan los artículos 93 y 94 del Código Tributario, cuando se obstaculice o impida el pleno ejercicio de esta facultad. Si el infractor se opusiere al examen de la documentación y al requerimiento de información, o existiere oposición de los administradores, asesores o personal de la entidad fiscalizada para entregar antecedentes o explicaciones necesarias, el superintendente puede solicitar directamente al intendente o gobernador el auxilio de la fuerza pública, con facultades de allanamiento y descerrajamiento.

Sin duda, el legislador ha querido dotar al servicio contralor de los mecanismos necesarios y del imperio correspondiente para que, en la práctica, pueda hacer efectiva esta atribución. La tradición de la autoridad de control chilena demuestra que siempre ha ejercido sus atribuciones dentro del marco legal y sin deslizarse en un intervencionismo que falseara la filosofía del sistema, lo que garantiza que estas nuevas atribuciones no han de ejercerse arbitrariamente.

5. *Facultad de requerir la entrega de documentos y otros.* Mediante ella la Superintendencia puede solicitar la entrega de "cualquier documento, libro o antecedente que sea necesario para fines de fiscalización", sin alterar el desenvolvimiento normal de las actividades del afectado.

Podemos apreciar que la facultad del ejercicio de control es bastante amplia en cuanto a que puede solicitar la entrega de "cualquier documento, libro o antecedente que sea necesario para fines de fiscalización". Si la persona o entidad fiscalizada obstaculizare o impidiere la entrega del documento, libro o antecedente solicitado por la Superintendencia, puede aplicársele el procedimiento de apremio contenido en el artículo 26 del D.L. Nº 3.538 de 1980, esto es, empleo de Fuerza Pública.

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

6. *Facultad de disponer permanentemente de libros y otros documentos.* Según el artículo 4º, letra d) del D.L. Nº 3.538 de 1980, salvo las excepciones autorizadas por la Superintendencia, todos los libros, archivos y documentos de las entidades o personas fiscalizadas deben estar permanentemente disponibles para su examen en la sede principal de sus negocios.

Esta norma establece el principio general que permite a la autoridad de control el acceso permanente a los archivos, libros y documentos de los sujetos fiscalizados, con el fin de examinarlos. Se exceptúan sólo aquellos casos expresamente autorizados por el mismo servicio público de control.

7. *Facultad de fijar normas sobre confección en presentación de balances y otros.* En virtud de la regla contenida en el artículo 4º, letra e) del decreto ley en estudio, corresponde al organismo de control: "Fijar las normas para la confección y presentación de memorias, balances, estados de situación y demás estados financieros de los sujetos fiscalizados y determinar los principios conforme a los cuales deberán llevar su contabilidad".

A la fijación de normas sobre confección de balances y su presentación se refiere, también, el artículo 83 letra h) del DFL Nº 251 de 1931. Sin embargo, el alcance de la norma contenida en el Decreto Ley Nº 3.538 de 1980 es más visto, en cuanto a que permite establecer reglas sobre la elaboración de dichos documentos financieros y contables y, además, faculta al servicio público de control para determinar los principios conforme a los cuales los sujetos fiscalizados deberán llevar su contabilidad.

La Superintendencia de Valores y Servicios, para el ejercicio eficaz de esta facultad, puede impartir instrucciones, adoptar medidas de corrección y, en general, las que estime convenientes para el resguardo de los accionistas, inversionistas y asegurados, como también del interés público.

Estas reglas reflejan el propósito de ejercer un control técnico destinado a proteger los intereses de los accionistas, asegurados e inversionistas, como asimismo, un control de carácter económico cuya finalidad primordial es cautelar el interés público. Constituye, sin duda, un avance en cuanto al régimen de control establecido en el DFL Nº 251 de 1931, que expresamente no hacía referencia a la necesidad de salvaguardar los intereses generales de la colectividad.

8. *Facultad de ordenar correcciones en valores asentados en la contabilidad.* El servicio público en ejercicio de sus atribuciones puede especialmente ordenar que se rectifique o corrija el valor en que se encuentran determinadas partidas de la contabilidad cuando establezca que dicho valor no corresponde al real.

Junto con establecer la facultad ya mencionada, el texto legal consagra un procedimiento para reclamar contra la resolución de la autoridad de control que ordena la rectificación o corrección del valor de un asiento contable. Este procedimiento consiste en la interposición de un reclamo ante la Corte de Apelaciones de Santiago, dentro del plazo de 10 días contados desde la fecha de la notificación de la resolución que ordena la rectificación o corrección. Del reclamo interpuesto se confiere traslado

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

a la Superintendencia por el plazo de 6 días y, con lo que ella responda o en su rebeldía, se dicta sentencia por la Corte de Apelaciones, resolución en contra de la cual no procede recurso alguno.

Es interesante destacar que, al mismo tiempo, que se amplía el marco de las atribuciones del organismo estatal, se contemplan normas que contienen mecanismos de defensa de los sujetos fiscalizados, como este procedimiento de reclamo resuelto por una autoridad jurisdiccional perfectamente determinada.

9. *Facultad de inspección*. Según el artículo 4º, letra f) del D.L. Nº 3.538, la Superintendencia puede "inspeccionar por medio de sus empleados o de auditores externos a las entidades o sujetos fiscalizados". Tal facultad está, asimismo, contenida en los artículos 3º letra b) y 83 letra b) del DFL Nº 251 de 1931, respecto de las compañías de seguros y de sociedades anónimas. Con todo, se advierte que el propósito del legislador de 1980 es el de extender el ámbito de esta atribución al mismo tiempo que hacerla efectiva, en la práctica, ya sea por sus funcionarios o por auditores externos.

10. *Facultad de requerir información al público*. La autoridad de control puede requerir de las personas o entidades sometidas a su supervigilancia, que proporcionen, por las vías que ella señale, información al público, veraz, suficiente y oportuna, sobre su situación jurídica, económica y financiera.

La información debe reunir los caracteres de veraz, oportuna y suficiente, que el propio servicio público se encarga de calificar. Ella debe referirse a la situación jurídica, económica y financiera de las personas o entidades sometidas a su control.

Conviene recordar a este respecto que los artículos 18, 19 y 20 del DFL Nº 251 de 1931, establecen exigencias de información que deben cumplir las empresas sometidas a fiscalización. Según el artículo 18 del texto legal recién citado, las compañías de seguros deberán enviar a la Superintendencia, en las oportunidades que ésta señala, resúmenes sobre pólizas emitidas, producción neta, reaseguros y cesiones. Por su parte, el artículo 20 de dicho decreto consagra la obligación de las compañías de seguros de publicar conjuntamente con el balance un inventario de sus inversiones. En fin, el artículo 20 dispone que la Superintendencia publicará anualmente en el Diario Oficial, un resumen de los balances de las compañías de seguros en que se demuestre la situación de cada una de ellas y de todas en conjunto.

En el régimen del DFL Nº 251 se pretende que el servicio de control se mantenga informado sobre la situación de las entidades controladas y, al mismo tiempo, en forma tangencial, que el público se beneficie de esta información. Nos parece más general y apropiado el sistema creado por el D.L. Nº 3.538, por cuanto permite obtener que la autoridad de control requiera información destinada al público, veraz, oportuna y suficiente de las personas y entidades fiscalizadas, respecto de su situación jurídica, económica y financiera y que ella se exprese a través de las vías que el propio servicio determine.

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Además, el artículo 4º, letra g) del D.L. Nº 3.538 de 1981, establece que la propia Superintendencia puede efectuar publicaciones referentes a la situación jurídica, económica y financiera de las personas y entidades bajo su control, imputándoles a ellas los gastos que se originen, pudiendo recuperarlos gracias al procedimiento ejecutivo previsto en el artículo 6º del mismo cuerpo legal.

Para el caso que se obstaculice o impida el ejercicio de esta facultad, el organismo estatal puede impetrar la aplicación del procedimiento de apremio contemplado en los artículos 93 y 94 del Código Tributario, ocurriendo ante el Juez de Letras en lo civil del domicilio del infractor.

Sin duda, que la información constituye un aspecto fundamental para el ejercicio de los derechos tanto de accionistas como de asegurados e inversionistas. Resulta significativo que el legislador se haya preocupado de establecer los mecanismos para que la información llegue en forma veraz, oportuna y suficiente a los interesados. Siendo así, la información podrá ser manejada por todo interesado a diferencia de lo que ocurría antes, cuando ella se encontraba sólo a disposición de los "iniciados" en la vida de los negocios.

11. *Facultad de citar a declarar a representantes, administradores, asesores y dependientes.* El D.L. Nº 3.538 de 1980, contempla en su artículo 4º, letra k) la facultad de la autoridad de control para "citar a declarar a los representantes, administradores, asesores y dependientes de las entidades o personas fiscalizadas y a toda otra persona que hubiere ejecutado o celebrado con ellas actos o convenciones de cualquier naturaleza, respecto de algún hecho cuyo conocimiento estime necesario para el cumplimiento de sus funciones".

He aquí, una interesante facultad inquisitiva del servicio público de control estatal. No cabe duda que resulta apropiado que el organismo público pueda citar a declarar a los representantes, administradores y asesores de las entidades o personas sometidas a fiscalización, por cuanto ellos toman decisiones o contribuyen a que se adopten acuerdos, relacionados con la gestión o administración de dichas entidades o personas. Sin embargo, no creemos conveniente que pueda citarse, con los propósitos señalados, a dependientes de las empresas o personas supervigiladas, toda vez que ellos no toman decisiones de administración social y, por el hecho de que están unidos a sus principales por un vínculo de subordinación, sus declaraciones podrían carecer de la objetividad e imparcialidad necesarias. En cualquier caso, el propio servicio de control califica las declaraciones que hacen los dependientes de las entidades fiscalizadas y el valor que a ellas pueda atribuírseles. Ya hemos dicho que la autoridad de control chilena se ha caracterizado siempre por actuar dentro de un estricto cumplimiento de sus atribuciones y deberes legales, lo que asegura que el ejercicio de esta atribución no habrá de prestarse para abusos.

Lo que resulta extraordinariamente novedoso, es que la Superintendencia está, asimismo, autorizada para citar a declarar a cualquier otra persona que hubiere ejecutado o celebrado con las entidades o personas fiscalizadas, actos o contratos de cualquier naturaleza, respecto de algún hecho cuyo conocimiento estime necesario para el cumplimiento

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

de sus funciones. La autoridad de control chilena carecía de esta facultad antes de la promulgación del D.L. Nº 3.538 de 1980. Tal atribución resulta excepcional si se tiene en cuenta la tendencia actual a limitar la intervención estatal a los aspectos esenciales del funcionamiento de los entes fiscalizados. Además, no podemos perder de vista que, en el ejercicio de esta potestad, el servicio público puede citar a declarar a personas naturales o representantes de personas jurídicas que no están expresamente sometidas a su supervigilancia.

La facultad que comentamos tiene parangón con aquellas de que está investida la Security and Exchanges Comission, órgano de control de las sociedades anónimas y de las operaciones de bolsa en el derecho norteamericano. En efecto, de acuerdo con lo previsto por el artículo 21 del Security Exchanges Act de 1934, dictado en los tiempos del "New Deal", la comisión ya mencionada puede hacer comparecer durante el desarrollo de una investigación a toda persona que haya violado alguna disposición legal o que se apreste a violarla, tratándose del funcionamiento de una sociedad anónima. De igual forma esta comisión puede exigir la comunicación de todos los libros y documentos sociales que estime necesarios para el éxito de su inspección. La similitud se aprecia, asimismo, en cuanto a que la Security and Exchanges Comission está también facultada para recurrir a los Tribunales de Justicia a fin de obtener la aplicación de sanciones respecto de quienes entorpezcan sus investigaciones.

En este mismo orden de ideas la facultad de la Superintendencia chilena que comentamos es comparable con la establecida para la Comisión de las Comunidades Económicas Europeas en el campo del derecho de la libre competencia comercial.[19]

La disposición que analizamos expresa, finalmente, que no están obligados a comparecer a formular declaraciones las personas mencionadas en el artículo 360 del Código de Procedimiento Civil, pudiendo hacerlo por escrito.

No podemos dejar de advertir que la facultad de citar a prestar declaraciones a los representantes, administradores, asesores y dependientes de las entidades o personas fiscalizadas puede significar, en cierta medida, una excepción a instituciones ya reconocidas y aceptadas en el Derecho Comercial chileno, como el secreto de la contabilidad, el secrto bancario y otras del derecho en general, como el secreto profesional.

12. *Facultad de dictar normas que aseguren la fidelidad de determinados documentos.* El organismo fiscalizador está facultado para "dictar normas que aseguren la fidelidad de las actas, libros y documentos que la Superintendencia determine, y requerir, en su caso, que en ellos se deje constancia o se inserten, parcial o íntegramente, sus comunicaciones".

En la legislación anterior encontramos varias disposiciones destinadas a asegurar la fidelidad de actas, libros y otros documentos de las entidades sometidas a control. Así, el artículo 18 del Reglamento Nº 4.705 de 30 de noviembre de 1946, sobre Sociedades Anónimas Chilenas y Extranjeras, permite a la Superintendencia autorizar a las sociedades anóni-

19 Véase: Sandoval López, Ricardo, "La libre competencia y su regulación en el Derecho de las Comunidades Económicas Europeas". Revista de Derecho. Universidad de Concepción, 1980.

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

mas para que las deliberaciones y acuerdos del Directorio se escrituren en el libro de actas por medios manuales, mecánicos o químicos, cuando, a su juicio, estos medios ofrezcan seguridad de que no podrá haber intercalaciones, supresiones o cualquier otra alteración que afecte la fidelidad del acta. Otro tanto ocurre con el artículo 35 del mismo cuerpo reglamentario cuando permite llevar el Registro de Accionistas, mediante procedimientos mecánicos, siempre que estos medios sean seguros y que, además, se justifique la necesidad, por el gran número de anotaciones que deban hacerse en dicho registro.

Al velar por la fidelidad de los documentos ya expresados, el servicio público está, al mismo tiempo, logrando una información más veraz para el ejercicio de sus otras atribuciones de control.

13. *Facultades relativas a los inspectores de cuentas y auditores externos.* Recordemos que en nuestro derecho de sociedades anónimas los inspectores de cuentas y los auditores son personas encargadas de verificar la regularidad externa de la administración social. Se les denomina, en el lenguaje moderno, contralores delegados, cuyo mandato nace de la Junta General Ordinaria de Accionistas, pero, en el fondo, ellos realizan la misión de control que corresponde a los propios accionistas.

La importancia de las normas sobre inspectores de cuentas y auditores contenidas en el D.L. Nº 3.538 de 1980, estriba fundamentalmente en el alcance de sus disposiciones que se aplican a las empresas dedicadas a asegurar y reasegurar a los fondos mutuos y sociedades administradoras de los mismos, a las bolsas de valores y operaciones bursátiles, personas jurídicas que emiten efectos de comercio u otros valores de oferta pública, personas jurídicas y naturales que intermedien efectos de comercio u otros valores de oferta pública, sociedades anónimas en general y cualquier otra entidad o persona cuya fiscalización se encomiende a la Superintendencia.

En relación con esta materia, el artículo 4º, letra j) del Decreto Ley Nº 3.538 de 1980, dispone que la autoridad de control puede "ordenar a las personas o entidades fiscalizadas que ella determine, la designación de auditores externos, los que deberán informar sobre sus balances generales y, en su caso, reemplazarán a los inspectores de cuentas y estarán revestidos de sus mismas atribuciones y deberes. La Superintendencia podrá fijar los requisitos que aquéllos y éstos deben reunir, para el cumplimiento de su cometido, todo ello en relación con las características de dichas personas o entidades fiscalizadas".

Esta norma legal contribuye a mejorar el sistema de control interno de las propias entidades o personas sometidas a fiscalización. Un primer intento del legislador para conseguir este propósito lo encontramos en la promulgación de la Ley Nº 17.308 de 1º de julio de 1970 y en su reglamento, que actualizaron el derecho de sociedades anónimas en esa época.

La tarea de verificar las operaciones sociales y de examinar la contabilidad, inventario y balance de las sociedades anónimas y compañías de seguros es de suyo compleja, por ende, es encomiable que el legislador establezca los requisitos o condiciones que deben cumplir las personas

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

que la tienen a su cargo. En la Ley Nº 17.308 de 1970, se creó, por primera vez, un registro de los profesionales que pueden desempeñar estas funciones, que se encuentran a cargo de la Superintendencia.

La idoneidad profesional unida a la imparcialidad e independencia de los inspectores de cuentas y auditores externos, respecto de la sociedad que los designa, constituyen elementos básicos para garantizar la seriedad y la eficacia del control que estas personas ejercen por delegación de los propios accionistas.

Se completa este conjunto de reglas que perfeccionan el control interno de las entidades sometidas a la fiscalización de la Superintendencia, con la norma contenida en el artículo 4º, letra k) del D.L. Nº 3.538 que permite "vigilar las actuaciones de todos los auditores externos e inspectores de cuentas, impartirles normas respecto al contenido de sus dictámenes y requerirles cualquier información o antecedente relacionado con el cumplimiento de sus funciones".

No existía una regla expresa en el DFL Nº 251 de 1931, ni el Reglamento Nº 4.705 de 1946, sobre Sociedades Anónimas Nacionales y Extranjeras, que sometiera a la fiscalización de la Superintendencia a los inspectores de cuentas o auditores. En efecto, el artículo 5º, inciso 8º del Reglamento Nº 4.705 de 1946, se limitaba a señalar que "los informes que emitan los auditores deberán cumplir con las normas de auditoría de aceptación general en la profesión". Es más amplio el precepto del artículo 4º, letra k) del Decreto Ley Nº 3.538 de 1980, por cuanto faculta al servicio público de control para impartirles instrucciones sobre el contenido de sus dictámenes y requerirles cualquier información o antecedente relacionado con el cumplimiento de sus funciones.

Finalmente, la Superintendencia puede designar auditores externos con el fin de que realicen las tareas que específicamente les encomienda, con las facultades que estime necesarias, respecto de las personas o entidades sujetas a supervigilancia. Los auditores externos designados por la autoridad de control están afectos a la obligación de reserva establecida y sancionada en el artículo 23 del D.L. Nº 3.538 de 1980, y son remunerados por el sujeto fiscalizado. Su remuneración goza del privilegio establecido en el Nº 4º del artículo 2.472 del Código Civil.

Vale la pena advertir que en este último caso, es el organismo estatal el que designa directamente los auditores externos con el propósito de encomendarles una función específica que le permitirá ejercer posteriormente sus facultades inspectivas o fiscalizadoras.

La obligación de reserva del artículo 23 del D.L. Nº 3.538 de 1980, se aplica también a los empleados o personas que a cualquier título presten servicios a la Superintendencia, respecto de los documentos y antecedentes de las personas o entidades sujetas a fiscalización. Sin embargo, el artículo 23, inciso 2º del mismo cuerpo legal, contempla una excepción en este sentido al facultar al servicio público de control para dar a conocer la información o documentación de los sujetos fiscalizados cuando se trata del resguardo de la fe pública.

14. *Deber de llevar registros públicos de profesionales o información.* La disposición del artículo 4º, letra m) del D.L. Nº 3.538 de 1980, impone

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

a la Superintendencia el deber de llevar los registros públicos de profesionales o de información que las leyes le encomienden.

En el DFL Nº 251 de 1931, se establecen reglas que ordenan al servicio público de control llevar determinados registros. Es el caso del artículo 120 del texto legal recién citado que ordena llevar un registro alfabético de todas las sociedades anónimas; otro tanto ocurre con el registro de presidentes, directores, gerentes y liquidadores de sociedades anónimas; ambos, destinados a la información del público, de los accionistas y terceros interesados. Por su parte, el Reglamento Nº 4.705 de 30 de noviembre de 1946, sobre Sociedades Anónimas Nacionales y Extranjeras, establece en su artículo 5º, inciso 6º, en su texto fijado por la Ley Nº 17.308 de 1870, la existencia de un registro de auditores entre los contadores en ejercicio.

La obligación de llevar estos registros de profesionales o de información constituye, sin duda, un elemento destinado a complementar su misión de control sobre las personas o entidades fiscalizadas y, en cierta medida, a hacerla más eficaz.

15. *Facultad de requerir informes de organismos técnicos y contratación de peritos o técnicos.* De conformidad con lo dispuesto por el artículo 4º, letra n) del D.L. Nº 3.538 de 1980, es atribución de la Superintendencia de Valores y Seguros "requerir de los organismos técnicos del Estado los informes que estime necesario y contratar los servicios de peritos o técnicos".

Esta facultad estaba antes consagrada en el artículo 115 del DFL 251 de 1931, en su texto fijado por la Ley Nº 17.308 de 1970, pero en relación con los antecedentes técnicos que se acompañaban a los prospectos de constitución de sociedades anónimas.

La atribución contenida en el artículo 4º, letra n) del D.L. Nº 3.538, tiene un carácter genérico ya que permite a la Superintendencia solicitar de los organismos técnicos del Estado los informes que ella estime necesarios para el cumplimiento de sus funciones de fiscalización.

16. *Ejercer las demás facultades que otras leyes o normas expresamente le confieran.* El Decreto Ley Nº 3.538 de 1980, no derogó el DFL Nº 251 de 20 de mayo de 1931, por lo que debemos entender que se mantiene vigente, salvo hipótesis de derogación tácita respecto de algunas normas que pueden estimarse incompatibles con el nuevo texto.

Tal conclusión se deduce del texto del artículo 42 del Decreto Ley Nº 3.538 de 1980, y de las otras disposiciones varias contenidas en el Título IV del referido cuerpo legal.

En consecuencia, corresponde analizar, también, las atribuciones y deberes que el artículo 3º y el artículo 83 del DFL Nº 251 de 1931, contemplan para la Superintendencia en la fiscalización de las compañías de seguros y sociedades anónimas.

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

II. *ATRIBUCIONES DE LA SUPERINTENDENCIA CONTENIDAS EN EL DFL Nº 251 DE 1931.*

Las atribuciones y deberes que contiene el DFL Nº 251 de 1931, las ejerce la Superintendencia tanto respecto de las compañías de seguros como de las sociedades anónimas y bolsas de comercio.

Las facultades que permiten al órgano de control fiscalizar las sociedades anónimas, en términos generales, son similares a las que posibilitan el control sobre las compañías de seguros. Esta apreciación resulta de comparar los textos de los artículos 3º y 83 del DFL Nº 251 de 1931. Sin embargo, un análisis del contenido y alcance de las atribuciones, en uno y otro caso, nos conduce a creer que ellas son más rigurosas y de efectos más extendidos cuando se trata de las compañías de seguros, que se justifica por los intereses en juego.

La Superintendencia está dotada de facultades inspectivas más amplias, tratándose de compañías de seguros que de sociedades anónimas en general, debido a la naturaleza de la actividad económica de las primeras y a la especialidad de sus operaciones.

Por otra parte, no podemos perder de vista que las atribuciones de la Superintendencia, reglamentadas por el DFL Nº 251 de 1931, son sin perjuicio de las que hemos analizado en el texto del D.L. Nº 3.538 de 1980. Resulta así que el sistema de control de las entidades aseguradoras está reforzado al estar sancionado en dos cuerpos legales diversos, que no son incompatibles entre sí. Esto contribuye a la eficacia del mismo pero creemos que el legislador, más adelante, sistematizará toda la fiscalización en un solo texto.

Al igual que en el análisis realizado a propósito del D.L. Nº 3.538 de 1980, al tratar de las atribuciones y deberes de la Superintendencia de Valores y Seguros, contenidas en el DFL Nº 251 de 1931, haremos un estudio pormenorizado de cada una de las principales facultades. Respecto de estas últimas, existen pronunciamientos de la propia autoridad de control relativos al alcance de sus facultades, lo que no ocurre tratándose de las atribuciones fijadas por el D.L. Nº 3.538, de reciente promulgación.

1. *Facultad de autorizar la existencia de las sociedades anónimas nacionales de seguros y reaseguros.* El artículo 3º del DFL Nº 251 de 1931, en su texto fijado por el D.L. Nº 3.057 de 1980, establece que corresponde a la autoridad fiscalizadora "autorizar la existencia, aprobar los estatutos y sus modificaciones, aprobar la prórroga del plazo de duración y la disolución anticipada de las sociedades anónimas nacionales de seguros y de reaseguros, teniendo a la vista los documentos que acrediten que se han cumplido y están en condiciones de cumplir las obligaciones de la presente ley".

Tal vez, una de las características más originales de nuestro derecho de sociedades anónimas es la existencia de un servicio público estatal encargado de fiscalizar el nacimiento, funcionamiento, disolución y liquidación de las sociedades anónimas, compañías de seguros y bolsas de va-

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

lores, llamado, a partir del D.L. Nº 3.538, Superintendencia de Valores y Seguros.

Se trata de un sistema de supervigilancia que se ejerce durante toda la existencia de la entidad fiscalizada, y que principia, justamente, con la facultad de autorizar la existencia de las sociedades anónimas nacionales de seguros y reaseguros.

Para conceder esta autorización fundamental para el nacimiento de las sociedades aseguradoras y reaseguradoras, el servicio público exige el cumplimiento de condiciones o requisitos de fondo y de forma. Las condiciones de fondo dicen relación con la forma jurídica que debe adoptar la empresa para dedicarse a este rubro de actividad comercial, con la aprobación de los estatutos, con la exigencia de un capital mínimo y con la explotación de uno de los dos grandes ramos de seguros, ya que está prohibido que las compañías se dediquen a ambos tipos de seguros. Los seguros del primer grupo están representados por los que cubren los riesgos de incendio, marítimos, transporte terrestre y demás que aseguren la reparación de daños causados por acontecimientos que puedan o no ocurrir. El segundo grupo de seguros son los de vida u otros que aseguren al tenor de una póliza, dentro de o al término de un plazo, un capital, una póliza saldada o renta para sí o su beneficiario.

Las condiciones de forma se refieren al cumplimiento de las exigencias de constitución o de formación de las compañías aseguradoras, cuyos detalles están tratados en el título III del DFL Nº 251 de 1931, relativo a las sociedades anónimas, en lo que no es contrario con el título referente a las compañías de seguros.

Además de autorizar la existencia de las sociedades anónimas aseguradoras o reaseguradoras la Superintendencia, en los términos del ya mencionado artículo 3º, letra a) del DFL Nº 251, está facultada para aprobar los estatutos y sus modificaciones, aprobar la prórroga del plazo de duración y la disolución anticipada de las sociedades anónimas nacionales de seguros y reaseguros.

Como podemos apreciar, la Superintendencia ejerce este control técnico o de solvencia durante toda la vida de las sociedades anónimas aseguradoras y de reaseguros.

Lo anterior no significa que las compañías de seguros o reaseguros que adoptan otra forma jurídica diferente a la sociedad anónima, queden excluidas de la fiscalización del servicio público de control, ya que el artículo 6º del DFL Nº 251, modificado por el Decreto Ley 3.057 de 1980, al señalar lo que debe entenderse por compañías de seguros, mencionando a las entidades de carácter mutual organizadas sin fines de lucro, cooperativas de seguros y entidades autorizadas por ley para asegurar, establece: "Sin que la misma las exceptúe de la fiscalización de la Superintendencia".

2. *Facultad de fiscalizar las operaciones de las compañías de seguros.* El artículo 3º, letra b) del DFL Nº 251, establece: Son atribuciones y obligaciones de la Superintendencia: "fiscalizar las operaciones de las compañías de seguros, hacer arqueos, pedir la ejecución y presentación de balances en las fechas que estime conveniente, revisar sus libros, sus carteras,

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

y, en general, solicitar todos los antecedentes que le permitan imponerse de su estado, desarrollo y solvencia y de la forma en que cumplen las prescripciones de la presente y de las demás leyes vigentes, pudiendo ordenar las medidas que fueren menester".

La supervigilancia de las operaciones de las sociedades de seguros es, quizás, uno de los aspectos más interesantes del sistema chileno de control y también donde encontramos las facultades más extensas de la autoridad de control.

En efecto, para cumplir esta misión de fiscalización, el servicio público puede exigir, en cualquier momento, la ejecución y presentación de balances, realizar verificaciones de caja, revisar los libros de contabilidad y, en general, requerir todos los documentos que permitan conocer el estado, la evolución y la solvencia de las empresas sometidas a su control.

Nos parece necesario destacar que se trata de una fiscalización general de las operaciones de las compañías de seguros efectuada por funcionarios especializados (inspectores de compañías de seguros) de la Superintendencia. Estos funcionarios forman parte del personal de la Superintendencia, y tienen la obligación de informar acerca de las verificaciones realizadas, aunque la facultad de tomar medidas de corrección, en el supuesto caso de existir irregularidades, es de competencia de la autoridad de control (superintendente).

La expresión fiscalizar que ha utilizado el legislador no significa una actitud pasiva de la autoridad de control, ya que la Superintendencia debe averiguar, criticar, aconsejar, resolver, hacer ejecutar sus decisiones y sancionar a quienes se opongan a ellas.[20]

Esta función de fiscalización de la Superintendencia tiene semejanza con el control sobre el lugar (controle surplace) que en Francia ejerce la Dirección de Seguros, con la participación de los funcionarios especializados denominados comisarios de control (commissaires–controleurs). Sin embargo, la diferencia estriba en que la Superintendencia adopta las medidas necesarias en lo referente a las compañías de seguros, por sí sola, en tanto que en el derecho francés, los comisarios de control deben rendir cuenta de sus verificaciones al Ministro de Hacienda quien determina las correcciones necesarias.[21]

3. *Facultad de convocar la reunión de los órganos de gestión y asambleas de las compañías de seguros.* El artículo 3º, letra c) DFL Nº 251, establece: Son atribuciones y obligaciones de la Superintendencia "Convocar al Directorio de las compañías o Junta General de Accionistas de las mismas, cuando el ejercicio de sus facultades de fiscalización así lo requiera. Suspender las sesiones de las juntas de accionistas cuando su constitución hubiere sido defectuosa y, por el mismo defecto, decretar dentro de los 8 días siguientes a la reunión, la nulidad de los acuerdos que se hubieren tomado".

El superintendente por sí, o por delegados, podrá asistir a las juntas generales de accionistas.

20 Leyton Puratich, Osvaldo. Obra citada Nº 162, página 113.
21 Controle de l'Assurance Privée en France. Ministere de l'Economie. Direction des Assurance, 1978, página 54.

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

El alcance del sistema de control chileno lo podemos apreciar a través de esta atribución de la autoridad administrativa de convocar a reunión al directorio de las compañías aseguradoras o a las juntas generales de accionistas.

Esta última es una atribución que concierne a todas las sociedades anónimas y bolsas de comercio, con el fin de asegurar el respeto a la ley, reglamentos y de los estatutos.

Según el artículo 83, letra d) del DFL Nº 251 de 1931, la autoridad chilena de control es competente para convocar a juntas generales de accionistas cuando, requerido el Directorio al efecto se hubiere negado a hacerlo. También puede ante la negativa del Directorio suspender la citación a juntas de accionistas y la Junta misma cuando fueren contrarias a la ley o a los estatutos. (Por ejemplo, cuando las normas de convocación no son estrictamente respetadas, o cuando la Asamblea conoce de una materia que no es de su competencia).

Tal vez es esta atribución del servicio público la que refleja en mayor medida la vocación intervencionista del Estado, ya que una diferencia de criterios entre el Directorio y los accionistas podría poner en peligro los intereses sociales o aquellos de la minoría.

El legislador ha establecido expresamente esta disposición en lo referente a las empresas aseguradoras considerando el carácter especial de las operaciones de éstas. El servicio público de control está autorizado para suspender las Juntas Generales de Accionistas de las compañías de seguros cuando la constitución haya sido defectuosa, y desde esa fecha a decretar en los 8 días siguientes a la reunión la nulidad de los acuerdos que hayan sido tomados durante su celebración.

El superintendente puede asistir personalmente o representado por un funcionario del servicio a las reuniones de las Asambleas Generales de Accionistas de las compañías de seguros y reaseguros sometidas a su control, según la propia expresión del artículo 3º, letra c), "tiene derecho a voz".

4. *Facultad de asumir el papel de administrador de las compañías de seguros.* El artículo 3º, letra d), expresa como otra atribución de la Superintendencia, la de "asumir con la visación del Ministerio de Hacienda, el carácter de único administrador de las compañías, pudiendo el superintendente delegar sus facultades en un funcionario de su planta directiva, profesional y técnica, cuando de conformidad con lo dispuesto en los Nºs 3 y 4 del artículo 44, se decreten las suspensiones a que ellos se refieren".

Para una mejor comprensión de esta atribución de la Superintendencia, transcribiremos lo que establece el artículo 44 en los Nºs 3 y 4: "En caso de incumplimiento de las órdenes que ella les imparta (se refiere a la Superintendencia) en ejercicio de sus atribuciones, o cuando las compañías no dieren cumplimiento a las disposiciones legales, reglamentarias o estatutarias que les incumben, la Superintendencia podrá sancionarlas debiendo comunicar por escrito la resolución correspondiente. Las sanciones consistirán:

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Nº 3: En suspensión de la administración hasta por 3 meses.
Nº 4: En suspensión de todas o algunas de las operaciones hasta por 6 meses".

Estas sanciones contempladas en los números 3 y 4 del artículo 44 se adoptan en aquellos casos en que los asuntos de las compañías de seguros han sido administrados de una manera ineficaz, con la finalidad de evitar la quiebra de las compañías.

Una vez decretada la suspensión de la administración, ya sea en el caso del Nº 3 ó 5 del artículo 44, el superintendente o uno de los funcionarios de la planta directiva, profesional y técnica de la Superintendencia, previa autorización del Ministro de Hacienda, asume la administración de la compañía de seguros, tarea que tiene por objeto lograr la estabilidad económica de la compañía afectada.

Antes de la modificación introducida por el Decreto Ley 3.057 del 10 de enero de 1980, el texto del mismo artículo 3º, letra d), era el siguiente: "Asumir, con la visación del Ministro de Hacienda, el carácter de único administrador de las compañías pudiendo el superintendente delegar sus facultades *en uno de sus jefes de servicio,* cuando de conformidad con lo dispuesto en los números 3 y 4 del artículo 44, se decreten las suspensiones a que ellos se refieren".

Según podemos apreciar, el legislador ha adoptado un criterio de mayor flexibilidad, ya que permite la delegación de las facultades del superintendente en un funcionario de la planta directiva, profesional y técnica que no necesita ser jefe de servicio.

5. *Facultad de aprobar los modelos de los textos de las pólizas y modificarlos.* De acuerdo a lo establecido en la letra e) del artículo 3º del DFL Nº 251 de 1931, modificado en su texto por el Decreto Ley Nº 3.057 de 10 de enero de 1980, es facultad de la Superintendencia: "Aprobar los modelos de los textos de las pólizas y modificarlos, no pudiendo las entidades aseguradoras contratar con modelos que no hubieren sido previamente autorizados por la Superintendencia".

El seguro, según lo dispuesto por el artículo 514 del Código de Comercio, es un contrato solemne, que se perfecciona y prueba por el otorgamiento de un documento denominado póliza.

En la póliza de seguro que, en definitiva es un formulario impreso, podemos distinguir 2 partes:

1. Condiciones particulares y
2. Condiciones generales.

En las condiciones particulares se menciona la individualización del asegurado, las cosas aseguradas, monto del seguro, primas, vigencia, etc.; es decir, todos los datos singulares del contrato de seguro.

Dentro de las condiciones generales, que constituyen la parte más interesante de las pólizas de seguros, se especifican el o los riesgos cubiertos por la póliza, la enumeración de los daños no susceptibles de indemnización, se deja constancia de las obligaciones y cargas del asegurado al momento de celebrarse el contrato, durante la vigencia de éste y una vez que ha acontecido el riesgo, también se deja constancia de las obligaciones de la empresa aseguradora.

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

La facultad de la Superintendencia dice relación con esta parte de las pólizas de seguro que, en definitiva, permite innovar a cada entidad aseguradora y les permite incorporar nuevos principios o técnicas.

Las empresas aseguradoras proponen modelos de textos de pólizas, pero el servicio público chileno de control, en una manifestación del ejercicio del control técnico o de solvencia, es quien aprueba los modelos propuestos y los modifica en caso necesario. Debido a esta atribución de la Superintendencia, la doctrina estima que el contrato de seguro es un contrato dirigido, por cuanto estaría regulado y vigilado por el poder público en su formación, ejecución y efectos.[22]

La mayor parte de las pólizas utilizadas en la actualidad por las compañías son aquellas que han sido propuestas o redactadas por la Superintendencia.[23]

Finalmente, el texto anterior del artículo 3º, letra e), otorgaba a la Superintendencia la facultad de aprobar las tarifas de primas y dejar sin efecto las tarifas ya aprobadas de las compañías aseguradoras. Sin embargo, el Decreto Ley Nº 3.057 ha establecido el sistema de libertad de tarifas de primas para las entidades de seguros, suprimiendo el control del servicio público sobre aquéllas.

6. *Facultad de verificar la exactitud de las reservas de riesgos en curso y de las reservas matemáticas.* El artículo 3º, letra f), expresa entre las atribuciones de la Superintendencia la de: "Comprobar la exactitud de las reservas de riesgos en curso y matemáticas constituidas por las compañías, de acuerdo con las disposiciones reglamentarias que dicte la Superintendencia y, asimismo, la exactitud de los balances con arreglo a los estatutos, leyes y reglamentos vigentes, aprobándolos, disponiendo su rectificación inmediata u ordenando las modificaciones que fuere necesario incorporar en el próximo balance".

El artículo 24 del DFL Nº 251, modificado por el D.L. Nº 3.057 de 10 de enero de 1980, establece la obligación de las entidades aseguradoras y las entidades reaseguradoras nacionales de constituir ciertas reservas llamadas en forma genérica "reservas técnicas", fuera del fondo de reserva legal que es exigencia para toda sociedad anónima.

Dispone este mismo artículo que las compañías del primer grupo deben constituir una *reserva de riesgos en curso,* y las compañías del segundo grupo *las reservas matemáticas* "que garanticen el cumplimiento de sus obligaciones de acuerdo con las normas que al efecto autorice la Superintendencia".

Sin embargo, en el contexto de nuestra legislación de seguros no encontramos una definición de reserva de riesgos en curso ni tampoco de reservas matemáticas.

La doctrina ha subsanado este problema definiendo la reserva de riesgos en curso como "el conjunto de las fracciones de primas que deben traspasarse al ejercicio siguiente para que la empresa esté en condiciones de pagar los eventuales siniestros que afecten a pólizas contratadas durante el ejercicio anterior".[24]

22 Sergio Baeza Pinto. "El Seguro". Editorial Jurídica de Chile, año 1967, página 24.
23 La Revista de la Superintendencia, Nº 36, de junio de 1976, página 28, contiene las pólizas redactadas por la Superintendencia.
24 Sergio Baeza Pinto. "El Seguro". Editorial Jurídica de Chile, año 1967, página 109.

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

El concepto de reservas matemáticas es fruto también de la doctrina de los autores, y no ha sido tarea fácil precisar el contenido de esta noción no definida en el texto legal.

Según Jorge Bande, las reservas matemáticas consisten, en los seguros de vida, "en la diferencia de la prima constante en la época en que el asegurado paga más de lo que corresponde a su edad, para suplir las deficiencias que, según la progresión natural del riesgo, debería pagar cuando pasa de cierta edad".[25]

La atribución que la ley ha conferido a la Superintendencia en la letra f) del artículo 3º del DFL Nº 251, está relacionada con el control técnico o de solvencia que efectúa la autoridad pública y es una manifestación de este control en su aspecto financiero, ya que con la finalidad de proteger a los asegurados, suscriptores y beneficiarios de los contratos de seguros, la autoridad pública debe verificar la exactitud de las reservas de riesgos en curso y de las reservas matemáticas; dicho de otra forma, debe velar por que las reservas sean constituidas conforme a la legislación vigente, y las disposiciones que la misma Superintendencia esté autorizada a tomar sobre la materia. En el ejercicio de esta atribución, la Superintendencia es competente para verificar la exactitud de los balances de las entidades aseguradoras y de reaseguro sometidas a su control, como también, para aprobarlos cuando están conformes a la ley, los reglamentos y los estatutos.

La autoridad de control puede ordenar las rectificaciones necesarias y las modificaciones que sean pertinentes incorporar en el próximo balance.

7. *Facultad de nombrar los liquidadores de siniestros.* El artículo 3º letra g) del DFL Nº 251 señala: "Son atribuciones de la Superintendencia: designar los liquidadores de siniestros de incendio, marítimos y demás, y formar la lista de los peritos sobre los cuales deberá recaer el nombramiento de los tribunales en los procesos por incendio".

Parece necesario precisar el concepto de liquidadores de siniestros: según Sergio Baeza P., son personas con conocimientos profesionales y técnicos que la Superintendencia nombra periódicamente, y de entre los cuales las compañías deben designar a alguna, en caso de siniestros que las afecten, para que les informen sobre las causas y circunstancias del suceso, sobre el valor de las cosas aseguradas, y el monto de los daños y la indemnización que cabe pagar, si fuere procedente en derecho hacerlo.[26]

Para el nombramiento de los liquidadores de siniestros, cada compañía de seguros debe proponer a la Superintendencia, en una fecha fijada por ésta, una lista de dos nombres. A partir de esos nombres el servicio público establecerá una lista que comprenderá al menos 20 liquidadores para el conjunto de entidades aseguradoras.

Solamente las personas así designadas pueden ocuparse de la liquidación de siniestros. La Superintendencia está facultada para eliminar o reemplazar uno o varios nombres sobre la lista de liquidadores, dando aviso de ese cambio a las compañías sometidas a su fiscalización.

25 Jorge Bande, "La política del Seguro Privado", página 109.
26 Baeza Pinto, Sergio. "El Seguro". Editorial Jurídica de Chile, año 1967, página 62.

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

8. *Competencias concernientes a los productores de seguros.* El artículo 3º, letra h) facultaba a la Superintendencia para autorizar y fijar el número y jurisdicción de las sucursales, agentes y corredores de las compañías y fijar la remuneración a que tuvieren derecho.

Asimismo, disponía que la Superintendencia tenía la facultad de cancelar el nombramiento de un productor de seguros, en los casos y en la forma que establece el Reglamento de Productores de Seguros.

El artículo 2º del Decreto Ley Nº 3.057, dispone la derogación de la letra h) del artículo 3º del DFL Nº 251, con lo cual desaparece esta atribución de la Superintendencia respecto de los productores de seguros.

No obstante esta derogación, nos parece necesario precisar lo que se entiende por productores de seguros, y aunque la ley no nos proporciona una definición adecuada, sí la hemos encontrado recurriendo una vez más a la doctrina jurídica. Es así como Baeza se refiere a los productores de seguros como "auxiliares de la empresa aseguradora", y más precisamente como "personas que intervienen en forma remunerada entre la empresa aseguradora y la persona que desea contratar un seguro".[27]

En lo relativo al número de productores de seguros, la remuneración que les corresponde, el ámbito de su jurisdicción, son todas materias señaladas en el Decreto de Hacienda Nº 2.098 de 1968, conocido como el Reglamento de Productores de Seguros que mantiene su vigencia jurídica.

No ocurre lo mismo con la Ley 8.032, que señalaba normas aplicables a los agentes profesionales de seguros y que hacía una distinción entre productores de seguros y simples comisionistas, ya que por expresa disposición del artículo 7º del Decreto Ley Nº 3.057 ha sido derogada. No obstante esta derogación, los productores de seguros e intermediarios debidamente autorizados, que están operando a la fecha de vigencia del Decreto Ley Nº 3.057, continuarán con su estatuto regido por la Ley 8.032, mientras sus nombramientos permanezcan vigentes, según lo dispone el artículo 9º, transitorio del Decreto Ley Nº 3.057.[28]

9. *Rol arbitral de la Superintendencia.* El artículo 3º, letra i) dispone: Son atribuciones de la Superintendencia: "Resolver como árbitro arbitrador, sin ulterior recurso, en las dificultades que se susciten entre compañía y compañía, entre éstas y sus intermediarios o entre éstas y el asegurado o beneficiario, en su caso, cuando los interesados de común acuerdo lo soliciten. Sin embargo, el asegurado o el beneficiario podrán por sí solos someter al árbitro arbitrador las dificultades que se produzcan cuando el monto de la indemnización reclamada no sea superior a 10 sueldos vitales anuales escala A del departamento de Santiago".

Este rol arbitral desempeñado por la Superintendencia nos parece de sumo interés, ya que ha contribuido a la formación de una juris-

27 Baeza Pinto, Sergio. Ob. cit. Pág. 62.
28 Artículo 9º Transitorio: "Los productores de seguros que a la fecha de este Decreto Ley estuvieren autorizados como tales por la Superintendencia de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio continuarán gozando de los beneficios que les otorga la Ley Nº 8.032, mientras sus nombramientos permanezcan vigentes. Con este objeto, la Superintendencia practicará anualmente las clasificaciones a que haya lugar. Para los efectos antes señalados se entenderán vigentes las disposiciones pertinentes de la ley 8.032".

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

prudencia administrativa bastante útil para la interpretación de la legislación aplicable a la actividad aseguradora.

Si analizamos esta atribución de la Superintendencia con mayor detenimiento, observamos lo siguiente:

1. Se le otorga al servicio público de control las facultades de resolver en calidad de árbitro arbitrador, lo que significa que al dirimir el problema sometido a su conocimiento la Superintendencia debe fallar sin un estricto sometimiento a las normas legales o reglamentarias existentes y considerando lo que su prudencia y equidad le dicten.[29]

2. Esta facultad de arbitraje sólo puede ejercerla la Superintendencia tratándose de dificultades suscitadas entre: a) compañías aseguradoras; b) entre una compañía y sus intermediarios y c) entre una compañía y el asegurado o beneficiario de un contrato de seguro.

3. Se requiere, además, que los interesados *de común acuerdo* soliciten a la Superintendencia que ejerza esta función jurisdiccional voluntaria. Una vez que la autoridad llega a un acuerdo común para las partes sus decisiones adquieren el carácter de obligatorias para los interesados.

4. Si bien la regla general es que los interesados soliciten el arbitraje de la Superintendencia, la ley contempla también una excepción. Es así como el asegurado o el beneficiario de un seguro cuya indemnización reclamada no exceda de 10 sueldos vitales anuales del departamento de Santiago, escala A, puede recabar por sí solo la intervención de la Superintendencia como árbitro arbitrador[30]

La práctica administrativa nos ha demostrado que gran parte de los litigios ocurridos entre compañías de seguros y asegurados o beneficiarios, o entre compañías de seguros e intermediarios son dirimidos por la Superintendencia, especialmente, cuando los interesados desean una pronta solución a su problema.

10. *Facultad de la Superintendencia para concurrir a la justicia en caso de delito de incendio.* El artículo 3º, letra j), establece la facultad de la Superintendencia para concurrir a la justicia en caso de delito de incendio y ordenar a las compañías aseguradoras para que hagan lo mismo.

29 Respecto a la atribución de la Superintendencia de actuar como árbitro arbitrador, el Oficio Nº 0088 del 11-2-1973, del Servicio Público expresa lo siguiente: "En respuesta a su carta de fecha 26 de diciembre de 1972, cumplo con hacer presente a Ud. que el hecho de que esa sociedad acepte la intervención de este Servicio sólo si actúa como árbitro de derecho, ha sido entendido por esta Superintendencia como negativa de esa sociedad a someter sus diferencias con la Compañía de Seguros Sol de Chile a su conocimiento, toda vez que la letra "j" del artículo 3º del DFL 251 otorga a ésta el carácter de árbitro arbitrador para conocer de las dificultades que surjan entre las compañías de seguros y sus asegurados y, en consecuencia, sólo en tal carácter podría conocer del diferendo surgido entre esa sociedad y la compañía aludida". (Revista de la Superintendencia de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio, marzo de 1973, Nº 28, página 789).

30 El Oficio Nº 0275 de 16 de enero de 1974 referente a la forma de pedir que la Superintendencia resuelva como árbitro arbitrador las dificultades entre una compañía de seguros y un asegurado dispone: "En relación a su presentación de diciembre último, en la que solicita la constitución de arbitraje frente a la negativa de la compañía de seguros XXX a cumplir la obligación de indemnizar emanada de un contrato de seguro celebrado con Ud. (Póliza Vehículos Motorizados Nº NNN) cumplo con manifestarle lo siguiente: "En conformidad con lo establecido por la letra "j" del Artículo 3º del DFL 251, de 1931, esta Superintendencia puede resolver como árbitro arbitrador las dificultades que se susciten entre una compañía y el asegurado cuando las interesados de común acuerdo lo soliciten. Excepcionalmente, cuando el monto de la indemnización reclamada no sea superior a 10 sueldos vitales anuales escala A del Depto. de Santiago, bastará la sola petición del asegurado para que esta Superintendencia pueda dictaminar.

En su carta, desgraciadamente, no se indica el monto de la indemnización reclamada ya que según sea dicho monto y de acuerdo a lo antes señalado, la solicitud para que esta Superintendencia resuelva como árbitro arbitrador la dificultad de que se trata, podrá ser solicitada por Ud. o deberá ser necesario además que la suscriba la compañía de seguros. "Revista de la Superintendencia de Compañías de Seguros, S.A. y Bolsas de Comercio, marzo-junio 1974, Nº 32-33, página 868".

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

El texto legal expresa: "Cuando lo juzge conveniente, querellarse por el delito de incendio y hacerse parte en los procesos seguidos con motivo de tales delitos. La Superintendencia podrá además, ordenar a las compañías de seguros, cuando lo estime conveniente, que se hagan parte en esos procesos o deduzcan querella. Podrán también las compañías actuar en los procesos de incendios como querellantes o como partes, sin necesidad de orden del superintendente, no obstante lo dispuesto en el artículo 114 del Código de Procedimiento Penal. La compañía que intervenga en conformidad a este artículo, tendrá la calidad de parte principal y deberán seguirse con ella todas las tramitaciones posteriores del juicio; pero sin que esta intervención signifique que ejercita la acción civil derivada del delito que se persigue".

La disposición legal citada nos parece suficientemente explícita y precisa como para agregar mayores observaciones al respecto.

11. *Facultad de la Superintendencia para hacer cumplir los acuerdos entre compañías de seguros respecto a tarifas, reaseguros, agentes, corredores de seguros, comisiones y demás.* El artículo 3º, letra k) del DFL Nº 251, disponía: Son atribuciones de la Superintendencia: "Hacer cumplir los acuerdos que, aprobados por la Superintendencia, suscriban entre sí las compañías con respecto a tarifas, reaseguros, agentes, corredores de seguros, comisiones y demás".

La supresión de esta atribución de la Superintendencia, contenida en la letra k) del artículo 3º del DFL Nº 251, traduce el actual criterio del legislador de eliminación de controles estatales en la actividad aseguradora, y de amplia libertad que cada entidad aseguradora o de reaseguros fije las tarifas de las primas, las que en definitiva se regularían por la libre competencia de las compañías de seguros.[31]

De esta forma, desaparecen las atribuciones de la Superintendencia respecto a las tarifas de primas que las compañías confeccionaban, (artículo 3º, letra e)) como también aquella de autorizar y fijar el número y jurisdicción de las sucursales y agentes de las compañías, artículo 3º, letra h), a lo cual debemos agregar la contemplada en el artículo 3º letra k).

12. *Facultad de formar la estadística de las operaciones de seguros.* El artículo 3º, letra l), señala como otra de las atribuciones del servicio público la de "formar anualmente la estadística de todas las operaciones sobre seguros que se efectúen en el país".

Mediante este registro estadístico anual que efectúa la Superintendencia podemos observar el número, evolución y monto de los seguros contratados anualmente a través del país, como asimismo, a través del balance general de las entidades aseguradoras podemos tener una imagen clara respecto a las reservas técnicas de las compañías, el monto de sus activos y pasivos, las inversiones que realizan, etc. Todos estos aspectos

31 Según una información proporcionada por la Revista "Hoy", Nº 176, semana comprendida del 3 al 9 de diciembre de 1981, "la Corte Suprema de Justicia, confirmando un fallo de la Comisión Antimonopolios, impuso una multa de 1 millón 200 mil pesos a la Asociación de Aseguradores por conducta monopólica", ya que se estableció que los empresarios agrupados en esta entidad cobraban iguales tasas de interés por pagos a plazo de primas de seguros. Esto confirma la tesis que en un mercado reducido como el nuestro, la excesiva liberación conduce a la concentración de poder económico, lo que no permite la libre competencia de las empresas entre sí.

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

son un elemento de gran utilidad tanto para los asegurados que son los pequeños inversionistas, como para la Asociación de Aseguradores que agrupa a los empresarios de la actividad aseguradora. Estos elementos reflejan la capacidad de financiamiento y la solvencia de las empresas.

13. *Poderes reglamentarios de la Superintendencia.* La Superintendencia, haciendo uso de su potestad reglamentaria, debe, según lo dispone el artículo 3º, letra m): "Dictar las normas generales por las cuales debe regirse la intermediación, la contratación y la liquidación de los seguros y reaseguros en su caso.

La redacción actual de este artículo corresponde al texto modificado por el Decreto Ley Nº 3.057.

La anterior legislación otorgaba a la Superintendencia la atribución para "dictar las normas por las cuales debían regirse las entidades aseguradoras, en relación con la dirección y fiscalización de los productores de seguros". Observamos que ahora, en cambio, a dicha entidad estatal le corresponde dictar las *normas generales* sobre la intermediación, la contratación y la liquidación de seguros, lo que implica una restricción de la intervención de la Superintendencia, lo que traduce el espíritu del legislador de otorgar mayor flexibilidad a las operaciones de intermediación.

Por otra parte, y también en virtud de su potestad reglamentaria, la Superintendencia debe "proponer al Presidente de la República los reglamentos necesarios para el mejor cumplimiento de esta ley", según lo dispone el artículo 3º, letra n), del DFL Nº 251.

14. *Atribuciones referentes a las sociedades anónimas.* El artículo 3º, letra ñ), del DFL Nº 251, señala: "Son atribuciones de la Superintendencia": las establecidas en el artículo 83 respecto de las sociedades anónimas, en cuanto fueren compatibles con las disposiciones de este Título.

SEGUNDA PARTE

EL EJERCICIO DEL CONTROL ESTATAL

CAPITULO PRIMERO

EL CONTROL TECNICO O DE SOLVENCIA

La primera expresión de este control de solvencia es la exigencia que el legislador formula a las empresas aseguradoras de constituir un capital mínimo de 60.000 Unidades de Fomento para formarse.[32]

32 El antiguo artículo 10º del DFL Nº 251 de 1931 exigía para autorizar la existencia de una sociedad anónima de seguros un capital social no inferior a 100 sueldos vitales anuales escala A del Departamento de Santiago. El sueldo vital se reemplazó en Chile como indicador económico. Este capital debía estar enteramente suscrito y pagado. En su art. 2º transitorio el D.L. Nº 3057 de 1980, exige que las compañías de seguros deberán enterar el capital y reservas de 60.000 Unidades de Fomento con su capital pagado y reservas patrimoniales dentro del plazo de 2 años contados desde la fecha de publicación en el D.O. de este cuerpo legal. (Se publicó en el D.O. de 10 de enero de 1980). Además, en el plazo de 12 meses a partir de la fecha de publicación del D.L. citado deberán completar un capital mínimo correspondiente a la mitad del exigido (o sea, el equivalente a 30.000 Unidades de Fomento). Las entidades aseguradoras que no enteren el capital y reservas patrimoniales mínimos dentro del plazo de 2 años quedan disueltas por el sólo ministerio de la ley.

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Sin embargo, el control estatal técnico no se limita en manera alguna a exigir solamente la constitución de este capital mínimo. El se ejerce durante todo el funcionamiento de las empresas de seguros y reaseguros. Está fundamentalmente orientado a cautelar la solvencia de los aseguradores para que puedan responder en todo momento de sus compromisos ante los asegurados y beneficiarios de los contratos de seguros.

El ejercicio de esta fiscalización se traduce en la exigencia de constituir las denominadas Reservas Técnicas por parte de las compañías de seguros, deduciéndolas de las primas netas pagadas por los asegurados. Esto permite a los aseguradores formar un fondo que en principio está destinado a cumplir sus obligaciones, en especial la de pagar las indemnizaciones cuando ocurren los siniestros asegurados. La autoridad estatal controla que se constituyan las reservas que el legislador exige. Pero no basta con el simple control de la formación de las provisiones técnicas, sino que, además, se obliga a los aseguradores a invertir estas reservas en determinados valores como una forma de hacerlas representar en el activo del balance. En nuestra legislación vigente es el artículo 21 del DFL Nº 251 en su texto fijado por el D.L. Nº 3.057 de 1980, el que indica en qué valores deben invertir las compañías de seguros sus provisiones o reservas técnicas. La autoridad de control debe fiscalizar la exactitud de las reservas técnicas (reservas de riesgos en curso y matemáticas) como también verificar que estas reservas estén debidamente representadas en el balance de las compañías de seguros en las diversas opciones de inversión que señala el artículo 21 del DFL Nº 251 de 1931.

En esta segunda parte analizaremos las reservas de las entidades aseguradoras, en sus diferentes formas (reservas sociales, patrimoniales, etc.) y, en especial, las denominadas reservas técnicas. Luego analizaremos la inversión de las diferentes reservas conforme a las exigencias legales y las normas de limitación de las inversiones.

Finalizaremos este estudio con ciertas conclusiones básicas acerca de la existencia de una orientación de las inversiones de las entidades aseguradoras y el alcance y naturaleza del control del Estado sobre tales entidades.

I. *PROVISIONES Y RESERVAS*

En todas las sociedades comerciales las reservas se forman mediante deducciones a las utilidades y acrecientan el patrimonio social. Desde el punto de vista contable las reservas están incluidas en el Activo del Balance, ya que se utilizan para aumentar el patrimonio del negocio. En cambio, las provisiones técnicas representan, en el balance de las empresas aseguradoras, las deudas de la sociedad frente a sus acreedores y, especialmente, respecto de los asegurados y beneficiarios de los contratos de seguro. Nada tienen que ver con el patrimonio de la empresa, en otras palabras: una sociedad que tiene provisiones técnicas importantes es en realidad una sociedad que tiene deudas o muchas obligaciones contraídas.

Conviene tener presente que, entre la etapa de extensión o celebración del contrato de seguro y el acaecimiento del siniestro, existe un

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

período de tiempo. Este elemento tiempo es esencial para explicar la acumulación de capital en manos de la empresa aseguradora. Pero dicho capital no lo adquiere para sí misma, sino que, por el contrario, representa las obligaciones que la empresa con posterioridad deberá cumplir frente a los asegurados y beneficiarios de los contratos de seguro y que deben, por consiguiente, invertir en la forma exigida por la legislación vigente.

II. *CLASIFICACION DE LAS RESERVAS*

Las reservas de las empresas aseguradoras admiten las siguientes clasificaciones:

1. *Atendiendo a su origen.*

1.1 *Reservas propiamente tales,* constituidas por una deducción de las utilidades de la empresa.

1.2 *Reservas técnicas o especiales,* que tienen por objeto asegurar el cumplimiento de las obligaciones específicas del asegurador respecto de los asegurados y beneficiarios de los contratos de seguros.

2. *Según su objeto.*

2.1 *Reservas sociales.* Tienen como finalidad evitar la pérdida de capital de la sociedad y asegurar la regularidad en el pago del dividendo. A su vez, estas reservas sociales se subdividen en: a) Reservas sociales que aseguran la no disminución o incremento del capital. En general, están formadas por un porcentaje determinado de la utilidad de las compañías hasta que éstas alcancen un cierto porcentaje del capital. b) Reservas sociales que defienden a la sociedad contra pérdidas en sus inversiones. A ellas se destina la diferencia de cotización que existe en los bienes mobiliarios durante un ejercicio, o la diferencia del avalúo de los inmuebles entre lo contabilizado y su valor fijado por la autoridad, siempre que esto signifique un auge respecto de la cotización, o el avalúo anterior.

2.2 *Reservas especiales.* Son las reservas técnicas que en nuestra legislación de seguros están constituidas por las reservas matemáticas y la reserva de riesgos en curso.

3. *Según su obligatoriedad.*

3.1 *Reservas legales reglamentarias* y 3.2 *Reservas facultativas.* Las primeras son aquellas que la autoridad fiscalizadora impone o que la ley ordena. Las reservas facultativas son las que la empresa de seguros efectúa por propia voluntad.

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

4. *Según el Decreto Ley Nº 3.057 de 1980.*

Por último, en virtud de las modificaciones sustanciales que el Decreto Ley Nº 3.057 del 10 de enero de 1980, introdujo al DFL de 1931, nos es posible hacer otra clasificación de las reservas según establece el artículo 21º del DFL Nº 251, en: 1) *Reservas técnicas o especiales* y 2) *Reservas patrimoniales*[33]. Si bien el legislador no definió lo que se debe entender por reservas patrimoniales, intentaremos hacerlo por la vía de los dictámenes o circulares de la Superintendencia de Valores y Seguros.

CAPITULO II

LAS RESERVAS DE LAS COMPAÑIAS DE SEGUROS

Analizaremos las reservas según nuestra legislación de seguros. Haremos este análisis en primer lugar según las disposiciones del DFL Nº 251, en su texto original que data de 1931; y luego, según las normas de este mismo cuerpo legal pero agregando las modificaciones que le introdujo el Decreto Ley Nº 3.057 de diciembre de 1980.[34]

I. *SITUACION DE LAS RESERVAS EN EL DFL Nº 251*

El DFL Nº 251 se refería a los fondos acumulados de las compañías de seguros correspondientes a reservas técnicas, capital y reservas sociales, y a la forma de invertirlos. De ello podemos deducir que la clasificación fundamental de las reservas de las compañías de seguros era entre reservas técnicas y reservas sociales según el criterio del legislador del año 1931.

33 En el art. 7º del DFL 251, modificado por el D.L. 3057 se expresa: "El capital de las compañías de seguros no podrá ser inferior a 50.000 U.F. al momento de constituirse y deberá encontrarse totalmente suscrito y pagado para autorizar su existencia. No obstante, si durante el funcionamiento de la compañía, el capital y **reservas patrimoniales** se redujeren por pérdida a una cantidad inferior a 50.000 U.F., la compañía estará obligada a completarlo dentro de un año. Si así no lo hiciere, se le revocará su autorización de existencia".
Por su parte, el art. 21º del DFL 251 en su inciso segundo dispone: "El capital y **reserva patrimoniales** de las referidas entidades deberán estar invertidos en los mismos títulos señalados en el inciso anterior y, además, en bienes raíces urbanos, en créditos a los asegurados y en muebles o útiles para su propio uso, sin perjuicio de las cantidades que mantengan en dinero efectivo en caja y bancos".

34 La legislación francesa sobre seguros contempla las siguientes provisiones:
I.— **Provisiones técnicas:** Son las más importantes y varían según se trate de operaciones correspondientes a seguros de vida o de seguros generales. Según el art. R. 331.1 del Code des Assurances deben ser suficientes para el cumplimiento integral de las obligaciones de sociedades aseguradoras frente a los asegurados y beneficiarios de los contratos de seguros. Las provisiones técnicas de seguros de vida son las siguientes: a) Provisiones matemáticas; b) Provisión por participación en excedentes; c) Reserva de capitalización; d) Toda otra provisión técnica que pueda ser establecida mediante Decreto.
Por otra parte, las provisiones correspondientes a las otras operaciones de seguro son: a) Provisión matemática de rentas; b) Provisión de riesgos en curso; c) Reserva de capitalización; d) Provisión por siniestros a pagar; e) Provisión por riesgos crecientes; f) Provisión por igualación.
II.— **Provisiones obligatorias no técnicas:** Corresponden a obligaciones de las sociedades aseguradoras con terceros que no son los asegurados y beneficiarios de los contratos de seguros. Son las siguientes: a) Reserva para créditos privilegiados; b) Reserva para depósitos de garantía de agentes, asegurados y terceros; c) Reserva para amortización de préstamos; d) Provisión de prevención de empleados y agentes.
III.— **Margen de solvencia y reserva de garantía:** La primera corresponde a las sociedades que operan con seguros de vida y la segunda a sociedades de seguros por daño. Son provisiones que están destinadas a garantizar la solvencia de las entidades aseguradoras.

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

1. *Reservas sociales.* Según lo señalado por el artículo 23º del DFL Nº 251, toda compañía de seguros incluida la Caja Reaseguradora de Chile) debía constituir un fondo de reservas cuyo monto era igual, a lo menos, al de la mitad de su capital social con una cuota no inferior al 10% ni superior al 40% de sus utilidades líquidas anuales.

Se trataba, en este caso, de una reserva legal y obligatoria porque la ley la exigía expresamente a toda sociedad aseguradora. Al mismo tiempo, constituía una reserva social no técnica que tenía como objeto evitar la pérdida de capital y asegurar la regularidad en el pago de dividendos. En cierta forma, equivalía al Fondo de Reserva Legal que el artículo 110º del DFL Nº 251 impone a toda sociedad anónima, aunque su monto era mayor.

2. *Reservas técnicas o especiales.* Fuera de la reserva social del artículo 23º del DFL Nº 251, el artículo 24º del mismo texto legal exigía a toda entidad aseguradora, incluyendo la Caja Reaseguradora de Chile, la constitución de las siguientes reservas técnicas:

2.1 Para las compañías de seguros del primer grupo (seguros por daño), una reserva de riesgos en curso cuyo monto estaría determinado de acuerdo a los procedimientos fijados por la Superintendencia.

2.2 Para las compañías de seguros del segundo grupo (seguros de vida), la formación de reservas matemáticas que garantizaren el cumplimiento de sus obligaciones de acuerdo con las normas que al efecto autorizare la Superintendencia.

Finalmente, el artículo 24º en su parte final, establecía en forma general la prohibición de efectuar deducción alguna por concepto de reaseguros en el extranjero o de los contratos celebrados en Chile o que tuvieren que cumplirse en el país para el cómputo de las reservas de riesgos en curso o matemáticas.

Esta era la situación de las reservas de las compañías aseguradoras bajo el ámbito de aplicación del DFL Nº 251, antes de ser modificado por el D.L. Nº 3.057 de diciembre de 1980.

II. *SITUACION ACTUAL*

Hay que destacar que, según lo dispuesto en el artículo 6º del DFL Nº 251, modificado por el Decreto Ley Nº 3.057 de 1980, bajo la denominación "Compañías de Seguros", se entienden comprendidas las sociedades anónimas nacionales de reaseguros por regla general, con la salvedad que de la naturaleza del texto se desprenda otra cosa.

Esto significa, en suma, que las reservas que analizaremos se refieren tanto a las entidades aseguradoras nacionales como a las sociedades anónimas nacionales de reaseguro.

1. *Reservas sociales.* La reserva social por excelencia la formaba el fondo de reserva que por mandato del artículo 23º del DFL Nº 251, constituían las compañías de seguros.

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Ahora bien, el Decreto Ley Nº 3.057 de diciembre de 1980, ha dispuesto la derogación expresa de esta norma. ¿Significa esta derogación del artículo 23º del DFL Nº 251, que no existen en la actualidad reservas sociales?

Pensamos que, a falta de una disposición expresa sobre el fondo de reserva legal de las compañías de seguros, se podría aplicar en forma supletoria el artículo 110º del DFL Nº 251 de 1931, que señala el monto y la forma de constituir el fondo de reserva legal de las sociedades anónimas. Lo anterior, considerando que la mayor parte de las compañías de seguros corresponden a esta forma societaria.

De esta forma, las compañías de seguros que son sociedades anónimas, según lo dispuesto por el artículo 11º del DFL Nº 251 de 1931, "destinarán de las utilidades líquidas de cada ejercicio una cuota no inferior al 5% ni superior al 40% de ellas para formar el fondo de reserva legal, cuyo monto será igual, a lo menos, al 20% del capital social y los fondos de revalorización".

Este fondo de reserva legal constituirá la reserva social de ellas.

Pero, qué norma aplicar respecto de las cooperativas de seguros. El problema radica en que a estas entidades no se les aplica las disposiciones sobre sociedades anónimas en general, sino aquéllas relacionadas con las compañías de seguros, y con la derogación del artículo 23 del Decreto con Fuerza de Ley Nº 251, nos encontramos sin una norma expresa. En este aspecto del fondo de reserva legal, las cooperativas de seguros deben regirse por el artículo 48 de la Ley General de Cooperativas y el artículo 16 del Decreto 2.033 de 1968. Estas disposiciones señalan que las cooperativas destinarán para la constitución de su fondo de reserva legal un porcentaje no inferior al 5% del remanente, hasta enterar una suma igual al capital social. En suma, tratándose de compañías de seguros que son sociedades anónimas tienen la obligación de constituir el fondo de reserva legal del artículo 110 del Decreto con Fuerza de Ley Nº 251, por aplicación supletoria de las normas generales sobre sociedades anónimas y este fondo constituye su reserva legal y social a la vez.

Respecto a las cooperativas de seguros se rigen por la Ley General de Cooperativas y el Decreto Nº 2.033 de 1968, textos legales que contemplan la constitución de un fondo de reserva legal que constituye su propia reserva social.

2. *Reservas técnicas o especiales.* Para analizar la situación actual de las reservas técnicas o especiales, debemos recurrir al artículo 24 del Decreto con Fuerza de Ley Nº 251. El Decreto Ley Nº 3.057 de 1980, sólo reemplazó la expresión "Caja Reaseguradora de Chile" por "y las entidades reaseguradoras nacionales". En definitiva, el texto actual no sufrió modificaciones de fondo y es así como se contemplan las mismas reservas técnicas, esto es, la reserva de riesgos en curso para las entidades aseguradoras del primer grupo (seguros generales) y las reservas matemáticas del segundo grupo (compañías de seguros de vida).[35]

35 El Art. 24º del DFL 251 expresa: "Las entidades aseguradoras y las entidades reaseguradoras nacionales deberán constituir anualmente además del fondo de reserva a que se refiere el Art. anterior las siguientes reservas: 1º) Las Cías. del Primer Grupo, una reserva de riesgos en curso, que será determinada de acuerdo con los procedimientos que fije la Superintendencia;

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

A continuación intentaremos definir lo que se entiende por reserva de riesgos en curso y por reservas matemáticas.

3. *Reserva de riesgos en curso. Concepto.* Nuestra legislación no ha definido la reserva de riesgos en curso, limitándose a mencionarla en el artículo 24º, Nº 1, del DFL Nº 251, como una reserva técnica de las compañías de seguros del primer grupo. Sin embargo, la doctrina la ha definido como "el conjunto de las fracciones de primas que deben traspasarse al ejercicio siguiente para que la empresa esté en condiciones de pagar los eventuales siniestros que afecten a pólizas contratadas durante el ejercicio anterior".[36]

Según explica el autor recientemente citado[37], "las empresas celebran sus contratos de seguros todos los días del año y por períodos que pueden terminar más allá del último día del respectivo ejercicio. Las primas correspondientes son contabilizadas en el ejercicio durante el cual se devengaron, pero los siniestros pueden ocurrir en las fracciones de tiempo que transcurran más allá del término del ejercicio; también puede la empresa verse sujeta a restituir parte de las primas en los casos de terminación anticipada de los contratos".

Según las reglas impartidas por la Superintendencia para estos efectos, se considera que los seguros se contratan uniformemente a través de todo el año, lo que equivale a decir que todos han sido contratados al 1º de julio. La provisión de primas para el año siguiente puede estimarse, entonces, en un 50% del total devengado en el ejercicio. Pero este 50% debe reducirse por concepto de gastos ya realizados, como es el caso de las comisiones de los productores y los impuestos sobre el contrato de seguros. De esta forma, la reserva de riesgos en curso puede estar constituida por menos del 50% del valor de las primas.

La propia Superintendencia de Valores y Seguros comprueba la exactitud de la reserva de riesgos en curso, acorde a las disposiciones reglamentarias y haciendo uso de la atribución que le confiere el artículo 3º, letra f) del Decreto con Fuerza de Ley Nº 251. Para estos efectos la Superintendencia exige a las compañías de seguros, fuera de los balances anuales, la presentación de estados de situación trimestrales e inventarios de inversión para mejor información del público.

4. *Reservas matemáticas.* Esta es la provisión técnica de mayor relevancia en lo que dice relación con las compañías de seguros del segundo grupo (seguros de vida). Como ocurre en el caso de la reserva de riesgos en curso, el legislador se ha limitado a mencionarla pero no la ha definido, por lo que también ha correspondido a la doctrina dar un concepto más o menos preciso de ellas.

2º) Las Cías. del Segundo Grupo, las reservas matemáticas que garanticen el cumplimiento de sus obligaciones de acuerdo con las normas que al efecto autorice la Superintendencia. No se admitirá deducción alguna para el cómputo de la reserva de riesgos en curso o matemáticas por concepto de reaseguros en el extranjero, de los contratos celebrados en Chile o que hayan de cumplirse en el país.

Debemos creer que el legislador cometió un error de coordinación al hacer referencia al Art. 23º del DFL, ya que esta norma, como es sabido, fue derogada por el Art. 42º del Decreto Ley 3057, de diciembre de 1980.

36 Baeza Pinto, Sergio. Ob. cit. pág. 109.
37 Idem nota anterior.

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Concepto: Según Jorge Bande[38], "las reservas matemáticas consisten en el seguro de vida en la diferencia de la prima constante en la época en que el asegurado paga más de lo que corresponde a su edad, para suplir las deficiencias que, según la progresión natural del riesgo, deberá pagar cuando pase de cierta edad".

Para una mejor comprensión de la definición transcrita, es necesario aclarar que considerando que el riesgo de muerte es un riesgo progresivo, en teoría, la prima debería aumentar con los años, en otras palabras, a mayor edad mayor prima. Para evitar este problema en los seguros de vida se opera con la prima constante, de modo que lo que se cobra en exceso durante los primeros años del seguro, al ser invertido por la compañía de seguros en forma rentable, permite superar el déficit de los últimos años.[39]

La prima bruta del seguro se divide en 3 partes: 1) Prima de riesgo, 2) Prima de ahorro o reserva y 3) Recargos de funcionamiento, seguridad y dividendos. Ahora bien, las reservas matemáticas se forman con la denominada prima de ahorro y sus intereses o rentas. Como bien lo ha expresado Baeza Pinto, "forman un patrimonio definido y separado del resto del patrimonio del asegurador, que éste debe administrar en interés de los asegurados".[40]

5. *Reservas patrimoniales.* Como ya lo hemos expresado el legislador no ha emitido un concepto específico de estas reservas. No obstante lo anterior, la Superintendencia de Valores y Seguros, mediante la Circular Nº 1.546 del 24 de enero de 1980, especifica lo que debe entenderse por Capital y Reservas Patrimoniales de las Compañías de Seguros. Al respecto, la circular mencionada señala: "Se entenderá que el capital y reservas patrimoniales de las entidades aseguradoras es el que resulte de restar, al total de activos de la compañía, aquellos activos que no representan una inversión efectiva, el pasivo de corto plazo y el pasivo de largo plazo. En consecuencia, la suma del capital pagado, reservas de revalorizaciones, reservas de utilidades, fluctuación de valores, utilidades del ejercicio no distribuidas y otras que representen incrementos de patrimonio, deducidas las pérdidas acumuladas y/o del ejercicio y los activos que no representen inversiones efectivas, no podrán ser inferior a 60.000 Unidades de Fomento. Se entiende por activos que no representan inversiones efectivas aquellos que no tienen un valor de liquidación o en que éste es menor al valor en que se encuentran activados, en cuyo caso deberá deducirse la diferencia entre uno y otro. A vía ejemplar se contarían entre estos activos los intangibles, gastos que por su naturaleza se ha diferido su cargo a pérdida, etc.

Respecto a las entidades que tuvieren la obligación de distribuir los beneficios sólo se considerarán las utilidades que permanecerán en el pasivo no exigible de la Compañía, de acuerdo a la distribución que hubiere acordado la junta respectiva de conformidad a la ley y reglamentación vigente, en especial, a lo dispuesto en la Circular Nº 1.531 de esta Superintendencia".

38 Bande, Jorge. Ob. cit. pág. 169.
39 Véase al respecto Baeza Pinto, Sergio. Ob. cit. págs. 105 y siguientes.
40 Baeza Pinto, Sergio. Ob. cit. pág. 109.

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Apreciamos que se trata de una definición eminentemente técnica y de tipo contable, que engloba tanto capital como reservas patrimoniales. Pero de la circular transcrita podemos deducir que las reservas de revalorizaciones, reserva de utilidades, reserva de fluctuación de valores y todas aquellas reservas que signifiquen un incremento de patrimonio de las entidades aseguradoras forman, en general, las denominadas Reservas Patrimoniales de las Compañías de Seguros.

Finalmente y como dato complementario del párrafo que hemos desarrollado hacemos presente que en los balances de las compañías de seguros las reservas técnicas o especiales pueden figurar como "Reserva Técnica" o también como "Reserva de Primas no Ganadas". Sea una u otra la denominación contable que se les dé, ya sabemos que en ese rubro se comprenden las reservas de riesgos en curso o las reservas matemáticas según se trate de entidades aseguradoras del primer o segundo grupo.

Asimismo, fuera de las Reservas Técnicas pueden figurar, ya sea en los balances como en los estados de situación trimestrales de las compañías de seguros, la Reserva de Siniestros y la Reserva de Reaseguro en el Extranjero. La reserva de siniestros según datos obtenidos en la Superintendencia de Valores y Seguros corresponde a la estimación de los siniestros por los cuales la entidad tiene responsabilidad y aún no se han pagado o reportado.

Por otra parte, la Reserva de Reaseguro en el Extranjero corresponde al monto de la pérdida que tendría una entidad de seguros nacional que mantiene reaseguros en el extranjero, en caso que tuviere que contratar nuevamente dichos reaseguros por quiebra del reasegurador extranjero.

CAPITULO TERCERO

LA REPRESENTACION DE LAS PROVISIONES EN EL ACTIVO

Las compañías de seguros de vida como aquellas que aseguran riesgos generales son deudoras frente a los asegurados y beneficiarios de los contratos de seguros de las indemnizaciones u otras obligaciones específicas que pesan sobre el asegurador. Hemos dicho que, para responder de estas obligaciones, los aseguradores deben poner en reserva una parte de las primas recibidas por los seguros contratados.

Sin embargo, el control de solvencia no se agota con la exigencia de constituir las provisiones técnicas sino que, además, cautelando el interés de los asegurados y la solidez financiera de las empresas, exige que dichas reservas se inviertan en los valores que la ley señala. En nuestro derecho el artículo 21 del DFL Nº 251, en su texto fijado por el D.L. Nº 3.057 de 10 de enero de 1980, establece la obligación de invertir las reservas técnicas.

La reglamentación nacional es precisa en cuanto a los valores en que deben invertir las empresas aseguradoras sus reservas técnicas y patrimoniales. De igual forma como el legislador no deja al arbitrio de los

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

aseguradores el formar o no estas provisiones, tampoco los deja en libertad para que ellos elijan los valores en los cuales deberán invertirlas.[41]

Interesa poner de relieve que el artículo 21 del DFL Nº 251 de 1931, antes de ser modificado por el D.L. Nº 3.057 de 1980, señalaba con claridad meridiana las pautas sobre la inversión de las reservas técnicas, de las reservas sociales y del capital social. En el texto actual del artículo 21 del DFL Nº 251, fijado por el D.L. Nº 3.057 de 1980, se establece una distinción sólo entre reservas técnicas, por un lado, y reservas patrimoniales, por el otro.

Tanto las reservas patrimoniales como las reservas técnicas deben invertirse en los valores que el legislador señala. Corresponde a las compañías escoger entre aquellos que admite la ley para representar en ellos dichas inversiones en el activo de sus balances. Como toda inversión, la que realizan las empresas aseguradoras debe ajustarse a ciertos principios que son fundamentales para cautelar no sólo la solvencia de la empresa sino, también, el éxito de su gestión administrativa.

Antes de hacer un estudio pormenorizado de las normas legales que reglamentan las inversiones de las provisiones técnicas y patrimoniales de las empresas aseguradoras, tanto bajo la vigencia del DFL Nº 251 de 1931, cuanto en relación con las recientes normas del D.L. Nº 3.057 de 1980, conviene detenerse a plantear algunos principios que informan las referidas inversiones.

I. *PRINCIPIOS RECTORES DE LA INVERSION*

El legislador se limita a señalar en una lista, más o menos extensa, los valores en los cuales las empresas aseguradoras deben invertir sus reservas o representarlas al activo como se dice en el lenguaje técnico. Respetando las reglas de proporción y de distribución, corresponde a las compañías elegir en qué valores realizar dicha inversión. Esta elección es fundamental, pues de ella depende la solidez y la solvencia financiera de la empresa para responder de sus compromisos ante los asegurados. Ella está determinada por la observancia de ciertos principios rectores que analizaremos someramente a continuación.

1.- *Principio de seguridad*. En virtud de él las inversiones de los aseguradores deben hacerse en valores seguros, esto es, aquellos que no estén sometidos a fluctuaciones en su precio. Siguiendo este principio el asegurador debe descartar de su elección aquellos títulos o valores cuyos precios son objeto de constantes y apreciables fluctuaciones, lo que da a la inversión en ellos un carácter especulativo que no puede aceptarse teniendo en vista el objeto que se persigue con estas inversiones.

Claro está que tratándose de inversión en valores mobiliarios la seguridad es relativa en cuanto a que depende del éxito de la empresa que las emite y a las cauciones que los resguardan. No ocurre lo mismo con la inversión en bienes raíces urbanos, que representa una mayor seguridad para el inversionista y un riesgo mínimo. Pero, por el contrario, la inver-

41 Véase: Bande, Jorge. Ob. cit. pág. 176.

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

sión inmobiliaria conlleva problemas de liquidez, la que no puede obtenerse en breve plazo. El inversionista de seguros debe conjugar sabiamente estos principios, pues la observancia irrestricta de uno de ellos puede ocasionarle tantas dificultades como el hecho de que lo ignore totalmente.

2.- *Principio de rentabilidad.* Los valores que representan las provisiones técnicas en el activo deben ser rentables, así, tratándose de reservas matemáticas que deben hacerse en el caso de los seguros de vida, ellas deben considerarse como un verdadero préstamo a los asegurados con una tasa de capitalización garantizada por el asegurador y mantenida durante la vigencia del contrato.

Para Jorge Bande la rentabilidad significa "que los valores en que se colocan los fondos den la esperanza de producir, por lo menos, una renta mínima en forma continua y que la percepción sin tropiezos de esta renta esté asegurada. La renta mínima significa una adecuada proporción de la rentabilidad general en el mercado de los valores".[42]

3.- *Principio de liquidez.* Con él se quiere significar que la inversión puede realizarse en cualquier momento sin dificultad y sin sufrir depreciación alguna. Teniendo en cuenta la circunstancia que las obligaciones de los aseguradores para con los asegurados varían con el transcurso del tiempo, lo que implica que las reservas técnicas sufren también estas variaciones, los valores que representan las provisiones de las empresas aseguradoras deben caracterizarse por tener una gran liquidez, a fin de permitirles dar cumplimiento a sus compromisos (pago de indemnizaciones).

Tratándose de las compañías de seguros generales, por efecto del desajuste de tiempo entre el acaecimiento y el pago de los siniestros, están expuestas a sufrir las consecuencias de la depreciación monetaria, que hace incrementar el costo de los siniestros con el devenir del tiempo. Esto es aún más grave para las operaciones de capitalización (seguros de vida), las que tienen una mayor duración y para las cuales la rentabilidad de los valores tiene una importancia fundamental.

Siendo la rentabilidad un principio de base para la inversión de las reservas técnicas y patrimoniales de las empresas aseguradoras, que les permite lograr la solidez financiera deseada para cumplir sus obligaciones, no debemos perder de vista que muchas veces debe sacrificarse en favor de la seguridad y de la liquidez. Sin embargo, el ideal se consigue cuando la rentabilidad se conjuga armoniosamente con los principios anteriormente analizados sin dejar de lado los intereses generales y la congruencia que examinaremos a continación.

4.- *Consideración del interés general.* Para elegir los valores en que deben invertirse las reservas de las empresas aseguradoras, la consideración del interés público o general constituye, asimismo, un principio rector. Hemos venido sosteniendo que, de acuerdo con estadísticas oficiales, una parte importante del ahorro nacional es captado por las compañías de seguros, formando parte del llamado ahorro de las empresas. Resulta acorde con la más elemental lógica que este ahorro institucional sea destinado a sostener el crédito público.

42 Bande, Jorge. Ob. cit. pág. 176.

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

El legislador pretende hacer cumplir este principio señalando en la nómina de bienes, valores o títulos en que deben invertirse las reservas de las empresas aseguradoras, títulos de crédito emitidos por el Estado o que cuentan con su garantía. Así, cuando el inversionista del sector seguros elige un título emitido por el Estado o con su garantía está contribuyendo a sostener el crédito público.

5.- *Principio de la congruencia.* Para cumplir con este último principio de base, la inversión debe realizarse en valores representativos de la misma moneda en que están expresadas las obligaciones contraídas por el asegurador. Se trata de evitar así las fluctuaciones tanto favorables como desfavorables para el asegurador inversionista, derivadas de alteraciones o modificaciones del tipo de cambio. Resultaría catastrófico en un país con fuerte devaluación de la moneda nacional contraer el compromiso de pagar los siniestros en moneda dura y hacer las inversiones representativas de las reservas en su propia moneda.

Por último, conviene destacar que los principios que hemos analizado someramente, en cierta medida, son contradictorios entre sí. Quien pretende lograr una gran seguridad en las inversiones obtiene una baja rentabilidad y una menor liquidez de las mismas. A juicio de una opinión autorizada en la materia[43], "el legislador al reglamentar las inversiones de las compañías de seguros ha tratado de indicar una variedad de valores, de los cuales la compañía de seguros elegirá aquellos que cumplan los principios enunciados, respecto de toda su cartera de inversiones".

II. *EVOLUCION LEGISLATIVA SOBRE RESERVAS TECNICAS*

Las normas relativas a la representación de las provisiones técnicas contenidas en el DFL Nº 251 de 1931, han sido objeto de varias reformas introducidas con la promulgación de leyes especiales referentes, por lo general, a planificación de aspectos de política económica.

Se puede trazar, en consecuencia, una evolución legislativa en este dominio que, destacando sus manifestaciones más importantes, va desde la promulgación de la Ley Nº 13.305 de 6 de abril de 1959, pasando por la Ley Nº 17.308 de 1º de julio de 1970, hasta la publicación del Decreto Ley Nº 3.057, en el Diario Oficial de 10 de enero de 1980. Veremos separadamente cada una de estas etapas de la legislación nacional sobre inversión de provisiones por las empresas aseguradoras.

1. *La Ley Nº 13.305 de 6 de abril de 1959.* Se trata de un texto legal destinado a regular aspectos fundamentales de la política económica seguida en esa época por el gobierno de don Jorge Alessandri Rodríguez, que, entre otras cosas, sustituyó el peso como unidad monetaria de curso forzoso por el escudo, de efímera existencia como signo monetario, ya que fue a su turno reemplazado volviéndose al peso. Se le denominó la "Ley Antimonopolios" por cuanto contenía normas sobre la protección de la libre competencia comercial, que también están ahora reemplazadas por

43 Bande, Jorge. Ob. cit. pág. 176.

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

el D.L. Nº 211 de 1973. Mediante ella se facultó al Presidente de la República para legislar por la vía de los Decretos con Fuerza de Ley, lo que permitió a éste realizar numerosas reformas en el orden económico, en una época en que, vigente la Constitución Política de 1925, el Poder Legislativo en manos de ambas ramas del Congreso Nacional ejercía sus plenas atribuciones.

En esta ley que, como queda claro, no se refiere exclusivamente a la inversión de las reservas de las compañías de seguros, en su artículo 88 se permitió invertirlas en valores mobiliarios.

Con la reforma introducida gracias a la Ley Nº 13.305 de 1959, se logra ampliar la base de elección de los valores en los cuales las empresas aseguradoras pueden hacer representar al activo sus provisiones. Con ello se obtiene, asimismo, una orientación de la inversión hacia el sector privado a la economía, allegando fondos hacia el mercado de valores mobiliarios.

Con anterioridad a la reforma introducida por la Ley Nº 13.305 de 1959, el artículo 21 del DFL. Nº 251 de 1931 sólo permitía la inversión de las reservas técnicas de las compañías de seguros en bonos de la Caja de Crédito Hipotecario, en bonos de bancos hipotecarios, o de empresas de utilidad pública, como también en debentures de primera clase aceptados en clase y cantidad determinada por la Superintendencia.

Puede apreciarse que con la reforma de la Ley Nº 13.305 de 1959 comienza a gestarse la liberalización de las inversiones de las empresas de seguros y, al mismo tiempo, aumenta la diversidad de valores que ellas pueden elegir para estos efectos.

2. *La Ley Nº 17.308 de 1º de julio de 1970.* Mediante esta ley se reformó, al menos formalmente, el derecho aplicable a las sociedades anónimas en Chile. Con su promulgación se permite la inversión de las reservas técnicas de las entidades aseguradoras en acciones de bancos nacionales y en acciones de primera clase de sociedades anónimas, con la autorización previa de la Superintendencia, organismo que determinaba la clase y la cantidad de acciones de sociedades anónimas que podían adquirir las compañías de seguros.

Además, faculta a los aseguradores para representar sus provisiones en el activo del balance mediante el otorgamiento de préstamos a los tenedores de pólizas de seguros de vida no saldadas, previa autorización de la autoridad de control y en las condiciones que ella determinaba.

Se advierte con esta ley que continúa la tendencia hacia la diversificación de los valores en los cuales pueden las empresas aseguradoras colocar sus ahorros institucionales.

3. *El Decreto Ley Nº 3.057 de 10 de enero de 1980.* Con la promulgación de este texto legal se reforma profundamente la legislación relativa a las inversiones de las compañías de seguros.

Por disposición del artículo 1º, letra k) de este cuerpo legal, se reemplaza íntegramente el texto del artículo 21 del DFL Nº 251, y se distingue entre la inversión de las reservas técnicas y la inversión del capital y de las reservas patrimoniales. Se distingue también entre inversiones de compañías de seguros de vida y de seguros generales.

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

III. *REGIMEN DE LAS INVERSIONES BAJO LA VIGENCIA DEL DFL Nº 251, ANTES DE LA REFORMA DEL D.L. Nº 3.057 DE 1980*

Para apreciar en mejor forma el cambio de legislación, cuya trascendental importancia pretendemos demostrar en esta investigación, como asimismo, sus primeras consecuencias, conviene analizar el régimen de inversión de las reservas de las empresas aseguradoras antes de ser modificado por el D.L. Nº 3.057 de 1980, es decir, la situación que existió hasta el 10 de abril del mismo año, fecha en que entró en vigencia el citado cuerpo legal.

Corresponde, además, destacar que el artículo 21 del DFL Nº 251 de 1931, antes de ser modificado, no sólo legislaba sobre la inversión de las reservas sino que, además, se reglamentaba la inversión del capital y de las reservas sociales de las empresas aseguradoras. En otros términos, antes se establecían reglas relativas a la colocación de todos los fondos acumulados por los aseguradores.

Por otra parte, de las reglas del artículo 21 del DFL Nº 251, antes de su modificación por el D.L. Nº 3.057 de 1980, se desprendía claramente que la inversión de las reservas técnicas debía hacerse dentro de nuestro país. La obligación de invertir en el propio país fue criticada por la doctrina nacional[44] argumentando que con ello se desconocía el carácter internacional que siempre ha tenido el seguro privado.

Pasaremos ahora revista a los bienes y valores en que, según el régimen vigente hasta el 10 de abril de 1980, podían colocarse los ahorros institucionales de las sociedades de seguros.

1. *Adquisición o promesa de adquisición de bienes raíces urbanos.* De conformidad con lo que establecía el artículo 21, Nº 1 del DFL Nº 251 de 1931, se facultaba la inversión de las reservas técnicas en la adquisición o promesa de adquisición de bienes raíces urbanos, hasta un máximo equivalente al 50% de dichos fondos, previa autorización de la autoridad de control.

En el contexto de nuestra economía sometida a un constante proceso inflacionario, la inversión en inmuebles parece ser la que ofrece mayores expectativas de seguridad para evitar la depreciación monetaria; esto se debe a que el valor comercial de los inmuebles urbanos aumenta en igual proporción y quizás a un ritmo superior a aquel de la depreciación de la moneda. Además, este tipo de inversión ofrecía una rentabilidad constante y a un nivel conveniente como bien se ha expresado por comentaristas nacionales.[45]

Conviene tener presente que en nuestra legislación tributaria la tasa del impuesto territorial se aplica sobre una base representada por la tasación del inmueble que realiza periódicamente el Servicio de Impuestos Internos. Considerando el proceso de inflación endémico, dicha tasación no se alejaba mucho del valor comercial de los bienes raíces.

44 Bande, Jorge. Ob. cit. pág. 177.
45 Véase en este sentido: Bande, Jorge. Ob. cit. pág. 177.

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

De esto se desprende que las colocaciones en este rubro fueran de menor rentabilidad, pero, al mismo tiempo, se da lugar a una plusvalía concreta.

Por otra parte, la inversión en bienes raíces caracterizada habitualmente por su falta de liquidez, en la práctica resulta que pueden liquidarse sin depreciación de su valor, contando con un tiempo razonable para efectuar la transacción o enajenación del predio.

Podía criticarse a la reglamentación contenida en el DFL Nº 251 de 1931 por el hecho de que no exigía que los bienes raíces en los cuales las empresas aseguradoras podían colocar sus provisiones técnicas se encontraren situados en ciudades importantes, centros urbanos de regiones con potencial económico. Sin embargo, tal crítica carece de trascendencia si se recuerda que, en la práctica, las entidades de seguros requerían la autorización previa de la Superintendencia para efectuar esta clase de inversiones, proponiendo realizarla en inmuebles situados en Santiago o en ciudades importantes como Valparaíso, Viña del Mar, Concepción.

También podemos deducir del texto del artículo 21º del DFL Nº 251, que no se permitía la inversión en inmuebles rurales considerando las contingencias de explotación de estos bienes y que, en períodos de crisis, podría bajar el precio de los predios agrícolas y desaparecer la rentabilidad. (Sin embargo, en los últimos años las inversiones en inmuebles rurales parecieran ser más seguras y de mayor rentabilidad en América Latina).

Finalmente, si bien nuestro derecho no había previsto la inversión en acciones liberadas o acciones de sociedades inmobiliarias como ocurre en el caso de la legislación francesa vigente (art. R. 332.2.7. Code des Assurances), no es menos cierto que las inversiones en Chile podían consistir en una promesa de adquisición de inmuebles urbanos previo permiso por la autoridad de control (Superintendencia de Valores y Seguros).

2. *Bonos y debentures del Estado u organismos dependientes.* En los términos que señalaba el antiguo artículo 21º del DFL Nº 251, en análisis, la inversión de los fondos de las compañías de seguros también podía revestir la forma de bonos de la deuda interna del Estado; pagarés fiscales emitidos en moneda nacional o extranjera o en otros valores emitidos por el Fisco o garantizados por él en bonos del Banco del Estado de Chile y de bancos hipotecarios, en bonos hipotecarios de empresas de utilidad pública; en debentures de 1ª clase y en depósitos, créditos y valores mobiliarios reajustables y en muebles y útiles para su propio uso, depósitos en caja, todo previa aceptación en clases y cantidad por la Superintendencia.

Podemos apreciar que se trata de una variada gama de inversiones que analizaremos separadamente:

Respecto a los bonos de la deuda interna, pagarés fiscales emitidos en moneda nacional o extranjera y de los otros valores emitidos por el Fisco o garantizados por él, las inversiones deben considerarse, al menos teóricamente, de suficiente seguridad, ya que ofrecen, por ejemplo, una rentabilidad fija conforme a las disposiciones reglamentarias vigentes. La liquidez de dichos valores depende de su forma jurídica.

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Tratándose de los debentures de 1.er orden y de los bonos hipotecarios de las empresas de utilidad pública, la inversión está sometida, en cierta forma, a la depreciación que sufra la moneda nacional.

Ahora bien, cuando se trata de bonos del Banco del Estado de Chile o de bancos hipotecarios como también de los bonos hipotecarios de las empresas de utilidad pública, podemos esperar que la inversión ofrezca seguridad, rentabilidad y, más que nada, una gran liquidez. Si consideramos que los bonos emitidos por el Banco del Estado constituyen, al final de cuentas, bonos emitidos por el Estado chileno, queda garantizada su seguridad y asegurada una rentabilidad mayor que aquellas de los bonos emitidos por los bancos del sector privado.

Los bonos de los bancos hipotecarios, como, asimismo, los bonos hipotecarios de las empresas de utilidad pública, son emitidos en el sector privado de la economía. No ofrecen igual seguridad que los títulos de créditos anteriores pero, en cambio, su rentabilidad es mejor y son de fácil liquidez en el mercado de valores.

Para invertir en todos los valores que hemos analizado en este párrafo, las compañías de seguros debían obtener la autorización previa de la autoridad de control (Superintendencia de Valores y Seguros), fijando la clase y cantidad de títulos que ellas podían adquirir para representar las reservas técnicas.

3. *Acciones de bancos nacionales y acciones de primera clase en sociedades anónimas.* Las inversiones de las compañías de seguros nacionales según el artículo 21, Nº 3, DFL Nº 251 de 1931, podían consistir, además, en acciones de los bancos nacionales y en acciones de primera clase de sociedades anónimas, aceptadas previamente en clase y cantidad por la Superintendencia hasta el máximo equivalente al 75% de dichos fondos.

El legislador había señalado en primer lugar las acciones de los bancos nacionales, ya que les atribuía mayor seguridad que a las de las otras sociedades anónimas. Ahora bien, respecto de estas últimas, la ley exigía que se tratase de acciones de primera clase. Recordemos que la propia Superintendencia, como autoridad encargada de la supervigilancia de las sociedades anónimas en general, efectuaba una clasificación de las acciones de primera y de segunda clase.

Como bien lo ha expresado el comentarista J. Bande, "juega un papel muy importante en esta colocación la capacidad y honradez de los administradores de las sociedades anónimas y tiene una especial importancia el valor real intrínseco de los bienes que representa proporcionalmente la acción".

Todos estos elementos deben ser considerados por el Servicio Público de Control antes de autorizar la colocación de los fondos en acciones de las sociedades anónimas.

Este número 3º del artículo 21 del DFL Nº 251 de 1931, cuyo texto se debe a la reforma introducida por la Ley Nº 17.308 de 1º de julio de 1970, orientaba las inversiones de las compañías de seguros hacia el sector privado de la economía nacional. Era, en consecuencia, contrario al espíritu de la Ley Nº 13.305 de 6 de abril de 1959, que dirigía dichas

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

inversiones hacia el sector público. La adquisición de acciones de sociedades anónimas, con el fin de representar las reservas técnicas de las compañías de seguros comportaba una contribución importante al financiamiento del sector productivo privado.

Bande expresa al respecto: "La inversión de los fondos de las compañías de seguros es resuelta y estudiada por los directorios de las compañías, en los que, por regla general, están representados dirigentes de importantes actividades del país, quienes conocen bien la situación financiera de las sociedades industriales y comerciales y saben por tanto orientar la política inversionista en acciones de las compañías. De esta manera, pues, resultan garantizados los intereses sociales y de los asegurados en esta materia".

En otro párrafo este mismo autor agrega: "Más que en cualesquiera otras inversiones, la Superintendencia de Seguros debe tener facultad discrecional en la autorización de esta forma de inversión sin que esté obligada a sujetarse a disposiciones rígidas de la ley debiendo, además, tener la facultad para autorizar después de un detenido estudio del mercado bursátil la clase y la cantidad de las acciones en que las compañías de seguros pueden colocar sus fondos. Cuidará, como es natural, que éstos no se inviertan en grandes lotes de acciones de una sociedad anónima, sino que exista una verdadera diversificación de los fondos en dichos títulos. Al mismo tiempo, es menester que tengan la facultad de prohibir ciertos tipos de acciones que tienen carácter especulativo".

Adquieren vigencia las citas transcritas si pensamos en el reciente caso de la empresa CRAV que afectó de paso a la Compañía de Seguros Generales "La Alborada" y a la Compañía de Seguros "Los Andes S. A.", ambas vinculadas al grupo económico Cruzat–Larraín.

La ley permitía a las empresas aseguradoras la inversión en acciones hasta un monto máximo equivalente al 75% de sus fondos.

4. *Depósitos a plazos de bancos nacionales.* El Artículo 21, Nº 4, establecía esta forma de inversión. Se trataba de una inversión destinada a mantener los fondos de las compañías aseguradoras en liquidez casi permanente. El plazo de los depósitos teóricamente debe ser corto, o si es largo, desahuciable a términos adecuados.

Es necesario que las compañías mantengan fondos en los bancos, porque necesitan tener dinero disponible para sus gastos y servicios.

5. *Préstamos hipotecarios.* La inversión de las reservas técnicas según el Nº 5 del artículo 21, podía también consistir en préstamos con garantía hipotecaria sobre bienes raíces urbanos de renta. El legislador ponía como condición que fueran a plazo no superior a diez años.

La seguridad de la inversión estaba considerada, ya que la autoridad de control permitía solamente los préstamos garantidos con una hipoteca de grado preferente. Por otra parte, la rentabilidad de la inversión estaba dada por los intereses pactados entre las partes contratantes y la liquidez se producía automáticamente al llegar el plazo estipulado.

Finalmente, debemos expresar que los préstamos hipotecarios permitían a las compañías aseguradoras tomar los seguros sobre los inmuebles hipotecados.

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

6. *Préstamos diversos.* Las compañías del segundo grupo (de seguro de vida) podían, fuera de las formas de inversión de las reservas técnicas ya mencionadas, representarlas bajo la forma de préstamos a los tenedores de pólizas de vida no saldadas, previa autorización de la Superintendencia y en las condiciones que ella señalara. Entre las condiciones exigidas por la autoridad de control estaba la de que el préstamo fuera reajustable para paliar, de ese modo, los efectos de la depreciación monetaria.

De esta forma hemos analizado las distintas inversiones de las reservas de las compañías de seguros en el aspecto que ofrecían hasta el 10 de abril de 1980, fecha de la puesta en vigencia del D.L. Nº 3.057.

Reglas de limitación y proporción.

El artículo 21 contenía algunas disposiciones relativas a la limitación y proporción de algunas de las formas de inversión enumeradas en su texto.

Es así que, tratándose de la adquisición o de la promesa de adquisición de inmuebles urbanos, las compañías aseguradoras nacionales podían invertir hasta un máximo equivalente al 60% de sus reservas técnicas y sociales con la autorización previa de la Superintendencia.

Por otra parte, en lo concerniente a las acciones de bancos nacionales y acciones de primera clase de sociedades anónimas y compañías aseguradoras, podían invertir sólo hasta un 75% de sus reservas sociales y técnicas. En todo caso, esta inversión no podía consistir en acciones de compañías de seguros del mismo grupo, ni de una sociedad anónima que poseyera más del 20% de las acciones de una compañía de seguros del mismo grupo (artículo 21, Nº 3, parte final).

La legislación había previsto una regla general para el conjunto de colocaciones o inversiones representativas de las reservas técnicas y sociales de las entidades aseguradoras aunque ella tiene por objeto permitir una mayor liquidez de las inversiones. La norma en cuestión establecía que al menos el 20% del capital, reservas sociales y técnicas deberían estar invertidos de acuerdo con la Superintendencia en bienes cuya liquidación fuera fácil en cualquier momento. Este 20% no podía ser inferior en ningún caso al 50% de las reservas técnicas en las compañías del primer grupo y al 25% en las del segundo grupo.

II. *SITUACION ACTUAL DE LAS RESERVAS*

Como ya lo hemos expresado en párrafos anteriores, es el artículo 21 del DFL Nº 251 la norma que nos interesa analizar para comprender la situación actual de las reservas tanto técnicas (artículo 21º, inciso primero) como patrimoniales de las entidades aseguradoras y reaseguradoras (artículo 21º, inciso segundo).

Veamos la situación de las reservas técnicas:

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

a) *INVERSION DE LAS RESERVAS TECNICAS*

El artículo 21 en su inciso primero dispone: "Al menos el 50% de las reservas técnicas de las entidades aseguradoras y reaseguradoras deberá invertirse en acciones de sociedades anónimas que tengan transacción bursátil; en debentures emitidos por sociedades anónimas u otros títulos de crédito emitidos o garantizados hasta su total extinción ya sea por el Estado o por entidades sometidas a la fiscalización de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. El saldo podrá invertirse en bonos, en pagarés o letras cuya emisión haya sido registrada en la Superintendencia o en instrumentos de oferta pública que autorice el Consejo Monetario".

No obstante que el legislador ha englobado en una sola disposición el conjunto de inversiones que conforman las reservas técnicas, analizaremos, una a una, las diferentes opciones de inversión.[46]

46 Otro aspecto de interés de la legislación francesa de seguros lo constituye la variada gama de inversiones presentativas de las Provisiones Técnicas. La lista de inversiones está contenida en el artículo R 332.2 del Code des Assurances y comprende 16 clases de valores. Ellos son:

I) **Bonos o Debentures de Sociedades Inversionistas de Capital Variable (SICAV).**
En esta clasificación se comprenden los siguientes valores:
1) Valores emitidos por el Estado francés o que tienen su garantía cotizados en la Bolsa de Valores.
2) Otros Bonos inscritos en la Bolsa de Valores o en vías de serlo.
3) Acciones de Sociedades de inversión de capital variable cuyo objeto se limita a la gestión o administración de los valores indicados en 1) y 2).

II) **Valores Mobiliarios Franceses y Extranjeros:**
4) Acciones y crías de acciones y otros valores mobiliarios inscritos en la Bolsa de Valores.
5) Valores mobiliarios extranjeros que hayan sido objeto de una emisión pública o cotizados en la Bolsa de Valores en las condiciones señaladas por Decreto del Ministro de Economía y Finanzas.
6) Acciones de SICAV (Soc. de Inversión de Capital Variable)

III) **Inmuebles y Títulos de Sociedades Inmobiliarias:**
7) Inmuebles construidos en Francia metropolitana. Todos los inmuebles construidos o no y situados en Francia metropolitana y en los departamentos y territorios de ultramar según autorización otorgada en cada caso por el Ministro de Hacienda.
— Participaciones o acciones de sociedades inmobiliarias no cotizadas en bolsa en las condiciones señaladas por el Ministro de Hacienda.
— Derechos reales inmuebles que otorgan a sus titulares prerrogativas de dominio durante un período al menos igual a 3 años.

IV) **Inversiones en el Mercado Hipotecario:**
8) Pagarés emitidos y negociables en el mercado hipotecario conforme a las reglas de funcionamiento de ese mercado.
9) Préstamos con primera hipoteca sobre todos los inmuebles y apertura de créditos hipotecarios aprobados para construcción de inmuebles destinados a vivienda. Préstamos garantizados con hipoteca sobre naves en primer orden en las condiciones que señala el Art. R. 332.16.
10) Préstamos a comunas, sindicatos de comunas, comunidades urbanas, distritos, establecimientos hospitalarios públicos, departamentos, regiones, territorios de ultramar y bonos liberados o emitidos por dichos organismos.
Préstamos a organismos que administran habitaciones de arriendo moderado según el Art. 150 del Código de Urbanismo a las cooperativas de construcción y a sociedades mixtas constructoras de viviendas y bonos liberados emitidos por dichos organismos. Préstamos a puertos autónomos o a cámaras de comercio por peajes u otras remuneraciones de servicio y bonos emitidos por tales organismos.
11) Préstamos directos a las empresas: Préstamos o efectos representativos de préstamos a empresas industriales y comerciales, en las condiciones y con las garantías determinadas por el Art. 332.3 del Code des Assurances.

V) **Otras Inversiones:**
12) Préstamos sobre los valores emitidos por el Estado y Bonos de Tesorería con el límite del 75% de su monto nominal.
13) Participaciones o acciones de sociedades extranjeras de seguros en las cuales las sociedades aseguradoras francesas, las sociedades de reaseguro y de capitalización posean individual o colectivamente una participación al menos igual al 20% del capital social en las condiciones señaladas por el Ministerio de Hacienda.
14) Acreencias netas sobre el Fondo de Garantía para Accidentes de Trabajo y sobre los Fondos de Garantía de Automóviles.

VI) **Valores a mediano y corto plazo:**
15) Bonos del Tesoro y otros valores a mediano o corto plazo que figuran en la lista señalada por el artículo A. 332.4 del Codes des Assurances.
— Bonos emitidos por el "Crédito Nacional (es un Banco), por el Crédito Inmobiliario y la Banca Francesa de Comercio Exterior, y por otro establecimiento de crédito con estatutos legales autorizado para tal efecto por el Ministro de Hacienda. Pagarés de la S.N.C.F. (sociedad equivalente a Ferrocarriles del Estado) y bonos emitidos por la Sociedad Fracentel.
16) Fondos depositados en las cuentas de Tesorería, cheques postales y en otros Bancos.

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

1. *Acciones de sociedades anónimas que tengan transacción bursátil.* Sabemos por el análisis del Decreto Ley Nº 3.538, que el artículo 3º, letra c) del cuerpo legal citado entrega a la Superintendencia de Valores y Seguros, servicio público autónomo, la superior fiscalización de las bolsas de valores mobiliarios y operaciones bursátiles. Por otra parte, el Título IV del DFL Nº 251 (artículos 140 y 153 del DFL Nº 251) se refiere a las operaciones bursátiles.

Ahora bien, ¿qué pasa con las sociedades anónimas que quieren cotizar sus acciones en Bolsa? En primer lugar las sociedades anónimas tienen la obligación de pagar a la Bolsa el derecho de incorporación a su mercado, según dispone el artículo 144 del DFL Nº 251. En seguida, no se admiten a cotización los títulos de sociedades "que no hayan sido declaradas legalmente constituidas", expresa el artículo 145º del DFL Nº 251.

Además, el Directorio de las Bolsas de Valores tiene la facultad de calificar los valores que pueden transarse a plazo y la de modificar la calificación de determinados valores por razones especiales (artículo 143º, DFL Nº 251).

Para las transacciones de acciones a plazo en la Bolsa se requiere autorización previa de la Superintendencia de Valores y Seguros. La autoridad de control concede dicha autorización si la sociedad anónima tiene su capital pagado, una cantidad apreciable de accionistas y utilidades en los últimos ejercicios. Para el caso de transacciones de acciones al contado no se requiere autorización previa de la Superintendencia.

A juicio nuestro, las acciones de sociedades anónimas cuya transacción se efectúe a plazo ofrecerían una relativa mayor seguridad como forma de inversión de las reservas técnicas si tenemos presente que la sociedad anónima que emita acciones cotizadas en la Bolsa de Comercio, ha debido obtener la autorización correspondiente para inscribir dichas acciones en la cotización de la Bolsa y debe tener su capital enteramente pagado. Ahora bien, la inscripción en la Bolsa se efectúa atendiendo a los avalúos financieros de la sociedad anónima interesada, los que se pueden extraer de la presentación de sus balances oficiales y/o estados financieros.

Si observamos la redacción del artículo 21º apreciamos que el legislador nos habla de acciones de sociedades anónimas que tengan transacción bursátil sin hacer distinción alguna, por lo que podemos pensar que puede tratarse tanto de acciones de sociedades anónimas nacionales como de acciones de sociedades anónimas extranjeras cuyas agencias estén autorizadas para funcionar en Chile. Si comparamos el antiguo artículo 21 con la norma actual, encontramos que aquél se refería a la inversión de las reservas de bienes raíces (artículo 21º, Nº 1), en títulos con garantía del Estado y acciones de bancos nacionales y en acciones de primera clase de sociedades anónimas. La reforma significa que el legislador orienta la inversión de las reservas técnicas hacia valores mobiliarios emitidos por sociedades anónimas, lo que implica aportar recursos al mercado de estos valores y por ese conducto a las empresas que son sociedades anónimas, las que podrán orientar su capital teniendo la posibilidad de que sus acciones sean suscritas por compañías de seguros. Esto puede determinar

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

que las empresas que se beneficien de estas compras o de los aumentos de capital pueden contar con recursos para aumentar producción, renovar equipos, ampliar sus operaciones, pero tiene el inconveniente que, si bien es cierto, la liquidez es mayor, la rentabilidad depende del éxito de la sociedad cuyos títulos se han adquirido y la seguridad es menor. Un ejemplo claro de esta relativa seguridad lo constituye el caso CRAV que trajo graves repercusiones a dos compañías de seguros.

ANALISIS DEL CASO CRAV

Más que un análisis del caso CRAV nos abocaremos a constatar las repercusiones que trajo este asunto a dos entidades aseguradoras: la Compañía de Seguros Generales "La Alborada Sociedad Anónima"[47] y la Compañía de Seguros de Vida "Los Andes Sociedad Anónima", las que tenían la mayoría de sus inversiones en acciones del grupo de empresas CRAV, esto es, en la Compañía Distribuidora Nacional (CODINA), en la Compañía Refinería de Azúcar del Viña del Mar (CRAV), en CRAV Alimentos Sociedad Anónima y en la Compañía Nacional de Fuerza Eléctrica.

El descalabro financiero de la empresa matriz del grupo, la Compañía Refinería de Azúcar de Viña del Mar (CRAV), produjo lógicamente serios problemas financieros a las sociedades menores, lo que redundó en una baja cotización de las acciones emitidas por éstas, hasta el punto de suspenderse la transacción en Bolsa de Comercio de dichas acciones.

En el caso de la Compañía de Seguros Generales "La Alborada Sociedad Anónima", los problemas financieros comprometieron a tal grado su patrimonio y reservas que le significó la quiebra, la que fue declarada mediante resolución del Primer Juzgado Civil de Mayor Cuantía de Santiago, con fecha 26 de junio de 1981.[48]

La Superintendencia de Valores y Seguros había determinado el cese de funciones de la entidad aseguradora a contar del 4 de julio de 1981, especificando que los acreedores de la entidad aseguradora debían concurrir para los efectos de la devolución de sus primas "como cualquier otro acreedor de una empresa declarada en quiebra".

Ahora bien, ¿cuál es la situación de las personas aseguradas en esta compañía? Según el criterio de la autoridad de control, las personas que estaban pagando sus primas mensualmente debían dejar de hacerlo desde el 4 de julio.

Asimismo, se transformaron en acreedores de la entidad aseguradora las siguientes personas:

47 La composición del inventario de inversiones de la Compañía de Seguros "La Alborada" al 31-XII-80, en cuanto a acciones era la siguiente:
90.312 acciones del Banco de Chile; 18.565 acciones del Banco Concepción; 16.127 de la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones; 710.436 acciones de CRAV; 102.727 acciones de CRAV Alimentos Sociedad Anónima; 563.638 acciones de la Compañía Distribuidora Nacional (CODINA); 1.144.992 acciones de la Compañía Nacional de Fuerza Eléctrica S.A.; 3.600 acciones de la Gerencia de Cartera S.A. y 1.623 acciones de la Sociedad Inmobiliaria "Asochisy". (Datos extraídos del Balance al 31-XII-80 publicado en el diario "El Mercurio" del 13 de abril de 1981).

48 Información publicada en el diario "El Mercurio" del 2 de octubre de 1981.

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

a) Las que desde fines de mayo de 1981 al 4 de julio hubieran tenido que hacer válidas sus pólizas y que la compañía no hubiere cubierto el compromiso.

b) Las personas que pagaron al contado los seguros contratados en la empresa señalada.

En todo caso los acreedores de "La Alborada" debían esperar el procedimiento de liquidación de los activos de la compañía, estimándose que la devolución a los acreedores sólo cubriría el 50 ó 60% de las sumas pagadas.

Ahora, veamos qué sucedió con la Compañía de Seguros de Vida "Los Andes Sociedad Anónima". Si observamos el Inventario de Inversiones de la Compañía[49] apreciamos que también había invertido en acciones del grupo de empresas "CRAV".

No obstante lo anterior, esta entidad aseguradora no fue declarada en quiebra como "La Alborada".

La primera medida que adoptó la Superintendencia de Valores y Seguros fue la de asumir la administración provisoria de la compañía en el mes de junio de 1981, ya que se había aplicado a esta entidad la sanción del artículo Nº 3 del DFL Nº 251 de 1931, a saber, la suspensión de la administración por 3 meses.

Sin embargo, la Compañía de Seguros "Los Andes S. A." no fue capaz de solucionar su crisis económica, lo que la transformaba en una entidad carente de solvencia patrimonial. Debido a esto, y una vez transcurrido el período de 3 meses, la Superintendencia determinó la revocación de la autorización de existencia porque "la mencionada compañía carece de la solvencia patrimonial necesaria para desarrollar su actividad de asegurador y sus inversiones no se encuentran adecuadas a las disposiciones legales vigentes. Lo anterior reviste particular gravedad, atendida la naturaleza del giro de una entidad aseguradora, todas vez que crea incertidumbre en el oportuno cumplimiento de sus obligaciones, especialmente, para con los asegurados".[50]

Situación de los asegurados. Según las declaraciones hechas a la prensa por el Presidente de la Asociación de Aseguradores de Chile, Oscar Illanes Edwards[51], los 300 ó 400 afiliados a la entidad aseguradora tenían una doble opción: a) Obtener la devolución de las reservas matemáticas cuyo monto ascendía a un millón 840 mil pesos o b) Traspasar su contrato a otra compañía de seguros de vida interesada en hacerse cargo de la cartera de la Compañía "Los Andes".

49 Este inventario de inversiones acompaña el Balance de la Compañía y fue publicado en el diario "El Mercurio" del 13 de abril de 1981.

INVERSIONES
Inventario de inversiones al 31 de Diciembre de 1980.

Acciones Cantidad	Sociedad Emisora	Valor Bursátil al 31.12.80
840.959	Cía. Refinería de Azúcar Viña del Mar	39.739.396.-
59.136	CRAV Alimentos S. A.	3.636.864.-
476.855	Cía. Distribuidora Nacional S.A.	14.305.650.-
924.909	Cía. Nacional de Fuerza Eléctrica S.A.	12.104.614.-
13.814	Cía. de Seguros La Alborada S.A.	411.645.-
3.800	Gerencia de Carteras S.A.	4.171.280.-
		74.369.448.-

51 "El Mercurio" 9-9-81.
50 Texto del Decreto Nº 537, del Ministerio de Hacienda publicado en el Diario Oficial del 8-9-81.

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Comentario. El caso de las compañías de seguros "Los Andes" y "La Alborada" sirve como gráfico ejemplo de los riesgos que significa la liberalización de las inversiones y que constituye el principio rector de la actual legislación sobre reservas técnicas de las entidades de seguros.

También, nos permite apreciar los inconvenientes de la concentración de las inversiones en sociedades anónimas de un mismo grupo económico, lo que se ha denominado el mecanismo de las "sociedades cruzadas".

Finalmente, demuestra lo que ciertos autores han denominado la "actividad de complemento de control de las compañías de seguros", que se traduce en que la o las compañías de seguros de un grupo económico comprometen sus reservas técnicas en acciones de sociedades anónimas que el grupo desea mantener controladas.[52]

Importa destacar la labor de la Superintendencia de Valores y Seguros, que en el ejercicio de sus facultades de fiscalización adopta las medidas que permiten la protección de los asegurados, cumpliendo de esta forma con el control de solvencia o técnico.

2. *Debentures u otros títulos de créditos con la garantía del Estado o entidades fiscalizadas por la Superintendencia de Bancos.* Otra forma de inversión de las reservas técnicas que contempla el artículo 21º del DFL Nº 251, la constituyen los *debentures emitidos por sociedades anónimas u otros títulos de crédito emitidos o garantizados hasta su total extinción ya sea por el Estado o por entidades sometidas a la fiscalización de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.*

En general, puede decirse que bono o debenture u obligación es un título de crédito de tipo uniforme que se emite en serie y que representa un derecho de crédito en contra de la sociedad anónima que lo ha emitido.

Se puede definir también como un título de crédito que pertenece a la categoría de valores mobiliarios o títulos de participación social, que convierte a sus titulares en acreedores de la sociedad emisora permitiendo no sólo la restitución de su valor nominal sino, también, el pago de intereses, reajustabilidad según determinados indicadores económicos y otras ventajas también de orden económico financiero.[53]

Ahora bien, la emisión de bonos o debentures es un medio que utilizan las empresas que son sociedades anónimas para recurrir al ahorro público cuando tienen problemas de financiamiento en las fuentes de crédito a mediano y corto plazo. De esta manera, el artículo 1º del Decreto Ley Nº 1.064 expresa que sólo podrán contratar empréstitos mediante la emisión de bonos o debentures y de acuerdo con las disposiciones legales las sociedades anónimas constituidas en Chile.

Al mencionar esta forma de inversión de las reservas técnicas el legislador también nos habla en general de "otros títulos de crédito emitidos o garantizados hasta su total extinción, ya sea por el Estado o enti-

52 Garretón, O. y Cisternas, J. "Algunas características del proceso de toma de decisiones en la gran empresa. Estudio del Servicio de Cooperación Técnica. Páginas 50 y siguientes. Santiago, mayo 1970.
53 Sandoval López, Ricardo, "Curso de Derecho Comercial". Tomo II, Volumen I, Depto. Dº Privado 1978, páginas 181, 183.

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

dades sometidas a la fiscalización de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras". Sabemos que la doctrina ha definido los títulos de crédito señalando que son documentos que llevan incorporado un derecho literal y autónomo que se puede ejercer por el portador legítimo contra el deudor a la fecha de su vencimiento.[54]

Lo que interesa destacar en este análisis de esta forma de inversión es el hecho de que ofrece mayor seguridad que la forma anteriormente descrita (acciones de sociedades anónimas que tengan transacción bursátil), ya que tras ella está la garantía del Estado o, en su caso, la fiscalización permanente que ejerce la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. Sería el caso, por ejemplo, de las sociedades financieras, las cuales son sociedades anónimas cuyo único y específico objeto social es actuar como agentes intermediarios de fondos y realizar las operaciones que les autoriza la Ley de Bancos en el Título XIV.

3. *Bonos, pagarés o letras e instrumentos de oferta pública.* El legislador, además, expresa lo siguiente: "El saldo de las reservas técnicas (el 50% restante) podrá invertirse en bonos, en pagarés o letras cuya emisión haya sido registrada en la Superintendencia o en instrumentos de oferta pública que autorice el Consejo Monetario.

Se otorga a las compañías de seguros la opción para invertir el 50% de las reservas técnicas en diferentes valores mobiliarios registrados en la Superintendencia de Valores y Seguros. En lo que respecta al Consejo Monetario "puede interpretarse como la sustitución del Directorio del Banco Central que contemplaba la ley orgánica anterior, por un conjunto de ministros y representantes del Presidente de la República que permita coordinar el sector económico. El consejo funciona en el Banco Central de Chile y su objetivo principal es fijar las políticas cambiarias sobre mercado de capitales respecto al comercio exterior y arancelaria, de cambios internacionales y del ahorro, en conformidad a las normas que le señala el Gobierno".[55]

Los instrumentos de oferta pública autorizados por el Consejo Monetario pueden revestir la forma de Bonos Car, letras, pagarés, etc.

Estas son reglas que ha establecido el legislador en cuanto a la inversión de las reservas técnicas para las compañías de seguros del primer grupo (compañías de seguros generales). Distinta es la situación en lo que respecta a las entidades aseguradoras del segundo grupo (compañías de seguros de vida), ya que a éstas se les faculta, además, para invertir sus reservas técnicas en préstamos a sus tenedores de pólizas de vida no saldadas, en la forma que determine la Superintendencia y en la adquisición de bienes raíces urbanos. En este último caso, la inversión no podrá exceder del 20% de las reservas técnicas de la compañía. (Artículo 21º).

Recordemos que el antiguo artículo 21 también permitía a las compañías de seguros de vida, la inversión de sus reservas en préstamos a los tenedores de pólizas de vida no saldadas. Sin embargo, la diferencia está en que según la norma antigua, esta forma de inversión se efectuaba

54 Ibidem notas (1) y (2).
55 Datos extraídos de la Recopilación de Legislación Bancaria Chilena, Banco Central de Chile. Año 1980.

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

con autorización previa de la Superintendencia y la misma autoridad de control señalaba o fijaba las condiciones del préstamo.

Algunas de las formas de inversión de las reservas técnicas que establece el artículo 21º del DFL Nº 251, modificado por el Decreto Ley Nº 3.057, tiene como requisito la autorización de la Superintendencia de Valores y Seguros, lo que ratifica, una vez más, el criterio de liberalización de la legislación vigente.

b) *INVERSION DE LAS RESERVAS PATRIMONIALES*

El artículo 21º también establece reglas sobre la inversión del capital y de las reservas patrimoniales. Como habíamos expresado anteriormente la Superintendencia de Valores y Seguros no ha proporcionado un concepto específico de reservas patrimoniales y sólo de la Circular Nº 1.546 del 24 de enero de 1980 emite un concepto técnico de capital y reservas patrimoniales, materia que ya analizamos en capítulos anteriores.

En suma, el artículo 21º del DFL Nº 251 expresa que el capital y reservas patrimoniales de las entidades aseguradoras y reaseguradoras deberán estar invertidos en los mismos títulos señalados en el inciso anterior, o sea, todos aquéllos correspondientes a las reservas técnicas y, además, en bienes raíces urbanos, en créditos a los asegurados y en muebles o útiles para su propio uso, sin perjuicio de las cantidades que mantengan en dinero efectivo en caja y bancos.

NORMAS DE LIMITACION Y DISTRIBUCION

El artículo 21º del DFL Nº 251 contiene algunas normas de limitación y distribución de las inversiones de las reservas técnicas. Estas normas expresan lo siguiente:

1) Se prohíbe invertir más del 20% de las reservas técnicas en instrumentos emitidos o garantizados por una misma entidad. Sin embargo, esta limitación no es aplicable si se trata de instrumentos emitidos o garantizados por el Estado. (Artículo 21, inciso tercero).

2) A raíz de la inversión de las reservas técnicas no se podrá poseer más del 10% de las acciones emitidas por una misma sociedad. En el caso de tratarse de bonos, debentures, pagarés, letras u otros valores no podrá exceder del 10% del total del activo de la sociedad emisora. De igual forma que lo expresado en el Nº 1, esta limitación no rige si se trata de instrumentos emitidos o garantizados hasta su total extinción por el Estado.

El artículo 21º expresa, además, que "para la determinación de los porcentajes se estará a los balances anuales u a otros estados financieros que obligatoriamente deben presentar a la Superintendencia las sociedades

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

emisoras, actualizados en la forma que determine el Reglamento sobre Administración de Fondos Mutuos".

Finalmente, debemos destacar que mediante la Circular Nº 1.602–80, de la Superintendencia de Valores y Seguros, se establece que las inversiones que no se ajusten a los límites y tipos establecidos en el artículo 21º del DFL Nº 251, no serán inversiones computables en la determinación de las inversiones representativas de las reservas y el patrimonio, para lo cual se establece una escala de multas, siendo la de menor valor de 50 Unidades de Fomento y la máxima de 1.000 Unidades de Fomento, con plazo de 48 horas para superar las deficiencias en las reservas y de 30 días para superar deficiencias en el patrimonio.

CONCLUSIONES

El trabajo de investigación preliminar que hemos realizado sobre el control del Estado en las empresas de seguros nos conduce a las siguientes conclusiones.

En términos generales, puede destacarse que el control que el Estado chileno ejerce sobre las empresas de seguros es parte integrante de un complejo sistema de fiscalización aplicable tanto a las compañías de seguros y reaseguros, fondos mutuos y sociedades administradoras de ellos, bolsas de valores mobiliarios y operaciones bursátiles, sociedades anónimas en general, personas naturales y jurídicas que emiten e intermedien efectos de comercio u otros valores de oferta pública.

No existe, en consecuencia, como ocurre en otros países, particularmente en Francia, un control que se aplique, exclusivamente, a las empresas aseguradoras y a cargo de un servicio público llamado a cumplir únicamente esta función.

El hecho de que el control estatal no se aplique en Chile sólo a las empresas aseguradoras, sino a todas las nombradas anteriormente, demuestra que el Estado patrio interviene fiscalizando un vasto e importante sector de la actividad económica, en razón de los intereses involucrados de accionistas, asegurados, ahorrantes y de la comunidad nacional entera.

En lo relativo a la organización del control, se advierte, con el estudio realizado, que éste es de carácter permanente, organizado y reglamentado en normas jurídicas cuyos antecedentes se remontan a la mitad del siglo XIX, para ir posteriormente adquiriendo mayor precisión recogiendo la experiencia de la realidad nacional a través de sucesivas reformas legales, hasta configurar el sistema que ahora rige.

La fiscalización se ejerce por un organismo estatal, denominado Superintendencia de Valores y Seguros, que tiene el carácter de servicio público autónomo, dotado de personalidad jurídica de derecho público, investido de atribuciones específicas para cumplir las funciones que la ley le encomienda.

Se llega a la organización de este servicio público de fiscalización luego de una lenta y casi secular evolución que va desde la supervigilancia a cargo de una junta designada por los accionistas, en las socie-

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

dades anónimas, pasando por un comisario designado por el Presidente de la República, hasta la institución de un servicio público permanente, cuyas atribuciones y deberes se irán modificando hasta establecerse las que ahora detenta.

En cuanto al ejercicio del control hemos logrado detectar que la autoridad fiscalizadora ejerce sus atribuciones con el objeto de velar por que las empresas aseguradoras y reaseguradoras cumplan con las leyes, reglamentos y estatutos que les rigen.

Lo anterior permite pronunciarse sobre la naturaleza y alcance del sistema de fiscalización estudiado, arribando a la conclusión de que se trata de un régimen de control de legalidad y no de control de oportunidad o de eficacia de la administración social de las compañías.

Según los fallos, dictámenes, oficios emanados de la Superintendencia, a través de los años, desde 1931, que permiten desentrañar una verdadera jurisprudencia administrativa, queda en claro que corresponde a los accionistas reunidos en Juntas Generales, decidir sobre los resultados de la gestión social, confirmando o revocando a los miembros del directorio encargados de llevarla a cabo. El servicio público de control no se pronuncia sobre estos aspectos de la vida de una compañía, no tiene competencia para ello, no revoca ni ratifica directores, sin perjuicio de que puede intervenir y en el hecho lo hace cuando existe administración manifiestamente descuidada o fraudulenta, revocando la autorización de existencia de la sociedad.

En este mismo orden de ideas, conviene destacar que se trata de una fiscalización externa, ejercida por un servicio público diverso de los órganos de los cuales las empresas están dotadas para su funcionamiento. Como las empresas aseguradoras se organizan jurídicamente bajo la forma de sociedad anónima, en la mayor parte de los casos, o como cooperativas, ellas tienen sus órganos de control interno: los Inspectores de Cuentas y/o Auditores y la Junta de Vigilancia, respectivamente. El control que el Estado realiza por intermedio de la Superintendencia de Valores y Seguros es externo a los órganos de funcionamiento de las entidades fiscalizadas.

De lo que acabamos de señalar se concluye, asimismo, que la fiscalización externa es paralela al control interno y que contribuye a reforzarlo. Esto último no deja de ser importante si se tiene en cuenta que el sistema de control interno de las compañías no es de lo más perfecto desde el punto de vista de su organización y funcionamiento.

Distinguimos fundamentalmente dos grandes tipos de fiscalización:

a) El control de solvencia o control técnico, y
b) El control de carácter económico.

a) El control de solvencia o control técnico se realiza con el propósito de proteger a los asegurados y beneficiarios de contratos de seguros. El derecho nacional contiene un conjunto de normas que configuran un régimen de fiscalización, minuciosamente reglamentado, que impone el cumplimiento de determinadas exigencias financieras destinadas a preservar la solvencia de las empresas, para que éstas puedan, en todo momento, hacer frente a sus compromisos con los asegurados.

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

El legislador patrio, al mismo tiempo que consagra tales exigencias de control técnico, confiere al órgano de fiscalización las atribuciones necesarias para supervigilar su cumplimiento. Establece, asimismo, un sistema de sanciones, cuya gravedad progresiva va desde la simple amonestación, pasando por la suspensión de la administración social, hasta el retiro o revocación de la autorización de existencia que comporta una causa de disolución forzada de la compañía afectada. Recientemente, se han aplicado sanciones a entidades aseguradoras que trasgredieron las exigencias de solidez financiera, que se tradujeron, en la práctica, en la revocación de la autorización de existencia.

En cuanto a la orientación de este control técnico se advierte, con el estudio realizado, que se ejerce con la mira de salvaguardar los intereses de los asegurados y beneficiarios de contratos de seguros.

b) En el dominio del control económico se trata de dilucidar cuál es el destino de los recursos captados por las compañías de seguros y de reaseguros, cuyas consecuencias no dejan de ser importantes para el concierto de la economía nacional.

Las provisiones o reservas técnicas y patrimoniales que las compañías de seguros están obligadas a efectuar, constituyen una fuente de ahorro institucional. Por ende, la inversión que con ella se realiza tiene este mismo carácter. Sin haber efectuado un estudio económico, lo que habría sobrepasado los límites de esta investigación, se logra demostrar que los recursos captados por las empresas de seguros son cuantiosos y su inversión debe realizarse bajo determinados resguardos.

El estudio del ejercicio del control económico nos permite concluir que el legislador nacional, después de haber mantenido durante casi medio siglo un régimen jurídico de orientación y de dirección de las inversiones de las empresas aseguradoras hacia determinados rubros de la actividad económica, señalando específicamente en qué valores se debían efectuar, exigiendo incluso que se hicieran previa autorización de la autoridad de control, pasó a un régimen de liberalización totalmente acentuado.

El estudio del derecho aplicable en la materia permite concluir que la nómina de valores en los cuales las empresas de seguros deben representar sus provisiones y reservas es menos extensa en el Decreto Ley Nº 3.057 de 10 de enero de 1980, que la establecida en el antiguo DFL Nº 251 de 1931.

El análisis de ciertos datos estadísticos que hemos utilizado nos induce a concluir que ha habido un cambio de orientación en dichas inversiones. Bajo la vigencia del DFL Nº 251 de 1931 se puso el acento en la inversión de las reservas técnicas y patrimoniales de las compañías de seguros en bienes raíces y en títulos emitidos por el Estado o con su garantía. Se trataba de inversiones que si bien no eran muy rentables y de una liquidez un tanto difícil de lograr, tenían, por el contrario, la enorme ventaja de una gran seguridad. En cambio, a partir de la promulgación del Decreto Ley Nº 3.057 de 10 de enero de 1980, se da preferencia a la inversión en valores, particularmente, en acciones de sociedades anónimas cotizadas en Bolsa.

Artículo: El régimen de control estatal de las empresas de seguros
Revista: Nº171-172, año L (En-Dic, 1982)
Autor: Ricardo Sandoval López

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Se prefiere en la actualidad la liquidez casi inmediata y una eventual rentabilidad que depende de los títulos adquiridos, a la seguridad y la rentabilidad fija, aunque menor, de la inversión inmobiliaria y en efectos públicos.

No cabe duda que este cambio de orientación implica un refuerzo al mercado de valores mobiliarios y por este expediente, una fuente de financiamiento para las sociedades anónimas, las que podrán aumentar el capital, emitiendo nuevas acciones que pueden ser adquiridas por las compañías de seguros para representar en el activo de sus balances las reservas técnicas y patrimoniales.

Un cambio tan reciente como el que se acaba de introducir con la promulgación del Decreto Ley Nº 3.057 de 1980, no puede ser evaluado porque todavía se desconocen los resultados económicos a que puede conducir. Sin embargo, esta mutación se inserta en la reforma fundamental que experimenta la política económica del país.

A la inversa de lo que ocurre en las legislaciones de los países desarrollados, particularmente el caso de Francia que conocemos más de cerca, cuya tendencia es la de orientar las inversiones de las entidades de seguros hacia fines de interés nacional y público, permitiendo que ellas se coloquen en préstamos a las municipalidades e instituciones de fomento y desarrollo comunal o nacional, el legislador chileno, al consagrar en el Decreto Ley Nº 3.057 de 1980, su liberalización, prefiere guiarlas hacia el sector privado, con algunas consecuencias que la práctica ha sancionado.

Finalmente, en el plano de la técnica legislativa comprobamos, a nuestro pesar, que no se logra sistematizar completamente en un solo texto legal, todas las normas relativas a la fiscalización del Estado en las empresas de seguros. Para estudiarlo es forzoso recurrir a diversos cuerpos legales: el Decreto con Fuerza de Ley Nº 251 de 1931, que se mantiene vigente aun cuando ha sido derogado parcialmente; el Decreto Ley Nº 3.057 de 10 de enero de 1980, y el Decreto Ley Nº 3.538 de 23 de diciembre de 1980.

Creemos que el legislador chileno no dejará pasar demasiado tiempo sin volver a plantearse la necesidad de reorientar el control que las autoridades públicas ejercen sobre las entidades aseguradoras, bajo nuevas bases o como consecuencia de un cambio del sistema de fiscalización que comprende a las sociedades anónimas, bolsas de comercio, fondos mutuos, sociedades administradoras de ellos, o personas naturales o jurídicas que intermedien dichos valores.