



REF.: RECHAZA SOLICITUD DE REPOSICIÓN DE MAPFRE
COMPAÑIA DE SEGUROS GENERALES DE CHILE S.A.
CONTRA RESOLUCIÓN EXENTA N° 276 DE 2013

SANTIAGO

09 AGO 2013

299

RESOLUCION EXENTA N° _____/

VISTOS:

Lo dispuesto en los artículos 3° letra f), 4° letra a), 27 y 45 del D.L. N° 3.538 de 1980; artículos 40 y 44 del D.F.L. N° 251 de 1931; y en la Norma de Carácter General N° 330 de esta Superintendencia.

CONSIDERANDO:

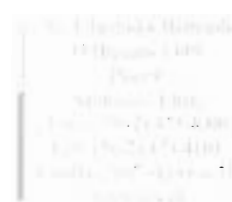
1) Con fecha 2 de agosto de 2013, se ha recibido solicitud de reposición de **MAPFRE COMPAÑIA DE SEGUROS GENERALES DE CHILE S.A.** en contra de la Resolución Exenta N° 276 de 23 de julio de 2013 que le aplica una sanción de multa de UF 300, por un incumplimiento de la obligación establecida en el número 23 de la sección III.2 de la Norma de Carácter General N° 330.

2) En su solicitud, la Compañía señala que "El tenor literal del apartado 23 de la sección III.2 de la Norma de Carácter General N° 330 es claro cuando dice que "Todas las ofertas presentadas por las Compañías de Seguros serán vinculantes para ellas por el plazo que se establezca en las bases..."

También es claro que el objetivo de esta disposición es evitar que los oferentes modifiquen unilateralmente las condiciones ofrecidas después de presentada la oferta o se retracten injustificadamente, pues ello permitiría alterar los principios de transparencia y competencia eficaz que fundan un procedimiento obligatorio de licitación, sobretodo en una materia sensible como la que nos ocupa.

Considerando lo anterior, al no existir una definición legal o normativa, debemos entender el término "vinculante" conforme a su sentido natural y obvio, según el uso general de la misma palabra. En tal sentido, una oferta "vinculante" una oferta obligatoria, exigible, en oposición a facultativa, voluntaria u opcional. De otra manera, si las ofertas no fuesen obligatorias, ninguna licitación tendría sentido, pues el oferente adjudicatario siempre podría retractarse o alterar la oferta.

No obstante lo anterior, que no ponemos en duda, lo que ocurrió en la especie es un fenómeno distinto: esta Compañía no emitió una oferta válida, pues su manifestación de voluntad adoleció de un error, vicio que invalidó la oferta, que le restó vigencia y eficacia, siendo en consecuencia inexigible, asunto por cierto muy distinto a una retractación inoportuna o modificación unilateral e injustificada de la oferta, conducta indeseada cuya materialización repugna a la norma que comentamos.



En efecto, para que una oferta pueda ser exigible, es necesario, como en todo acto jurídico del cual emanan obligaciones, que no esté afecta a vicios o defectos que la invaliden o le resten vigencia. Tal como dijimos en nuestra formulación de descargos, para que una oferta sea vinculante, debe ser necesariamente válida, única forma que reconoce nuestro ordenamiento para que un acto jurídico sea eficaz, es decir obligatorio, oponible, exigible o ejecutable. De otra forma, si la oferta es inválida o errónea, mal puede ser eficaz, oponible o vinculante y, como lógica consecuencia, no tiene la fuerza necesaria para que surja una convención sobre cuya base se emitirán las pólizas.

Es muy importante lo expuesto, pues la existencia de un proceso de licitación regulado no altera la naturaleza contractual del vínculo entre la Compañía de seguros y el Banco, por lo que, para que existan obligaciones recíprocas entre ellos, debe existir previamente una convención válida de la cual emanen tales obligaciones.

El artículo 1.437 del Código Civil, plenamente aplicable a la especie, prescribe en lo pertinente que las obligaciones nacen "del concurso real de las voluntades de dos o más personas, como en los contrato o convenciones ...". Esta norma deja en claro que no hay obligación sin una fuente lícita y el acto jurídico viciado por error no es suficiente para generar una convención, por lo que, en este caso que analizamos, no existe fuente lícita u origen válido para exigir forzosamente la suscripción del seguro.

Tal convención en este caso no existió, pues no surgió el acuerdo de voluntades destinado a generar derechos y obligaciones, por cuanto una de las partes expresó la suya erróneamente. Hubo un desacuerdo entre su voluntad y su declaración formal, desacuerdo entre su voluntad real y su voluntad declarada.

Volviendo al Código Civil - norma de rango legal, jerárquicamente superior a la Norma de Carácter General N° 330 - apreciamos que allí se acepta con claridad la preponderancia de la voluntad real, por sobre la declaración formal errónea, y no entendemos como una norma administrativa o la propia autoridad encargada de interpretarla y aplicarla podría derogar o desconocer estos principios fundamentales de la contratación.

Es muy importante hacer presente que el error que invocamos es un error obstáculo, que impide la existencia o surgimiento de la convención. No se trata de un mero error de apreciación, de cálculo o de valoración, caso en el cual, tratándose de un experto suscriptor de riesgos como lo es la Compañía de Seguros, no permitiría sustentar la tesis que exponemos.

En efecto, en una licitación es el oferente el responsable del estudio de los antecedentes proporcionados por el licitante, de los requerimientos contenidos en las bases y de la valorización de los componentes que conforman los seguros objeto de la licitación. Por tal motivo, si existiere algún error por parte del oferente respecto del análisis y evaluación de tales antecedentes, no puede eximirse de la obligación de otorgar los seguros en la forma contenida en su oferta. Este tipo de error no permite justificar una retractación o una negativa a suscribir los contratos de seguros y a eso se refiere la Norma de Carácter General N° 330 cuando establece que las ofertas serán vinculantes, pero esta es una situación muy distinta a la ocurrida en el caso que motiva la sanción que reponemos, pues MAPFRE no alega un error de apreciación, ni un error en el análisis y evaluación de los antecedentes de las bases, sino que un error formal obstáculo cometido al expresar su oferta, de lo cual, como hemos afirmado, no puede emanar un contrato válido, ni menos exigible.

Y, como necesaria consecuencia de todo lo expuesto, no es procedente fundar una sanción en estos hechos, pues implica, en la práctica, exigir a un fiscalizado que otorgue validez y vigencia a un acto jurídico viciado o, en otras palabras, que surja una obligación sin una fuente lícita que la preceda, sin una causa que la genere, situación de tal envergadura jurídica que no es posible radicar en el ámbito de competencia de una autoridad administrativa.

2. La actual redacción de la Norma de Carácter General N° 330 reconoce lo expuesto: una oferta podía perder vigencia.

Con posterioridad a la formulación de cargos en contra de MAPFRE por los hechos comentados se ha producido una modificación a la Norma de Carácter General N° 330 que, en nuestra opinión, reconoce los argumentos que hemos expuesto.

En efecto, la actual redacción del antiguo número 23 de la sección III.2 de dicha Norma, hoy número 28 de tal sección, establece lo siguiente: "Todas las ofertas presentadas por las compañías de seguros serán vinculantes para ellas por el plazo que se establezca en las bases, debiendo permanecer vigentes durante los cinco días siguientes a la fecha prevista en las bases de licitación para la suscripción del contrato." (los subrayados son nuestros).

La norma actual, entonces, efectivamente distingue entre una oferta vinculante y una oferta vigente (que está en vigor, que no ha caducado), reconociendo que una oferta puede perder vigencia, a tal punto que se preocupó de regular esta situación, impidiéndola durante el plazo que indica.

Esta pérdida de vigencia es, precisamente, lo que argumentamos en nuestra formulación de descargos. La oferta de MAPFRE fue erróneamente formulada y, en consecuencia, no fue válida, perdió su vigencia, dejó de estar en vigor y, entonces, mal puede ser vinculante.

Pero esta situación se regula específicamente en la Norma de Carácter General N° 330 a partir del 1° de Julio de 2013, fecha por cierto posterior a la de los hechos que generaron la formulación de cargos, por lo que, a contrario sensu, una sana interpretación nos permite argüir que la antigua redacción permitía dejar sin vigencia una oferta, siempre y cuando, naturalmente, existiese justificación suficiente, como es el caso.

En efecto, reiteramos que la disposición del apartado 23 de la sección III.2 de la Norma de Carácter General No 330 era una disposición muy útil, necesaria y razonable, toda vez que buscaba impedir o evitar que un asegurador planteara una oferta y luego la cambiara intempestiva o injustificadamente, afectando la competencia o generando un efecto adverso a su contraparte, aprovechándose de un hecho propio, por lo que es entendible el carácter vinculante de la oferta consignado en la norma, pero siempre bajo la premisa que dicha oferta sea válida y eficaz, pues una oferta viciada no pueden ser vinculante, más aún cuando el oferente ha informado al licitante que la oferta ha perdido vigencia, ha dejado de estar en vigor, pues se ha cometido un error al formularla.

La nueva redacción de la Norma no permite argüir de esta manera, pero la antigua redacción de la Norma, sobre cuya base se funda la sanción, ampara esta interpretación: era perfectamente posible - hoy no lo es - que una oferta perdiese vigencia, como en la especie hemos alegado que ocurrió.

A mayor abundamiento, podemos agregar que todo lo anterior tiene plena armonía con las normas que regulan la formación del consentimiento, pues no se dieron en el caso que nos ocupa las condiciones y circunstancias que la aceptación debe poseer para que la oferta tenga efectos conforme a las reglas del Código de Comercio, plenamente aplicables al caso. Esto porque, para que exista el acto jurídico bilateral, es preciso que la aceptación tenga lugar mientras la oferta esté vigente. Y, en este caso, ha quedado claro que MAPFRE informó del error, advirtiendo que no podría concurrir al contrato, todo lo cual, indefectiblemente, debe ser interpretado como una retractación oportuna de la oferta, situación plenamente aceptable en nuestro ordenamiento y recién regulado en contrario por la Norma de Carácter General N° 330 en Julio de este año, sin efecto

retroactivo alguno, por lo que, como dijimos, debe entenderse que bajo la antigua redacción que reguló la licitación del Banco Consorcio, era perfectamente posible que una oferta perdiese su vigencia por causa justificada, como es el caso. Y, al no haber oferta vigente, no puede surgir consentimiento de su supuesta aceptación, pues así lo disponen las normas pertinentes del Código de Comercio, por cierto intocadas por la Norma de rango reglamentario en que se funda la sanción.

Así lo comprendió el mismo banco licitante, cuando en sus bases de licitación reguló la posibilidad que el adjudicatario no concurra al seguro. Esto significa que, partiendo de la base que la licitación es la fase previa a la celebración del contrato, el banco reconoció la independencia de ambas etapas de la negociación, a tal punto que la segunda de ellas no es sino el resultado de la primera y si algún vicio afecta a la licitación, a la oferta o a su aceptación, no puede haber contrato, por el sencillo motivo que, en realidad, no existe consentimiento.

Tal como ocurre con el argumento anterior de este recurso, y como necesaria consecuencia de todo lo expuesto, estimamos que no es procedente fundar una sanción en estos hechos, pues la Norma en su antigua redacción no prohibía, como hoy, que una oferta inicialmente vinculante pudiese perder su vigencia y la autoridad administrativa no posee facultades para interpretar tal Norma extensivamente o por analogía, o realizando una aplicación retroactiva de su actual texto.

3. La Resolución Exenta N° 276 se extiende a sancionar hechos o conductas por las que no se formularon cargos.

Como se dijo al principio de esta Reposición, mediante el Oficio Reservado N° 082 de fecha 6 de Febrero de 2013, se formularon cargos en contra de MAPFRE, pues "la aseguradora no cumplió la oferta presentada por ella, al no concurrir a suscribir el contrato de seguro de incendio, sismo y coberturas complementarias que le fuera adjudicado".

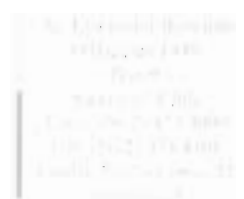
La formulación de cargos es clara, precisa y objetiva: conforme al criterio de la Superintendencia la Compañía infringió lo dispuesto en el número 23 de la sección III.2 de la Norma de Carácter General N° 330, que dispone que "las ofertas presentadas por las compañías de seguros serán vinculantes para ellas por el plazo que se establezca en las bases..."

Considerando la precisa extensión de la formulación de cargos transcrita, es que MAPFRE preparó y ejerció su defensa, en los términos de nuestra carta de fecha 20 de Febrero de 2013.

Sin embargo, la Resolución Exenta N° 276 se extiende a hechos y conductas respecto a los cuales no se formuló cargo alguno, toda vez que sanciona porque MAPFRE "cometió un error al ofrecer por el seguro de incendio con sismo un precio menor que el correspondiente a su oferta por incendio sin sismo, situación que ... no libera a la Compañía de su responsabilidad de presentar ofertas serias, exentas de errores, que se ajusten a la realidad y que se mantengan en calidad de vinculantes por el período establecido en las bases", de lo que concluye "falta de acuciosidad en la participación en estas licitaciones, lo que deriva en que la Compañía no haya cumplido a cabalidad las obligaciones contenidas en la Norma de Carácter General antes señalada".

Por nuestra parte nunca hemos discutido que se cometió un error. Tanto es así que dicho error es, precisamente, nuestro principal argumento para sostener la tesis de la falta de validez y vigencia de la oferta, lo que, consecuentemente, impide que sea vinculante y, en tal virtud, conforme a nuestro entendimiento, no es posible deducir que se ha cometido una infracción.

Pero no existe ninguna norma en Chile, ni de rango legal, ni de rango reglamentario, que establezca la obligación de actuar sin cometer errores. Por lo pronto el error está regulado en nuestro ordenamiento jurídico



como vicio del consentimiento desde hace más de 160 años, por lo que, evidente y claramente, la ley parte de la base que los contratantes pueden errar.

Tampoco la autoridad está exenta se cometer errores e incluso los jueces que resuelven contiendas con plena competencia para ello pueden cometer errores. De otra forma no se entendería que se regule en nuestro ordenamiento procesal un recurso de enmienda que, precisamente, busca hacer presente la existencia de errores formales cometidos al dictar una sentencia y corregirlos.

Otra cosa son las consecuencias del error, pues se puede discutir el efecto de tal conducta, pero no puede una autoridad administrativa atribuirse la facultad de sancionar a un fiscalizado por haber estado, supuestamente, obligado a presentar "ofertas serias, exentas de errores, que se ajusten a la realidad" de forma tal que equivocarse en transcribir una oferta constituye una falta de acuciosidad "que deriva en que la Compañía no haya cumplido a cabalidad las obligaciones contenidas en la Norma de Carácter General antes señalada".

La extensión de los conceptos implícitos en estos considerandos de la Resolución Exenta N° 276 son extraordinariamente amplios, aluden a conductas a las que no se refiere - ni imperativa, ni prohibitivamente - la Norma de Carácter General presuntamente infringida e incorpora elementos subjetivos a una sanción punitiva que, por su naturaleza, debe limitarse estrictamente a hechos objetivos acreditados. Se debe recordar al efecto que se ha seguido en esta instancia un proceso inquisitivo, en el cual el señor Superintendente ha sido investigador, acusador y sancionador, debiendo esta última acción restringirse estrictamente a las anteriores, sin que exista la posibilidad de ampliar las conductas sancionadas en la resolución que aplica la pena, situación que habilita a esta parte, no sólo para pedir la Reposición que permite el Decreto Ley N° 3.538, sino que para recurrir a un tercero imparcial para que corrija la actuación del regulador.

La única exigencia normativa por la cual se formularon cargos fue el hecho que no se suscribió el contrato de seguro, lo que ha sido interpretado por la Superintendencia como una infracción a la disposición que establece el carácter vinculante de las ofertas, pero no puede el órgano sancionador aplicar una pena extendiendo el argumento al hecho de cometerse un error supuestamente prohibido, ni a la circunstancia que no habríamos actuado seriamente o formalizando ofertas que no se ajustan a la realidad.

Estos hechos o conductas no formaron parte de la formulación de cargos y, en tal virtud, esta Compañía no tuvo la posibilidad de defenderse adecuada y oportunamente, exponiendo sus argumentos para desvirtuar una acusación de falta de seriedad y acuciosidad que, tardíamente, justifica una sanción al hacerlas equivalentes a una infracción legal que no existe, pues ningún apartado de la Norma de Carácter General N° 330 se refiere a ello.

4. No existió perjuicio para los asegurados

Por Último, nos parece importante reiterar que esta nueva y exitosa normativa dictada por la Superintendencia de Valores y Seguros ha logrado incentivar la competencia y mejorar los estándares de transparencia en la comercialización de seguros asociados a créditos hipotecarios, entendiéndose que todo ello cede en beneficio final de los deudores.

En consecuencia, cualquier interpretación que deba otorgarse a los términos de dicha Norma debe siempre considerar el objetivo del legislador al ordenar su emisión y sancionar drásticamente aquellos actos destinados a vulnerarla o burlarla, afectando con ello a los deudores en cuyo beneficio se dictó.

Pues bien, en el caso que nos ocupa, ningún perjuicio se generó a los deudores del Banco Consorcio, toda vez que la tasa real ofrecida por MAPFRE fue de 0,018845% y el adjudicatario final de la cartera aplicó a los riesgos una tasa más baja, ascendente a 0,01520%, por lo que los deudores hipotecarios, en definitiva, resultaron evidente y claramente favorecidos con el proceso de licitación, toda vez que, independientemente de todas las circunstancias comentadas en esta presentación, se cumplió el objetivo de la norma y se les cobró al final la tasa real más baja de todas aquellas ofrecidas por las Compañías oferentes, sin que perjuicio alguno hayan sufrido como consecuencia de los hechos que han motivado la formulación de cargos y la sanción que se repone”.

Finalmente, la compañía expone que “En virtud de todo lo explicado, estimamos que no ha existido una actuación de MAPFRE que justifique la aplicación de una sanción derivada de los cargos que se formularon y, en base a los argumentos de hecho y de derecho que se han esgrimido y a lo dispuesto en el artículo 45 del Decreto Ley N° 3.538, venimos en solicitar se acoja a tramitación el presente Recurso de Reposición, se acceda a las peticiones que consigna y se resuelva favorablemente nuestra petición en el sentido que se deja sin efecto la sanción de multa aplicada a MAPFRE Compañía de Seguros Generales de Chile S.A. por medio de la Resolución Exenta número 276 de fecha 23 de Julio de 2013 o, en subsidio, teniendo en especial consideración los referidos argumentos, se aplique en su reemplazo una sanción diversa, de menor entidad a la sanción de multa, conforme lo permite el artículo 27 del referido Decreto Ley N° 3.538”.

3) Que conviene precisar que la Compañía no ha aportado antecedentes o argumentos diferentes a los señalados y tenidos a la vista al dictar la Resolución recurrida, de modo que no se cumple el requisito previsto en el artículo 45 del D.L. N° 3.538 que al efecto señala “siempre que en la interposición del recurso se aporten nuevos antecedentes que no se conocieron al momento de dictarse la respectiva resolución”.

4) En cuanto a la excusa de error, la compañía reconoce que cometió un error en su oferta, haciendo presente que su oferta dejó de estar vigente por este supuesto vicio. En este punto, conviene señalar que el error es tratado en los siguientes artículos del Código Civil:

Art. 1452. El error sobre un punto de derecho no vicia el consentimiento.

Art. 1453. El error de hecho vicia el consentimiento cuando recae sobre la especie de acto o contrato que se ejecuta o celebra, como si una de las partes entendiese empréstito y la otra donación; o sobre la identidad de la cosa específica de que se trata, como si en el contrato de venta el vendedor entendiese vender cierta cosa determinada, y el comprador entendiese comprar otra.

Art. 1454. El error de hecho vicia asimismo el consentimiento cuando la sustancia o calidad esencial del objeto sobre que versa el acto o contrato, es diversa de lo que se cree; como si por alguna de las partes se supone que el objeto es una barra de plata, y realmente es una masa de algún otro metal semejante.

El error acerca de otra cualquiera calidad de la cosa no vicia el consentimiento de los que contratan, sino cuando esa calidad es el principal motivo de una de ellas para contratar, y este motivo ha sido conocido de la otra parte.

Art. 1455. El error acerca de la persona con quien se tiene intención de contratar no vicia el consentimiento, salvo que la consideración de esta persona sea la causa principal del contrato.

Pero en este caso la persona con quien erradamente se ha contratado, tendrá derecho a ser indemnizada de los perjuicios en que de buena fe haya incurrido por la nulidad del contrato.



El error esgrimido por el recurrente, no encuentra sustento en los artículos 1452 ni 1455, toda vez que no ha invocado ni error de derecho ni error en la persona, sino simplemente un error propio en una cifra consignada en la oferta. Tampoco se ve que se incurra en la hipótesis del artículo 1453, toda vez que no ha existido duda de la especie del acto o contrato, esto es una licitación para contratar un seguro.

Finalmente no se observa que exista un error en la sustancia o calidad esencial del objeto sobre el que versa el acto o contrato, toda vez que el contrato fue siempre el seguro y su objeto, el riesgo licitado, el que era públicamente conocido. Tampoco se ve algún otro error en la cosa objeto del contrato a que se refiere el artículo 1454, que en este caso era el riesgo licitado a asegurar.

Por lo anterior y considerando además que el acto administrativo reclamado sanciona el incumplimiento de una obligación establecida en la norma administrativa citada, se debe rechazar la alegación de error formulada por el recurrente.

5) En cuanto a la alegación de que la norma infringida contemplaba la posibilidad de que una oferta dejara de estar vigente, se debe reiterar que el número 23 de la sección III.2 de la Norma de Carácter General N° 330 vigente a esa época, señalaba que *"Todas las ofertas presentadas por las compañías de seguros serán vinculantes para ellas por el plazo que se establezca en las bases, el que no podrá ser superior a 30 días contados desde la apertura de los sobres de las ofertas"*.

Esta norma, no contiene distinciones ni excepciones, limitándose a exigir que todas las ofertas sean vinculantes, por el plazo que se contemple en las bases. Conviene considerar que el diccionario de la Real Academia Española en su versión Web, define la voz "vinculante" como *"1. adj. Que vincula (sujeta a una obligación)"*, de modo que el alcance de la norma es precisamente que las ofertas obligan a las compañías que las presentaron, en los términos ofertados.

Por lo mismo, la circunstancia que la compañía se haya negado a suscribir el contrato de seguro, dentro del plazo en el cual ella debía mantener vigente su oferta, importa una infracción a la norma citada, razón por la cual, esta alegación será rechazada.

6) También incurre en un error la compañía, al señalar que se le sanciona por hechos que no fueron objeto de la formulación de cargos, aludiendo a los Considerandos 5) y 6) de la Resolución impugnada. La compañía infringió el número 23 de la sección III.2 de la Norma de Carácter General N° 330 y fue sancionada por esa conducta, lo que no obsta a que los Considerandos indicados contengan apreciaciones directamente relacionadas con la alegación de error efectuada en el escrito de descargos y con el alcance de este error en el incumplimiento de una norma administrativa.

7) Finalmente, la existencia o no de un eventual perjuicio a los asegurados, es una apreciación de hecho, que más allá de su acreditación, no constituye una autorización para una conducta infraccional ni una liberación de responsabilidad por tal infracción.

RESUELVO:

1) Recházase el recurso de reposición interpuesto por **MAPFRE COMPAÑIA DE SEGUROS GENERALES DE CHILE S.A.** en contra de la Resolución Exenta N° 276 de 23 de julio de 2013, y manténgase la sanción de multa de UF 300 establecida en dicha Resolución.

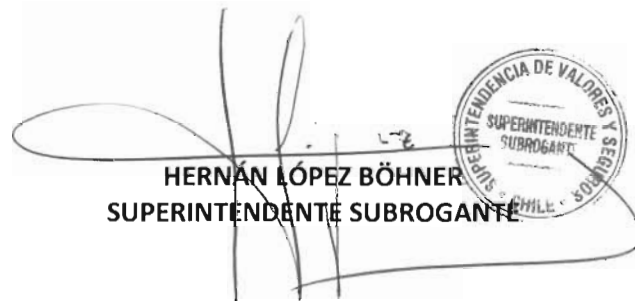




2) Remítase a la compañía antes individualizada, copia de la presente Resolución para su notificación y cumplimiento.

3) Contra la multa aplicada procede el recurso de reclamación establecido en el artículo 30 del D.L. N° 3.538, el que debe interponerse ante el Juez de Letras en lo Civil que corresponda, dentro del plazo de diez días hábiles contado desde la notificación de la Resolución que impone la sanción, considerando lo establecido en el inciso final del artículo 45 de ese Decreto Ley, previa consignación del 25% del monto total de la multa en la Tesorería General de la República.

Notifíquese, infórmese al mercado, comuníquese y archívese.


HERNÁN LÓPEZ BÖHNER
SUPERINTENDENTE SUBROGANTE

The circular stamp of the Superintendencia de Valores y Seguros (SVS) of Chile. The text around the perimeter reads 'SUPERINTENDENCIA DE VALORES Y SEGUROS' and 'CHILE'. In the center, it says 'SUPERINTENDENTE SUBROGANTE'.