

Santiago, tres de Enero de mil novecientos ochenta y tres.

V I S T O S:

1.- La Asociación de Aseguradores de Chile, representada por su presidente don Oscar Illanes Edwards, ha solicitado de esta Comisión que, en el ejercicio de sus facultades, recabe la modificación o derogación de los preceptos legales que establecen el monopolio, en favor del Instituto de Seguros del Estado, para administrar el seguro obligatorio de accidentes de pasajeros de la locomoción colectiva del país.

La petición se fundamenta en que este monopolio, que tiene su origen en el artículo 19 de la Ley N° 16.426, cuyo texto fue remplazado por el artículo 25 de la Ley N° 16.582, resulta incompatible con la política económica vigente y, en particular, con los objetivos perseguidos por el Decreto Ley N° 211, de 1973, que sanciona todo acto que tienda a impedir la libre competencia.

De acuerdo con las disposiciones legales citadas, se agrega por el ocurrente, los aseguradores privados y toda otra entidad que no sea el Instituto de Seguros del Estado, están impedidos de cubrir este seguro, eliminándose así la posibilidad de establecer competencia en este ramo y con ello la alternativa de ofrecer menores precios o mayores coberturas, o ambas opciones.

En Memorandum presentado con posterioridad a su solicitud, la referida Asociación, en apoyo de la misma, hizo presente:

a) Aceptado que el seguro obligatorio de la locomoción colectiva tiene carácter social, como sostiene el Instituto de Seguros del Estado, no se trata, sin embargo, de un seguro distinto de los demás que no pueda ser administrado por las compañías privadas sino exclusivamente por dicho Instituto, ya que éste es

en todo semejante a una compañía privada de seguros, que compite en ese ramo en igualdad de condiciones, de acuerdo con las últimas modificaciones introducidas a su ley orgánica por el Decreto Ley N° 3.057.

b) Todas las características del actual seguro pueden ser mantenidas si es administrado por el sector privado, pues no existe inconveniente de ninguna naturaleza para ello, ya que la misma capacidad o limitación del Instituto tienen las compañías privadas para administrar este seguro social.

c) La opción que existiría frente a este problema sería la siguiente: o bien se entrega la administración de este seguro a una institución que en forma simultánea no opera en el campo de los seguros con fines de lucro, como ocurren tanto con el Instituto de Seguros del Estado como con las compañías de seguros, o bien él se somete también a las reglas de la libre competencia.

d) Si se optara por la segunda modalidad, los empresarios de la locomoción colectiva o, en general, cualquiera persona obligada a contratar el seguro, podrían cotizar en las distintas compañías de seguros para saber cuál de ellas ofrece los mismos beneficios del Instituto por una prima inferior, o bien cuál le ofrece mayores beneficios por la misma prima. De esta manera, lo único que debería conocer el beneficiario sería la compañía en que se encuentra asegurado el vehículo que causó el accidente indemnizable, pues en todo lo demás se seguiría con los mismos procedimientos operativos actuales. El hecho de que exista una póliza no tiene mayor repercusión práctica, pues quien la suscribiría sería el empresario de la locomoción colectiva y no el peatón o el pasajero.

e) El Instituto de Seguros del Estado, hasta ahora, no ha revelado el monto de las primas recibidas en comparación con las indemnizaciones pagadas. No obstante, es posible deducir de ciertas informaciones que la diferencia a favor del Instituto es de monto significativo, como se desprende de antecedentes proporcionados por la Superintendencia de Valores y Seguros (Boletín N° 6, de Julio de 1982), los que revelarían, además, una excesiva asignación de recursos a la administración de un servicio de alto nivel de standarización.

2.- Frente a la solicitud de la Asociación de Aseguradores de Chile, esta Comisión resolvió pedir informe, al tenor de la misma, a los señores Ministros de Hacienda y de Transportes y Telecomunicaciones, al señor Superintendente de Valores y Seguros y al señor Director del Instituto de Seguros del Estado, como igualmente que una vez evacuados los informes pedidos pasaran los antecedentes al señor Fiscal Nacional para que, a su vez, informara sobre los mismos.

3.- El señor Ministro de Hacienda, mediante oficio Ord. N° 815, de 29 de Julio de 1982, manifiesta que dentro de los Programas Ministeriales para el año 1982 corresponde a esa Secretaría de Estado proponer un proyecto de ley que liberalice el seguro obligatorio de accidentes para pasajeros de la locomoción colectiva y peatones, permitiendo participar en la cobertura del mismo a todos los aseguradores que se interesen en hacerlo. Agrega que los estudios respectivos se han completado y que la redacción final está muy adelantada, lo que permite informar que la iniciativa será enviada a trámite dentro de muy breve plazo.

4.- El señor Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, en su oficio Ord. N° 837, de 4 de Agosto de 1982, expresa:

a) El seguro obligatorio a los pasajeros de la locomoción colectiva reviste características muy especiales, que lo sústrae a la posibilidad de dejarlo entregado a la libre competencia entre las compañías de seguros.

b) En efecto, en un contrato de seguro lo normal es que el beneficiario sea parte en el contrato y, como tal, es él quien evalúa la calidad o conveniencia del seguro, ejercita su derecho de opción entre diversas compañías de seguros y controla que la compañía elegida extienda bien la respectiva póliza y cumpla sus obligaciones, cuando así corresponda.

En el seguro de pasajeros de la locomoción colectiva nada de eso sucede. El beneficiario, que es el pasajero, no está en condiciones de contratar su seguro ni menos de controlar que éste sea eficaz; y como se trata de una importante materia de bien común, que escapa a la acción de los particulares, es la autoridad la que debe asumir el papel que normalmente cumple el beneficiario en un contrato de seguro.

c) Por las razones antedichas, la autoridad ha creado un sistema especial para proteger contra accidentes a los usuarios de la locomoción colectiva, que cubre a toda persona que sea transportada por un vehículo de la locomoción colectiva, haya o no pagado pasaje y también a los peatones.

d) El primer requisito que este sistema debe cumplir es el de estar centralizado en una sola compañía de seguros, por que sólo en esta forma puede funcionar exclusivamente a través de boletos que fabrica la Casa de Moneda y vende el Banco del Estado a los empresarios, el que a su vez recauda la prima, que es el 1% del valor del pasaje.

e) Si varias compañías de seguros compitieran en la venta de este seguro habría que establecer boletos diferenciados, con la consiguiente complicación de todo el sistema y, además, quedarían sin seguro los peatones y las personas que por cualquier motivo no hubieran recibido su boleto.

f) En un sistema de competencia habría que preguntarse quien elegiría a la compañía de seguros que supuestamente ofreciera las mejores condiciones. A primera vista pareciera que el más indicado sería el empresario, por ser el que compra los boletos; pero el empresario no es parte en el contrato de seguro, no es beneficiario del mismo ni paga en definitiva la prima, ya que el valor de ésta lo descarga en el pasajero, por lo que no tiene verdadero interés en elegir la mejor alternativa de seguro.

g) La verdadera contraparte en este seguro es el Estado que ha establecido las condiciones del mismo que estima más adecuadas para la comunidad. El empresario no es más que un mero intermediario que cumple una obligación impuesta por el Estado.

h) También es de especial interés para la autoridad que el asegurador otorgue la más absoluta garantía de solvencia y buen servicio, atendido el interés de orden público que se protege con este seguro. En base a estas razones es que la autoridad ha decidido que la función aseguradora la asuma el Instituto de Seguros del Estado.

i) Cualquier sistema sin exclusividad o sin la garantía suficiente requeriría, inevitablemente, de un frondoso mecanismo burocrático para ejercer un control que, aun así, difícilmente podría ser eficiente. Cabe tener presente que en Chile circulan aproximadamente 16.000 vehículos de locomoción colectiva, los que cortan unos 5.000.000 de boletos al día, sin contar los 44.000 taxis, que si ofrecen servicios colectivos sus pasajeros también quedan cubiertos por este seguro. Por ello, el actual sistema de seguro automático para pasajeros y peatones es lo más simple y efectivo que se haya podido concebir con miras a proteger adecuadamente los intereses de la comunidad.

5.- El señor Director del Instituto de Seguros del Estado, en su oficio Ord. N° 22460, de 2 de Agosto de 1982, expone:

a) El Estado creó este seguro de pasajeros de la locomoción colectiva del país con el objeto de proporcionar, a través de uno de sus organismos: el Instituto de Seguros del Estado, un servicio integral a la comunidad, la que se encontraba desamparada frente a los accidentes del tránsito causados por vehículos de la locomoción colectiva.

b) Este seguro cubre los riesgos de muerte, invalidez total o parcial, permanente o transitoria, gastos de asistencia médica, subsidio o funeral, a pasajeros, peatones, ciclistas, personas que arrastran carros de mano, etc. lesionados por vehículos de la locomoción colectiva.

c) A diferencia del seguro tradicional, este sistema actúa en forma automática, no requiere emisión de pólizas, ni pago de primas para cada caso o vehículo, evitándose así todo el engorroso sistema de contratación individual de seguros, pagos de primas, encarecimiento de los costos, etc.

d) El seguro no tiene un costo perceptible y significativo para el asegurado, ya que se paga por él a medida que usa el medio de transporte. En efecto, el sistema es financiado por los propios usuarios y opera de la siguiente forma:

- La prima es única y asciende al 1% del valor del pasaje y se recauda mediante boletos valorados emitidos por la Casa de Moneda.

- Los empresarios de la locomoción colectiva urbana y los taxis que utilizan el "boleto rollo" lo adquieren por su valor, incluido el costo del seguro, en el Banco del Estado y recuperan del usuario la prima del 1% cada vez que éstos pagan su pasaje al utilizar dicho medio de transporte.

-Los empresarios de la locomoción colectiva interurbana adquieren el "boleto talonario", que no lleva impresa una cantidad y sólo pagan el costo de impresión. Al vender cada pasaje recaudan el 1% de la prima y mensualmente declaran y pagan en el Banco del Estado el total de la recaudación del mes anterior, vale decir, se emplea un sistema similar al de la recolección del I.V.A.

e) Esta modalidad de recaudación de primas es ágil, práctica y justa, pues es el propio beneficiario quien, mediante un costo imperceptible, paga su seguro, el cual, al mismo tiempo, favorece a otras personas que, como los peatones, no pagan prima.

f) Se le ha dado a este seguro carácter social, el que se manifiesta en los siguientes aspectos:

- Se ha implementado la infraestructura necesaria para otorgar oportuna y eficaz atención médica, hospitalaria y asistencial, aprovechando para ello, de acuerdo con el principio de subsidiariedad y respetando la libre elección del accidentado, los recursos de salud organizados por los particulares y los propios del Estado, cuyos establecimientos hospitalarios incrementan su autofinanciamiento con los pagos que reciben del seguro.

-Paulatinamente se ha ido aumentando el monto de la indemnización y extendiendo los beneficios a peatones, ciclistas, carritos de mano y otros vehículos de tracción humana, sin variación de la prima.

- La legislación se ha interpretado en forma flexible y ágil, de manera de hacer llegar sus beneficios a la mayor cantidad de personas, y por la vía de la interpretación favorable al asegurado se han ido incorporando beneficios que no se previeron en la ley, como prótesis, lentes, gastos de traslado, alojamiento, audífonos, etc.

g) El Instituto se ha preocupado especialmente de destinar fondos de publicidad, con el objeto de dar a conocer el sistema y llamar a la ciudadanía a acogerse a él, cosa inusitada en las compañías de seguros.

h) Si la gestión de este seguro se entregara a cualquier compañía aseguradora se presentarían los siguientes inconvenientes:

- Del actual sistema, automático, se pasaría a un seguro tradicional, con todas sus complicaciones, como emisión de pólizas, estimación del riesgo y determinación de la prima en cada caso según características y año de cada vehículo, número de pasajeros, distancias recorridas, etc.

- Se diluiría la responsabilidad y se complicaría su determinación, en términos que frente a un siniestro el público y los establecimientos asistenciales ignorarían si existe seguro y a quien recurrir.

- Se prestarían diversos tipos de atención a los accidentados, derivados de la calidad de los centros asistenciales y de la confianza que inspiraran a éstos las diversas compañías, según su solvencia.

-El seguro perdería su carácter social para transformarse en comercial, lo cual significaría que las compañías privadas, que persiguen fines de lucro, no aumentarían voluntariamente los beneficios como lo ha hecho el Instituto; los remanentes o utilidades irían en beneficio de los componentes de las respectivas sociedades y no de la comunidad, como actualmente ocurre, en que dichos remanentes o utilidades se destinan a mejorar las prestaciones, a ampliar el ámbito de acción del seguro o a Rentas Generales de la Nación; no se produciría automáticamente la dispersión del riesgo que se logra al tener el seguro un solo administrador; no se produciría una atención igualitaria de los accidentados en cuanto a los beneficios y al procedimiento para obtenerlos.

- Es difícil pensar que frente a un número indeterminado de administradores del seguro pudiera mantenerse el sistema actual de recaudación y pago de primas por parte de los propios usuarios, los pasajeros, y de trasladarse esta obligación a los transportistas, al margen del recargo de sus costos, se produciría la incertidumbre en cuanto a si los usuarios estarían o no asegurados en el momento en que hicieran uso de la locomoción colectiva, lo que dependería de si se hubiera pagado o no la prima del seguro respectivo.

6.- La Superintendencia de Valores y Seguros, por oficio N° 4672, de 2 de Agosto de 1982, expresa que la situación monopólica en que se encuentra el Instituto de Seguros del Estado respecto del seguro obligatorio de accidentes de los pasajeros de la locomoción colectiva del país, en virtud de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley N° 16.426, modificado por el artículo 25 de la Ley N° 16.582, es materia que no cae dentro de la competencia de esa Superintendencia.

7.- El señor Fiscal Nacional, en su oficio Ord. N° 1009, de 20 de Septiembre de 1982, describe las diversas características que presenta el seguro obligatorio de accidentes de los pasajeros de la locomoción colectiva del país, establecido en las disposiciones legales citadas y reglamentado por el Decreto de Hacienda N° 1.130, de 1967, considerando su ámbito de protección, los riesgos cubiertos, las prestaciones, la administración, el financiamiento y la recaudación de la prima.

Hace presente que el monopolio que respecto de ese seguro tiene el Instituto de Seguros del Estado es concordante con lo prevenido en el inciso segundo del artículo 4° del Decreto Ley N° 211, de 1973, en conformidad con la cual la ley puede reservar a las instituciones fiscales, semifiscales, públicas, de administración autónoma o municipales el monopolio de determinadas actividades.

Finalmente, estima que como de acuerdo con lo informado por el señor Ministro de Hacienda existiría el ánimo de modificar esta situación monopólica ello haría innecesario que esta Comisión instara ante el Supremo Gobierno por la terminación de la misma.

CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que mediante la dictación del artículo 19 de la Ley N° 16.426, reemplazado por el artículo 25 de la Ley N° 16.582, se estableció el Seguro Obligatorio de Accidentes de los Pasajeros de la Locomoción Colectiva del país, cuya administración se entregó al Instituto de Seguros del Estado a fin de cubrir los riesgos de muerte, incapacidad permanente, total o parcial e incapacidad temporal que sobrevengan a consecuencia de accidentes del tránsito, financiado con el 1% del valor de los pasajes de las empresas de transportes de locomoción colectiva, porcentaje incluido en el valor de los boletos de pasajes emitidos por la Casa de Moneda y Especies Valoradas y vendidos por el Banco del Estado de Chile a los empresarios de la locomoción colectiva.

La referida ley facultó al Presidente de la República para dictar disposiciones que regularan dicho seguro, incluyendo la posibilidad de extenderlo a las lesiones o muerte que puedan sufrir los peatones con ocasión de accidentes causados por vehículos de la locomoción colectiva, si los recursos lo permitían. En cumplimiento de esa disposición legal se dictó el Decreto de Hacienda N° 1.130, de 1967, que reglamentó el mencionado seguro, comprendiendo dentro de su ámbito de protección tanto a los pasajeros como a los peatones.

SEGUNDO: Que la Asociación de Aseguradores de Chile estima que el monopolio establecido en favor del Instituto de Seguros del Estado no se concilia con la política económica vigente y, en especial, con los objetivos perseguidos por el Decreto Ley N° 211, de 1973, que contiene normas para la defensa de la libre competencia y que sanciona todo acto que tienda a impedirla.

A juicio de dicha Asociación, si bien se trata de un seguro de carácter social ello no impide que también pueda ser administrado por las compañías privadas de seguros, pudiendo mantenerse todas las características que actualmente tiene.

Agrega que para administrar este seguro habría una doble opción: o bien se entrega su gestión a una institución que opera nada más que este seguro, excluyéndola de los demás seguros con fines de lucro, o bien se somete a las reglas de la libre competencia, con participación del ente estatal y de las compañías privadas de seguros.

TERCERO: Que el señor Ministro de Hacienda ha manifestado que dentro de los Programas Ministeriales del año en curso corresponde a esa Secretaría de Estado proponer un proyecto de ley que permita la participación de los aseguradores privados en la administración y cobertura del seguro obligatorio de accidentes de los pasajeros de la locomoción colectiva, habiéndose completado los estudios respectivos y encontrándose su redacción final muy adelantada.

CUARTO: Que el señor Ministro de Transportes y Telecomunicaciones y el señor Director del Instituto de Seguros del Estado se han manifestado contrarios a la idea de entregar la administración de este seguro a la libre competencia entre las compañías aseguradoras, por estimar que a ello se oponen las especiales características que presenta.

En efecto, destacan entre ellas el hecho de que, a diferencia del seguro comercial privado, el beneficiario de este seguro obligatorio no es parte en el contrato; su centralización en una sola entidad es la que permite su funcionamiento a través de los boletos que se entregan a los usuarios de la locomoción colectiva; su protección alcanza no sólo a los pasajeros sino también a los peatones; la verdadera contraparte de este seguro es el Estado, que mediante este seguro presta un servicio integral a la comunidad; el otorgamiento de las diversas prestaciones opera en forma automática; existe absoluta certidumbre en cuanto a la percepción de los beneficios, por cuanto se sabe con certeza quien es el ente asegurador responsable; el seguro tiene carácter social y no persigue fines de lucro, puesto que sus utilidades se destinan o a mejorar las prestaciones, o a extender su ámbito de protección o, por último, a incrementar las Rentas Generales de la Nación.

QUINTO: Que si bien el señor Fiscal Nacional considera que de acuerdo con lo informado por el señor Ministro de Hacienda existiría, de parte del Supremo Gobierno, la decisión de permitir la participación de las compañías privadas de seguros en la gestión del seguro obligatorio de accidentes de los pasajeros de locomoción colectiva del país, lo que haría innecesario que se instara por modificar la situación monopolística de que goza el Instituto de Seguros del Estado en la administración del mismo, esta Comisión estima que, sobre la base de las informaciones recogidas, es conveniente hacer algunas precisiones en relación con este problema.

SEXTO: Que, a juicio de esta Comisión, la circunstancia de que el seguro obligatorio de que se trata en este fallo presenta las características anotadas tanto por el señor Ministro de Transportes y Telecomunicaciones como por el señor Director del Instituto de Seguros del Estado, ello no es óbice para que, en principio al menos, su gestión pueda ser encargada no sólo a un instituto estatal sino también a compañías privadas de seguros en régimen de libre competencia, permitiendo así una posible rebaja del monto de la prima o un mejoramiento de los beneficios, o ambas cosas a la vez.

Por cierto que ello requeriría de adaptaciones de carácter técnico que correspondería hacer a la autoridad competente en la materia, tal como ha ocurrido en el caso de la reforma previsional que ha permitido la gestión de los seguros sociales por medio de entidades privadas, como son las Administradoras de Fondos de Pensiones.

SEPTIMO: Que, sin embargo, no es posible desconocer que las mismas características propias de este seguro obligatorio de accidentes de pasajeros de la locomoción colectiva, que en el fondo lo convierten más bien en un sistema financiado con una especie de impuesto que recae sobre el usuario de la referida locomoción y que es de cargo del mismo, permiten sostener, también, que es posible encargar su administración a una sola entidad, siempre que estuviera desligada de la gestión de todo otro seguro de carácter comercial.

Con ello se conseguiría mantener el actual esquema del seguro y se evitaría la posibilidad de los subsidios cruzados que pueden darse cuando una sola entidad administra seguros de diversa naturaleza.

OCTAVO: Que, en consecuencia, del análisis efectuado se desprende que para la gestión del seguro obligatorio de accidentes de pasajeros de la locomoción colectiva pueden seguirse dos caminos: o bien se permite la libre competencia entre todos los entes aseguradores, tanto públicos como privados, o bien se mantiene el monopolio o la exclusividad de dicha gestión a cargo de un solo ente; pero, en este caso, sin que él participe en la gestión de seguros comerciales.

Y VISTO, además,

lo establecido en los artículos 1º, 4º, 5º y 17º del Decreto Ley N° 211, de 1973,

SE DECLARA: I Que en la forma en que se encuentra establecido el monopolio del Instituto de Seguros del Estado

respecto del seguro obligatorio de accidentes de los pasajeros de la locomoción colectiva él contradice las normas que defienden la libre competencia en materia de seguros.

II Que dicha situación puede ser enmendada permitiendo su gestión por parte de las Compañías privadas de seguros o limitando la actividad del referido Instituto, u otra entidad que pueda crearse, a la sola administración del referido seguro.

Transcribábase al señor Ministro de Hacienda, al Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, al señor Director del Instituto de Seguros del Estado, al señor Presidente de la Asociación de Aseguradores de Chile y al señor Fiscal Nacional.

V. Manuel Rivas del Canto

Juan Ignacio Varas Castellón

Abraham Dueñas Strugo

Pronunciada por los señores Víctor Manuel Rivas del Canto, Ministro de la Excm. Corte Suprema y Presidente de la Comisión; don Carlos Mackenna Iñiguez, Tesorero General de la República; don Juan Ignacio Varas Castellón, Decano de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad Católica de Chile y don Abraham Dueñas Strugo, Fiscal del Instituto Nacional de Estadísticas, subrogando al señor Director Nacional.



Abraham Dueñas Strugo
Secretario Abogado Subrogante
de la Comisión Resolutiva.