



**Balance del Seguro Obligatorio de
Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una Atención
Adecuada a las Víctimas**

Lima, diciembre del 2012

**Adjuntía para el Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas
Serie Informes Defensoriales – Informe N°. 159-2012/DP**

Defensoría del Pueblo
Jirón Ucayali N° 388
Lima 1 – Perú
Teléfono: (511) 311-0300
Fax: (511) 426-7889
Correo electrónico: defensor@defensoria.gob.pe
Línea gratuita: 0-800-15170

Primera edición: Lima, Perú, Diciembre del 2012.
600 ejemplares

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2012-16484

Este informe defensorial ha sido elaborado por un equipo integrado por Giannina Avendaño Vilca, Martín Ramírez Paredes, Gloria Montoya De la Iglesia y dirigido por Alicia Abanto Cabanillas, Adjunta para el Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo.

La presente publicación se realizó con el auspicio de una canasta de fondos* financiada por ACDI (2006-2013), AECID (2007-2013), ASDI (2007-2010), Bélgica (2012-2013) y COSUDE (2006-2011), en el marco del programa “La promoción de la equidad e inclusión para la realización de los derechos humanos” de la Defensoría del Pueblo.

* www.defensoria.gob.pe/canastadefondos

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	11
CAPÍTULO I:	
LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO Y LA PROTECCIÓN A LAS VÍCTIMAS DE LOS ACCIDENTES DE TRÁNSITO	13
1. Competencia de la Defensoría del Pueblo en la supervisión del transporte terrestre y la protección del derecho a la vida, la salud y la integridad física	13
2. Antecedentes	14
2.1 Quejas atendidas por la Defensoría del Pueblo relacionadas a la gestión del seguro obligatorio de accidentes de tránsito (SOAT)	14
2.2 Principales causas de quejas contra las compañías aseguradoras y las AFOCAT	17
3. Objetivos y Metodología del Informe	19
CAPÍTULO II:	
LOS ACCIDENTES DE TRÁNSITO Y SU IMPACTO EN LA SOCIEDAD PERUANA	21
1. Los accidentes de tránsito: una preocupación mundial	21
2. Los accidentes de tránsito en Perú	23
2.1 Incremento de víctimas de accidentes de tránsito (1994-2011)	24
2.2 Los accidentes de tránsito en las regiones.	27
2.3 Causas de los accidentes de tránsito, tipos de accidentes y vehículos involucrados	30
3. Los accidentes de tránsito, su impacto en las familias y en la sociedad	37

3.1 La discapacidad como resultado de los accidentes de tránsito	41
3.2 El impacto económico para la sociedad	42

CAPÍTULO III

LA REGULACIÓN DEL SEGURO OBLIGATORIO DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO Y EL FONDO DE COMPENSACIÓN DEL SOAT Y DEL CAT	45
---	----

1. El Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) en Perú y América Latina. Cobertura y beneficiarios	45
2. Los prestadores de los seguros obligatorios de accidentes de tránsito (SOAT): las compañías aseguradoras y las AFOCAT	50
2.1 Las compañías aseguradoras que emiten certificados SOAT	51
2.2 Las AFOCAT	56
2.3 Características comunes y diferencias entre el SOAT y el CAT	61
3. Vacíos normativos y distorsiones en la regulación de los seguros obligatorios de accidentes de tránsito	64
3.1 Ausencia de la definición “vehículo en reposo”	64
3.2 La exclusión de los convivientes como beneficiario del SOAT	65
3.3 Autorización de AFOCAT y ampliación de cobertura del CAT por parte de los gobiernos regionales y municipalidades provinciales	66
4. El Fondo de Compensación del SOAT y del CAT	68
4.1 Organización y administración del Fondo.	69
4.2 Condiciones para acceder a los beneficios del Fondo	70
4.3 Difusión del Fondo en los centros de salud y aplicación del tarifario social para la atención médica de las víctimas	72

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

4.4 Balance de las aportaciones realizadas por diversas entidades al Fondo de Compensación del SOAT y AFOCAT	74
--	----

CAPÍTULO IV

INTERVENCIÓN DEL ESTADO ANTE LOS ACCIDENTES DE TRÁNSITO: LA ATENCIÓN DE LA EMERGENCIA EN LA VÍA PÚBLICA, EL REGISTRO DE LOS ACCIDENTES	83
---	-----------

1. La Policía Nacional del Perú y el registro de los accidentes de tránsito	83
1.1 Inaplicación del Formato de Registro de Accidentes de Tránsito	84
1.2 Ausencia de un protocolo policial para la atención de accidentes de tránsito	85
2. El Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú	86
2.1 Procedimientos para la atención de emergencias y el auxilio de las víctimas	86
3. La atención de las víctimas de accidentes de tránsito en los centros de salud estatal. Diagnósticos médicos, costos de atención y deudas de las aseguradoras y AFOCAT	88
3.1 Aplicación de la Ficha de Vigilancia Epidemiológica de Lesiones por Accidentes de Tránsito y dificultades para establecer las principales lesiones	88
3.2 El costo de atención de las víctimas de accidente de tránsito. Comparación de tarifas aplicadas por el Hospital Sergio E. Bernales y el Tarifario SOAT 2003 del Ministerio de Salud	91
3.3 Deudas de las empresas aseguradoras y AFOCAT a los establecimientos de salud del Ministerio de Salud	97

CAPÍTULO V

Supervisión y fiscalización a las compañías aseguradoras y las AFOCAT como garantía de los derechos de las víctimas de accidentes de tránsito	105
1. La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones	105
1.1 Órganos encargados de la supervisión de las empresas aseguradoras y las AFOCAT. Presencia a nivel nacional	106
1.2 Supervisión, tipos de denuncias y sanciones impuestas a las AFOCAT y empresas aseguradoras	107
1.3 La Central de Riesgos de Siniestralidad derivada de Accidentes de Tránsito	113
2. El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI)	114
2.1 Instancias del INDECOPI y presencia a nivel nacional	115
2.2 Denuncias presentadas contra las empresas aseguradoras y las AFOCAT, procedimientos de oficio y sanciones impuestas	117
2.3 Estado de los casos tramitados en la Sala de Defensa de la Competencia N° 2 del INDECOPI	121
2.4 Análisis de las resoluciones emitidas por la Sala de Defensa de la Competencia N° 2 del INDECOPI, en materia de seguros obligatorios contra accidentes de tránsito	124
2.5 Convenio de cooperación interinstitucional entre la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones y el INDECOPI	128
3. El Instituto Nacional de Rehabilitación "Dra. Adriana Rebaza Flores"	130
4. Los accidentes de tránsito y los procesos judiciales	131

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

4.1 Deficiencias en el reporte de los procesos judiciales relacionados a la responsabilidad por accidentes de tránsito	132
4.2 La necesidad de los Juzgados de Tránsito y Seguridad Vial	135
CONCLUSIONES	137
RECOMENDACIONES	145
BIBLIOGRAFÍA	151

PRESENTACIÓN

En marzo del 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó el período 2011-2020 como el Decenio de Acción para la Seguridad Vial, con el objetivo de que los Estados miembros establezcan metas destinadas a reducir las cifras de víctimas mortales de accidentes de tránsito, a partir de la implementación de acciones en materia de seguridad vial, seguridad de los vehículos, comportamiento de los usuarios en las vías de tránsito y atención después de los accidentes.

Como país, apuntar a ese objetivo constituye una obligación impostergable ante una evidente vulneración del derecho a la vida, a la salud y a la integridad personal en las vías de transporte terrestre. Solo en el año 2011, en nuestra patria ocurrieron 84 871 accidentes, que dejaron un total de 53 110 personas afectadas, de las cuales 49 620 resultaron heridas y 3490 fallecieron. Esto equivale a decir que, en el Perú, aproximadamente 8 personas fallecen a diario como consecuencia del riesgo en las vías de transporte terrestre.

Estos datos demuestran que nuestro sistema de transporte terrestre y de control de seguridad en las vías está en crisis, por lo que se requiere una política pública efectiva que encare este problema y permita una reducción considerable en las cifras de accidentes y de víctimas, que nos colocan como uno de los países de la región con mayor tasa de siniestralidad en vía terrestre.

Durante los últimos años, el Estado ha ido tomando algunas medidas para atender este problema, tales como la creación de la Superintendencia Nacional de Transporte Terrestre SUTRAN, (organismo encargado de supervisar y fiscalizar la circulación de vehículos en las redes viales nacionales), detectar los puntos negros o críticos en Lima Metropolitana, aprobar normas relacionadas con el uso del cinturón de seguridad vial y el control de la velocidad, así como aprobar el régimen del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) en el año 2002.

Entre estas medidas, el SOAT es el mecanismo que termina cumpliendo una función social, pues aún cuando su venta forma parte de una actividad comercial de las empresas aseguradoras, se encuentra destinado a cubrir los costos de atención médica y de indemnizaciones por incapacidad, invalidez o fallecimiento de las víctimas de accidentes de tránsito. Este seguro beneficia especialmente a aquellas familias cuyos recursos económicos limitados no les permiten sufragar las consecuencias de este tipo de siniestros.

Por otro lado, el incremento del número de unidades vehiculares y la obligatoriedad de los propietarios de adquirir este tipo de seguro han determinado que hasta diciembre del año 2011 se hayan emitido un total de 6 195 283 de certificados SOAT emitidos y más de 397 000 certificados de accidentes de tránsito emitidos por las Asociaciones de Fondos Contra Accidentes de Tránsito (AFOCAT).

Como es evidente, la alta tasa de siniestralidad en las vías, y la consiguiente necesidad de hacer uso de la cobertura del SOAT para la atención inmediata de las víctimas —así como para su posterior recuperación en casos de hospitalización, rehabilitación o incapacidad temporal o permanente—, nos asigna la tarea de hacer un repaso del funcionamiento de los mecanismos empleados para el cobro de las pólizas de los seguros, la relación entre las empresas y asociaciones que proveen estos seguros y los establecimientos de salud, así como la supervisión de su funcionamiento.

Habiéndose cumplido 10 años de la implementación del SOAT y en un contexto de alta siniestralidad, esta investigación constituye un balance del marco normativo que regula el desempeño de las instituciones encargadas de atender las emergencias de tránsito, de la calidad de la atención que reciben las víctimas de accidentes de tránsito en los centros de salud, y de la función de supervisión y fiscalización que las autoridades competentes realizan sobre el desempeño de las compañías aseguradoras y las AFOCAT que expiden el SOAT. Asimismo, se hace una mención breve sobre el papel que viene cumpliendo el Poder Judicial en el tratamiento del tema.

Estamos seguros de que las recomendaciones formuladas contribuirán a alentar el compromiso político de diseñar una política pública contundente en materia de seguridad vial, capaz de reducir el número de accidentes. Asimismo, esperamos que en el camino de su implementación se refuercen los mecanismos institucionales conducentes a proteger a las víctimas de accidentes de tránsito, en el marco de la defensa de la integridad física, la salud y la vida de las y los peruanos.

Finalmente, queremos agradecer a la Canasta de Fondos por el apoyo que ha brindado para hacer posible la publicación del presente documento.

Eduardo Vega Luna
Defensor del Pueblo en funciones

CAPÍTULO I

LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO Y LA PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE LOS ACCIDENTES DE TRÁNSITO

1. La competencia de la Defensoría del Pueblo en la supervisión del transporte terrestre y en la protección del derecho a la vida, a la salud y a la integridad física

El artículo 162 de la Constitución Política del Perú y el inciso 1 del artículo 9 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Ley 26520, disponen que le corresponde a la Defensoría del Pueblo proteger los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad, así como supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la adecuada prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

En cumplimiento de este mandato constitucional, y conforme a lo señalado en el artículo 26 de su Ley Orgánica, la Defensoría del Pueblo puede, en el marco de sus investigaciones, formular advertencias, recomendaciones y recordatorios de sus deberes legales a las autoridades, funcionarios y servidores de la administración pública. Asimismo, puede sugerir la adopción de nuevas medidas con relación a los hechos que impliquen un mal funcionamiento de la administración estatal, la inadecuada prestación de los servicios públicos y/o la vulneración de derechos fundamentales.

Al respecto, cabe indicar que la Defensoría del Pueblo desarrolla su función supervisora a partir de un «enfoque de derechos», que en el caso de la prestación de servicios públicos implica, entre otros aspectos, el disfrute del servicio en condiciones adecuadas de calidad, de manera tal que a través de la intervención del Estado se procure la no afectación de derechos.

En lo que se refiere a la prestación del servicio de transporte, la intervención de la Defensoría del Pueblo a través de sus investigaciones defensoriales ha estado orientada a promover que la administración estatal implemente medidas tendientes a mejorar la fiscalización en el servicio de transporte interprovincial de personas (Defensoría del Pueblo 2006: 23), así como a impulsar una regulación y gestión eficiente del uso de la red vial y del espacio público urbano (Defensoría del Pueblo 2008: 17), con el fin de reducir las altas tasas de mortalidad por accidentes en el transporte terrestre.

Como se puede observar, los resultados de una inadecuada gestión del

transporte y la ausencia de medidas en materia de seguridad vial determinan que los ciudadanos no solo tengan que acceder a servicios de transporte que presentan problemas de calidad o están expuestos a riesgos de accidentes por defectos en la infraestructura de transporte o de señalización, sino que al ser su consecuencia la ocurrencia de accidentes de tránsito, tanto conductores como peatones ven afectado su derecho a la vida, a la salud y a la integridad física.

Este derecho comprende la facultad, inherente a todo ser humano, de conservar un estado de normalidad orgánica funcional, tanto física como psíquica, así como de restituirlo ante una situación de perturbación de este. Así, conforme a lo establecido en el artículo 65 de la Constitución, es un deber general del Estado desarrollar acciones de prevención y promoción de la salud como los aspectos reparativos, recuperativos y rehabilitadores de la atención de la salud, más aún en aquellos supuestos en los que su menoscabo o afectación puedan atentar directamente contra el derecho a la vida.

En este sentido, y dada la vulneración de derechos que generan los accidentes de tránsito, la Defensoría del Pueblo también cumple el rol de auxiliar a las víctimas luego de producido el accidente y durante la etapa de recuperación, por cuanto ayuda a resolver los problemas que reportan los ciudadanos con relación a la negativa o la demora en la atención del pago de gastos médicos o indemnización por incapacidad o por fallecimiento por parte de las compañías aseguradoras y las AFOPAT que expiden el SOAT.

Son estos casos y el creciente incremento de los accidentes de tránsito en el país los factores que nos llevan a atender el tema y evaluar el funcionamiento del SOAT y el papel que cumplen las instituciones vinculadas a esta problemática.

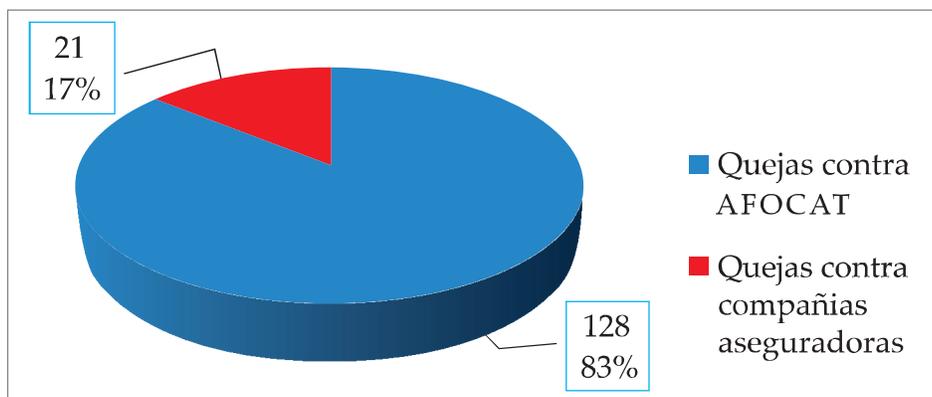
2. Antecedentes

2.1 Quejas atendidas por la Defensoría del Pueblo relacionadas con la gestión del seguro obligatorio de accidentes de tránsito (SOAT)

Entre los años 2008 y 2012, la Defensoría del Pueblo recibió un total de 149 quejas fundadas contra las compañías aseguradoras y las AFOPAT. De estas, el mayor número son contra las AFOPAT, con un total de 128 casos (83% del total), mientras que las quejas contra las compañías aseguradoras fueron 21 (17% del total).

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

Gráfico 1
Quejas fundadas contra las compañías aseguradoras y las AFOCAT
atendidas por la Defensoría del Pueblo
(enero 2008-setiembre 2012)



Elaboración propia

Entre las cinco AFOCAT que concentraron el mayor número de quejas se encuentran aquellas cuya cobertura alcanza las regiones de Junín, La Libertad, Lima y Callao. Se registran la AFOCAT Junín con 17 quejas, la AFOCAT Trujillo y la AFOCAT Nuevo Horizonte con 11 quejas cada una; Asimismo la AFOCAT Central de Empresas de Transporte Urbano (CETU) Perú con 10 quejas.

Cuadro 1
Número de quejas presentadas contra las AFOCAT
(enero del 2008-setiembre del 2012)

Nº	AFOCAT	Región / provincia	Nº de quejas
1	AFOCAT Junín	Junín	17
2	AFOCAT Trujillo	La Libertad	11
3	AFOCAT Nuevo Horizonte	La Libertad	11
4	AFOCAT Cetu Perú	Lima y Callao	10
5	AFOCAT Unión	Junín	10
6	AFOCAT Región Lima	Lima y Callao	9
7	Asociación de Usuarios del Fondo Regional contra Accidentes de Trancito - FORCAT	Lambayeque	6
8	Autoseguro AFOCAT	Lima y Callao	6
9	AFOCAT Región Metropolitana	Lima y Callao	5
10	AFOCAT Región Lima Asur (**)	Lima y Callao	5
11	AFOCAT Región Macro Centro Nor Oriente	Junín	5
12	AFOCAT La Libertad	La Libertad	4
13	AFOCAT San Martín	San Martín	4
14	AFOCAT Lima Metropolitana	Lima y Callao	3
15	Lider Perú AFOCAT Lima-Callao	Lima y Callao	2
16	AFOCAT Región Junín Pasco Huánuco	Junín	2
17	Taxi AFOCAT Lamb	Lambayeque	2
18	Autoseguros Afocat Lima	Lima y Callao	2
19	AFOCAT Lider Seguro (*)	Lima y Callao	2
20	AFORCAT Áncash	Áncash	1
21	AFOCAT Andahuaylas(*)	Andahuaylas	1
22	AFOCAT Región Ayacucho	Ayacucho	1
23	AFOCAT Región Ica	Ica	1
24	AFOCAT Cietrarelib (*)	La Libertad	1
25	AFOCAT La Libertad	La Libertad	1
26	AFOCAT Región Lambayeque (*)	Lambayeque	1
27	AFOCAT Lima Provincias (*)	Lima Provincias	1
28	AFOCAT Nuestra Señora de la Asunción	Lima Provincias	1
29	AFOCAT Región Callao (*)	Lima y Callao	1
30	AFOCAT Perú Car (*)	Lima y Callao	1
31	AFOCATSA (*)	Satipo	1
	Total de quejas		128

(*) AFOCAT que actualmente ya no están en funcionamiento.

(**) Actualmente denominada AFOCAT Premium.

Elaboración propia

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

En lo que se refiere a las compañías aseguradoras, las que concentran el mayor número de quejas son las que se señalan a continuación.

Cuadro 2
Número de quejas presentadas contra las compañías aseguradoras
(enero del 2008-setiembre del 2012)

N.º	Compañía aseguradora	N.º de quejas
1	La Positiva	6
2	El Pacífico Peruano Suiza	5
3	Mapfre Perú	5
4	Rímac Internacional	4
5	Interseguro	1
Total		21

Elaboración propia

2.2 Principales causas de queja contra las compañías aseguradoras y las AFOCAT

Para la atención de estos casos, la Defensoría del Pueblo realizó varias gestiones ante las compañías aseguradoras y AFOCAT a fin de que los ciudadanos reclamantes puedan acceder a la cobertura solicitada: cobertura de atención médica, gastos de incapacidad temporal y permanente, y gastos de sepelio. Asimismo, varios de los casos fueron reportados a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras de Fondos de Pensiones (SBS), así como al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) para que tomen las acciones correspondientes.¹

a. Principales quejas contra las compañías aseguradoras

1. *Dilación del pago de beneficios a las víctimas y/o sus familiares por más de 10 días*
Expediente 0101-2010-23404-OD Lima

¹ Todo lo relacionado con la evaluación del cumplimiento de las funciones de estas instituciones en cuanto a la supervisión y fiscalización de las compañías aseguradoras y el SOAT se abordará en el capítulo V del presente informe.

2. *Demora en la atención de pago por incapacidad temporal, incluso luego de emitida la opinión del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR)*
Expediente 0101-2011-3678-OD Lima.

b. Principales quejas contra las AFOCAT

1. *Dilación del pago de beneficios a las víctimas y/o sus familiares por más de 10 días.*
Expediente 2011-23741-OD Lima.
Expediente 2011-225-OD La Libertad.
Expediente 2012-505-OD Lambayeque.
2. *Negativa a cubrir los costos de adquisición de instrumental médico para operar a las víctimas de los accidentes de tránsito.*
Expediente 2011-255-OD La Libertad.
Expediente 2011-714-OD La Libertad.
3. *Negativa al pago de rehabilitación aduciendo que la víctima es la causante del accidente.*
Expediente 2010-540-OD Junín.
4. *Solicitud de documentos que no constituyen requisitos establecidos en la norma, tales como exámenes de alcoholemia de los conductores, asientos registrales de la declaratoria de herederos, entre otros.*
Expediente 2012-936-OD San Martín.
5. *Negativa al pago de indemnización por incapacidad temporal por la totalidad de días señalados en el certificado médico sin realizar el cuestionamiento ante el INR.*
Expediente 2009-2519-OD Lima.
6. *Negativa a recibir solicitud de pago de indemnización por incapacidad temporal*
Expediente 2011-27027-OD Lima.
7. *Negativa a emitir la carta de garantía a efectos de cubrir los costos de la intervención quirúrgica de la víctima beneficiaria del seguro, estableciendo como condición que sea trasladada a una clínica privada.*
Expediente 2010-6896-OD La Libertad.

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

Como se puede apreciar, las irregularidades detectadas permiten establecer que algunos proveedores de estos seguros, además de no contar con una política orientada al bienestar de las víctimas de los accidentes de tránsito y sus familiares, incumplen sus obligaciones frente a quienes toman un seguro, las que han sido establecidas en la normatividad.

3. Objetivos y metodología del informe

En atención a lo señalado, el objetivo general del presente Informe Defensorial es el siguiente:

- Determinar una propuesta de acciones dirigida al Estado con el fin de mejorar la atención que se brinda a las víctimas de los accidentes de tránsito desde el momento en que se produce la emergencia y son trasladadas a los centros de salud, y posteriormente, a través de la activación del SOAT como medio de garantía para la cobertura de los gastos de atención médica, incapacidad temporal o permanente y/o gastos de sepelio.

En esa línea, los objetivos específicos son los siguientes:

- Proponer la modificación de cambios normativos que la regulación actual del SOAT requiere, con miras a contar con mecanismos más oportunos y eficaces para la atención de las víctimas de accidentes de tránsito.
- Identificar las distorsiones que dificultan tanto la atención de la emergencia ante la ocurrencia de un accidente de tránsito como el procedimiento para acceder a la cobertura adecuada de gastos de atención médica, a partir de la relación existente entre las entidades aseguradoras —compañías de seguros y AFOCAT— y los centros de salud.
- Evaluar el nivel de intervención de las distintas instituciones encargadas de la supervisión y fiscalización de las compañías aseguradoras y las AFOCAT en lo que se refiere a sus obligaciones legales, especialmente frente a las víctimas. Asimismo, evaluar el papel que viene cumpliendo el Estado en la judicialización de los casos por responsabilidad civil y penal relacionados con la ocurrencia de accidentes de tránsito.

Con este propósito se ha analizado información proporcionada por instituciones como el Ministerio de Salud, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Poder Judicial, la Policía Nacional del Perú, el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú, el Instituto Nacional de Rehabilitación, la SBS y el INDECOP. Además, se han revisado los textos producidos por distintas entidades que han analizado el problema de los accidentes de tránsito.

Asimismo, se realizaron visitas a las áreas de emergencia de los principales hospitales de las ciudades de Arequipa, Cerro de Pasco, Ica, Huánuco, Huancayo y Trujillo, con el fin de constatar si el personal del nosocomio punto conocía de la existencia del Fondo de Compensación del SOAT y el Certificado Contra Accidentes de Tránsito (CAT).

La Defensoría del Pueblo encargó al Instituto de Políticas Públicas Regulación y Desarrollo Sostenible (PAR) una consultoría que contó con la colaboración de los hospitales nacionales Carlos Lanfranco La Hoz (Puente Piedra), Daniel Alcides Carrión, Dos de Mayo, María Auxiliadora y Sergio Bernales.

Con los representantes y directores ejecutivos de dichos nosocomios se sostuvieron varias reuniones con el fin de determinar el perfil de las víctimas de accidentes de tránsito y analizar el contenido de las historias clínicas, el costo que implica el tratamiento de las víctimas, así como la relación entre los hospitales y las compañías aseguradoras y AFOCAT.

Finalmente, cabe señalar que los avances y las conclusiones preliminares de esta investigación fueron compartidos con los principales actores vinculados a garantizar, desde distintos ámbitos, la atención adecuada y oportuna de las víctimas, lo cual permitió enriquecer el documento e integrar otras perspectivas en la formulación final de las conclusiones y recomendaciones.

CAPÍTULO II

LOS ACCIDENTES DE TRÁNSITO Y SU IMPACTO EN LA SOCIEDAD PERUANA

El transporte vehicular, tanto público como privado, desempeña un papel estratégico en el desarrollo de la sociedad debido a que permite el traslado de personas, bienes y mercancías en el ámbito distrital, provincial, regional y nacional, contribuyendo así al desarrollo económico del país y a la realización de derechos constitucionales y fundamentales de la persona, como el derecho al trabajo, a la educación, a la salud, a la recreación, entre otros.

El incremento de los traslados en nuestro país se produce debido a un importante crecimiento de la población —sobre todo en las zonas urbanas— y, adicionalmente, a un incremento del parque automotor desde inicios de la década de 1990, a causa de las políticas de importación de vehículos usados² y, en los años recientes, de la importación de un mayor número de vehículos nuevos.

Sin embargo, esta situación de crecimiento económico, sumada al aumento de la población en las ciudades y a la falta de planificación del espacio público, hace inevitable la confrontación entre peatones y conductores, ambos usuarios de las vías, así como también la persistencia y el incremento de los accidentes de tránsito.

1. Los accidentes de tránsito: una preocupación mundial

En 1962, la Organización Mundial de la Salud (OMS) examinó por primera vez la naturaleza y dinámica del vínculo entre los accidentes de tránsito y la salud pública. Por otra parte, la Asamblea Mundial de la Salud aprobó, en 1974, la Resolución WHA27.59, en la que declaró que los accidentes causados por el tránsito constituyen un problema de salud pública de suma gravedad e hizo un llamamiento a los Estados miembros para que lo resuelvan.

En el 2003, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) —a través de la Resolución 57/309, del 22 de mayo de ese año— puso de relieve la importancia de la seguridad vial en el mundo. En noviembre del 2003, la ONU aprobó la Resolución A/RES/58/9, que instó a celebrar una sesión plenaria, para 14 de abril del 2004, con el fin de incrementar la conciencia sobre la magnitud del problema de los traumatismos causados por los accidentes de tránsito, e

² Decreto Supremo 076-91-EF, reafirmado por el Decreto Legislativo 843 de 1996.

invitar, en la Asamblea General de las Naciones Unidas del 2004, a que los gobiernos participen de acuerdo con lo expresado en el *Informe mundial sobre prevención de los traumatismos causados por el tránsito*.

Así, actualmente la OMS considera que los accidentes de tránsito constituyen una epidemia de traumatismos que repercute en forma considerable en la economía de muchos países, especialmente en los que tienen ingresos bajos y medios. Sobre el particular, un estudio realizado en el 2000 por The Transport Research Laboratory estimó que el costo de los accidentes de tránsito en el mundo ascendía aproximadamente a 518 000 millones de dólares anuales (Jacobs, Aeron-Thomas y Astrop 2000: 11). Según la OMS, ello representaría entre el 1% y el 3% del producto nacional bruto de los países (OMS 2009: 2).

Por otro lado, la Organización Panamericana de la Salud (OPS)³ considera que la seguridad vial es un tema prioritario en su agenda, por tratarse de una de las primeras causas de mortalidad en América Latina. En su informe *Salud en las Américas* publicado el presente año, la OPS refiere que el 27% de las muertes en la región se debieron a accidentes de tránsito, y que de continuar esta tendencia, para el 2020 los accidentes viales podrían ser la tercera causa de carga de enfermedad (OPS 2012a: 19).

Asimismo, según lo señalado en el *Reporte de salud en las Américas. Indicadores básicos 2012*, los datos sobre la mortalidad como producto de accidentes de transporte terrestre ocurridos durante el período 1999-2009 en las Américas para el grupo de 10 a 49 años de edad arroja que cerca de 925 700 personas murieron por esta causa (OPS 2012b: 11).

Las tasas más altas de mortalidad se observaron en el Brasil y en el área andina, comprendida por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, con valores medio de 20 muertes por cada 100 000 habitantes. En estos casos, los hombres mostraron tasas de mortalidad más altas que las mujeres, con un riesgo 4,2 veces mayor (OPS 2012b: 11).

Si bien en este reporte de la OPS no existen datos actualizados sobre el Perú, es posible sacar deducciones a partir de lo señalado en el *Informe sobre la situación mundial de la seguridad vial* del 2009 de la OMS, en el cual se evidencia que, en el 2007, el Perú ya es uno de los países con mayor índice de mortalidad a causa de los accidentes de tránsito.

³ La OPS es un organismo internacional de salud pública dedicado a mejorar la salud y las condiciones de vida de los pueblos de las Américas. Goza de reconocimiento internacional como parte del Sistema de las Naciones Unidas y actúa como Oficina Regional para las Américas de la OMS. Dentro del Sistema Interamericano, es el organismo especializado en salud.

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

Cuadro 3
Mortalidad por accidentes de tránsito en países de Sudamérica
(2007)

País	Total población (2007)*	Mortalidad en vías de tránsito (cada 100 000 habitantes)
Argentina	39 531 115	13,7
Bolivia	9 524 568	16,7
Brasil	191 790 929	18,3
Chile	16 634 760	13,7
Colombia	46 155 958	11,7
Ecuador	13 341 197	11,7
Paraguay	6 127 077	19,7
Perú	27 902 760	21,5
Uruguay	3 339 700	4,3
Venezuela	27 656 832	21,8

Fuente: OMS (2009).

Elaboración propia.

Ante este problema, la OMS ha recomendado el uso de un enfoque sistémico que contemple al peatón, los vehículos y la infraestructura para mejorar la seguridad vial. Este enfoque incluye proporcionar redes viales eficientes y fomentar el uso de medios de transporte más seguros, sustentables y de precio accesible.

En este tipo de acciones, destaca la promoción de medidas que estimulen el desplazamiento a pie o en bicicleta, el uso de transporte público masivo seguro y de calidad, el control y la verificación de la seguridad de vehículos particulares, además de la aplicación de auditorías o inspecciones periódicas de las vías existentes. Dichas intervenciones no solo requieren una implementación simultánea sino una firme voluntad política y una estrecha colaboración entre los distintos sectores involucrados (OPS 2009: 41).

2. Los accidentes de tránsito en el Perú

Como señala Amando de Miguel, «es evidente que la ciudad ofrece peligros para la seguridad de los viandantes desde el momento en que vehículos y peatones coinciden en el mismo plano» (2000: 60). Sin embargo, estos riesgos

inherentes no pueden terminar convirtiéndose en la normalidad, como parece estar ocurriendo en nuestro país.

Los accidentes de tránsito provocan efectos mensurables desde el punto de vista económico, pero también costos sociales que afectan la tranquilidad y salud de la población. Nos referimos al impacto en las familias, que deben soportar la tragedia de que uno o más de sus miembros fallezcan o queden discapacitados y, por tanto, imposibilitados de desarrollar su vida familiar y social con normalidad.

Este impacto puede ser sobrellevado de manera más digna por la parte de la población que cuenta con los recursos económicos necesarios para afrontar los gastos de un accidente y de sus consecuencias posteriores, pero esto no sucede con los sectores que carecen de esos medios y se encuentran en situación de pobreza.⁴

2.1 Incremento del número de víctimas de accidentes de tránsito (1994-2011)

En la actualidad, los departamentos de Lima —incluyendo la provincia constitucional del Callao—, La Libertad y Arequipa concentran más del 79% del parque vehicular a nivel nacional, y también son los que muestran el mayor número de accidentes ocurridos en el país.

Asimismo, en cuanto a la relación entre el número de accidentes de tránsito y la población estimada, se percibe un incremento en las probabilidades de sufrir un evento de esta naturaleza, dado que entre 1990 y el 2011 la población ha aumentado en 36,91% y los accidentes se han incrementado en 165,80%; es decir, si en 1990 se producía un accidente de tránsito por cada 425 habitantes, en el 2011 se produce uno por cada 351.

En lo que concierne a la gravedad de los accidentes de tránsito, esta se ha mantenido errática, pero en crecimiento. No se cuenta con información sobre víctimas ilesas de los accidentes a partir del año 2000, pero el número de muertos y heridos se ha venido incrementando sostenidamente. Así, si en 1994 el número total de víctimas heridas y fallecidas ascendió a 12 229, producto de 60 815 accidentes de tránsito, en el 2011 se produjo un total de 53 110 víctimas en 84 871 accidentes.

4 El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en su informe *Perú: perfil de la pobreza por departamentos 2001-2010* (INEI 2011a: 39), indica que en el año 2010 la pobreza a nivel nacional alcanzaba al 31,3%.

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

Cuadro 4
Total de víctimas* de accidentes de tránsito
(1994-2011)

Año	Total de accidentes	Tipo de víctimas		Total de víctimas
		Heridos	Fallecidos	
1994	60 815	9 780	2449	12 229
1995	48 235	14 201	3443	17 644
1996	49 081	12 559	2848	15 407
1997	80 961	27 532	3216	30 748
1998	81 115	26 417	3323	29 740
1999	79 695	31 578	3214	34 792
2000	76 665	29 945	3118	33 063
2001	76 545	27 747	3208	30 955
2002	74 221	29 887	2929	32 816
2003	74 612	32 670	2856	35 526
2004	74 672	27 321	3166	30 487
2005	75 012	40 512	3302	43 814
2006	77 840	46 832	3481	50 313
2007	79 972	49 857	3510	53 367
2008	85 337	50 059	3489	53 548
2009	86 026	48 395	3243	51 638
2010	83 653	49 716	2856	52 572
2011	84 871	49 620	3490	53 110
Total	1 349 328	604 628	57 141	661 769

* Sin considerar a las víctimas ilesas porque no se cuenta con información.

Fuentes: INEI. Registros de víctimas de accidentes de tránsito para el período 1994-1999. Anuarios estadísticos de la Policía Nacional del Perú.

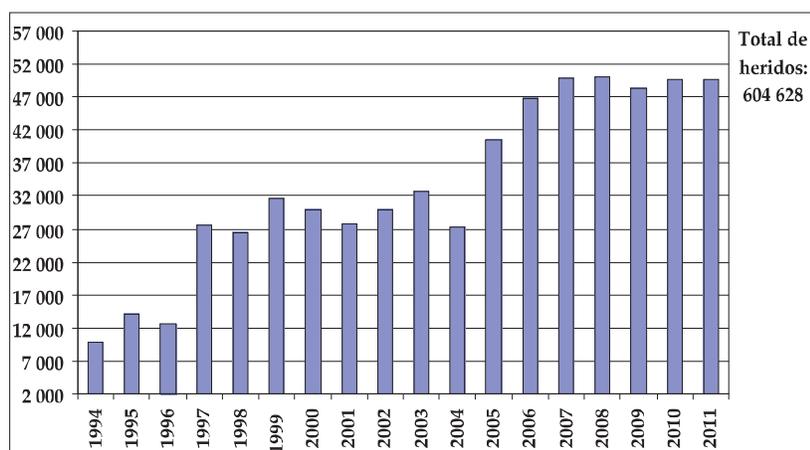
Elaboración propia.

Conforme se detalla en el cuadro 4, durante el período 1994-2011, en nuestro país se han producido un total de 1 349 328 accidentes de tránsito, lo cual evidencia que estos se han incrementado en 139,56%, mientras que el número de víctimas se elevó en 434,30%.

En el mismo sentido, el aumento del número de heridos por accidentes de tránsito ha sido muy significativo. Tomando nuevamente como base el año 1994, el número de heridos ascendió en el 2002 en 305,59% y en el 2011 en

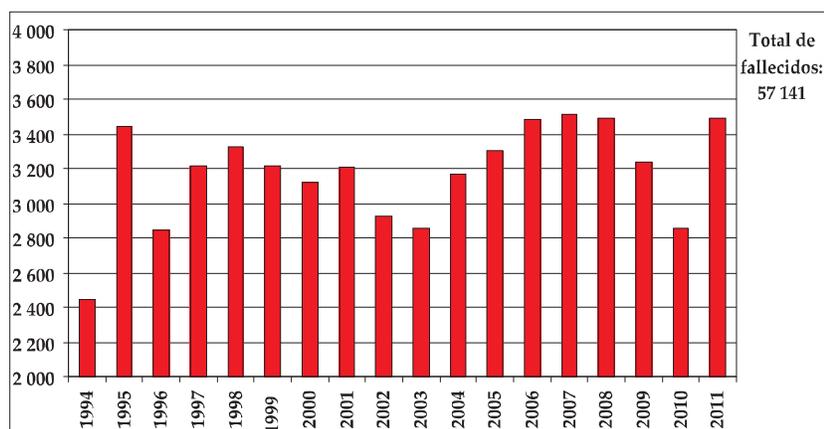
507,36%, mientras que el número de fallecidos se incrementó en el 2002 en 119,60% y en el 2011 en 142,51%.

Gráfico 2
Heridos por accidentes de tránsito
(1994-2011)



Fuentes: INEI, Registros de víctimas de accidentes de tránsito.
Anuarios estadísticos de la Policía Nacional del Perú.
Elaboración propia.

Gráfico 3
Fallecidos por accidentes de tránsito
(1994-2011)



Fuentes: INEI, Registros de víctimas de accidentes de tránsito.
Anuarios estadísticos de la Policía Nacional del Perú.
Elaboración propia.

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

2.2 Los accidentes de tránsito en las regiones

Entre todas las regiones, Lima es la que concentra la mayor cantidad de población, 9 252 401 habitantes,⁵ además de un creciente parque vehicular, que alcanza 1 287 454⁶ unidades.⁷ Lima es, también, la región que concentra la mayor incidencia de accidentes de tránsito.

Durante el 2010, en Lima —incluyendo la provincia constitucional del Callao— se produjeron un total de 53 391 accidentes de tránsito, que ocurrieron con mayor frecuencia en los llamados «puntos negros» o críticos identificados en las principales vías que recorren la capital y la región en general: la Panamericana Norte, la Panamericana Sur y la carretera Central (Defensoría del Pueblo 2008: 10).

Por otro lado, se aprecia que los departamentos que registran un mayor parque vehicular presentan también un mayor índice de accidentes. Esto sucede en el caso de Lima, seguida por Arequipa, La Libertad, Cajamarca y Áncash. Lo más alarmante es que se mantiene la tendencia al incremento del número de accidentes de tránsito observada entre el 2001 y el 2011.

En cuanto a la relación entre pobreza y accidentes, podemos señalar que la población en situación de pobreza de Cajamarca y La Libertad, regiones en las que se ha producido un gran número de accidentes de tránsito, alcanza el 49,10% y el 32,60%, respectivamente (INEI 2011b: 600), mientras que la pobreza a nivel nacional en el año 2010 era del 31,3% (INEI 2011a: 39). Esta situación es muy preocupante, ya que a dichas poblaciones les sería muy difícil afrontar los costos inmediatos que generan los accidentes de tránsito, y más aún los efectos económicos posteriores, como la pérdida de la persona que sostenía a la familia o la necesidad de sostener a una persona con discapacidad.

5 INEI (2011b), Cuadro 3.27 Población total por sexo y grandes grupos de edad, según departamento.

6 Esta cifra incluye la provincia constitucional del Callao.

7 Ministerio de Transportes y Comunicaciones, *Parque vehicular estimado, según departamento o región: 2002-2011*. Disponible en <<http://www.mtc.gob.pe/estadisticas/archivos/ESTADISTICA%20items/1-TRANSPORTES/4.CARRETERO/3.A.2.xls>>.

Cuadro 5

Ranking de regiones y ocurrencia de accidentes de tránsito

Nº	Accidentes	2009	2010	2011
1	Lima	52 916	50 520	49 877
2	Arequipa	5293	4809	5637
3	La Libertad	3625	3728	3790
4	Cajamarca	3590	3182	2945
5	Callao	3112	2871	2931
6	Áncash	2263	1945	2267
7	Lambayeque	909	1513	2141
8	Junín	1819	2333	2138
9	Piura	1585	1854	1824
10	Ica	1485	1573	1584
11	Puno	931	992	1368
12	Tacna	1037	1208	1289
13	Ucayali	1129	1293	1143
14	Ayacucho	613	1480	1006
15	San Martín	491	832	911
16	Loreto	1092	1077	820
17	Huánuco	673	508	801
18	Moquegua	654	656	762
19	Cusco	1774	406	549
20	Tumbes	295	336	318
21	Amazonas	220	95	239
22	Pasco	205	181	216
23	Apurímac	183	131	185
24	Madre de Dios	76	59	80
25	Huancavelica	56	71	50

Fuente: Anuarios estadísticos de la Policía Nacional del Perú.

Elaboración propia.

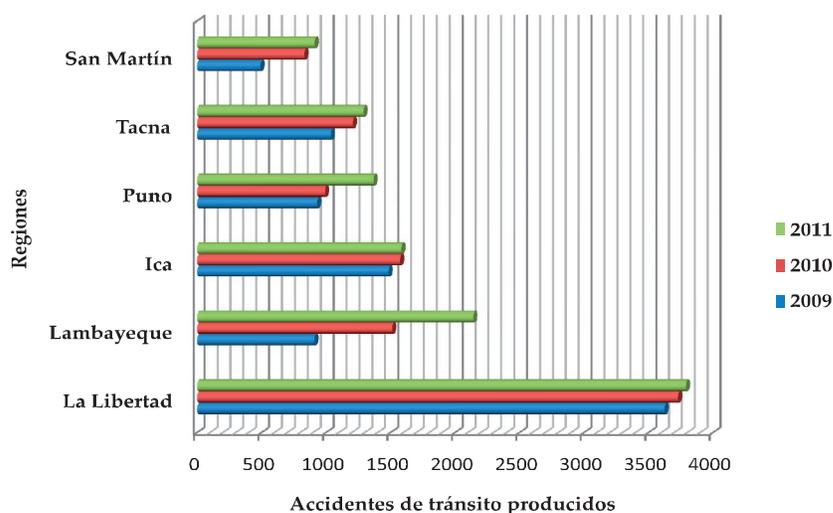
El caso más resaltante es el de Arequipa, que en el 2011, con una población estimada de 1 231 553 personas, equivalente al 4,13% del total de habitantes del país, sufrió 5637 accidentes de tránsito (el 6,64% del total de accidentes), lo que la llevó a ocupar el segundo lugar en la tasa de accidentalidad, solo

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

precedida por Lima. En el caso de Piura, el segundo departamento más poblado del país —1 784 551 habitantes, que representa el 5,99% de la población nacional—, en ese mismo año solo se registraron 1824 accidentes, el 2,15% del total nacional, lo que la llevó a ocupar el noveno lugar en la tasa de accidentalidad del Perú.

Por otro lado, es importante subrayar que hay seis regiones que durante el período 2009-2011 han registrado un incremento sostenido de los accidentes de tránsito: La Libertad, Ica, Puno, Tacna, San Martín y Lambayeque. Resalta esta última, que en el 2009 registró un total de 909 accidentes de tránsito, cifra que se elevó a 2141 en el 2011; es decir, subió en más del 130%.

Gráfico 4
Regiones que registran un incremento en los accidentes de tránsito (2009-2011)



Fuente: Anuarios estadísticos de la Policía Nacional del Perú.
Elaboración propia.

La información presentada muestra que es imprescindible que el gobierno central busque la adhesión de los gobiernos locales para que contribuyan a la seguridad vial a través de planes locales adaptados a las características urbanísticas, de infraestructura y culturales de cada región.

Asimismo, se debe asegurar una verdadera participación de los gobiernos regionales en la supervisión, el mejoramiento y el financiamiento de las

acciones de control y fiscalización del transporte interprovincial o entre regiones.

2.3 Causas de los accidentes de tránsito, tipos de accidentes y vehículos involucrados

Las causas que generan la ocurrencia de accidentes de tránsito se pueden clasificar en tres grandes grupos (Arboleda y Rivas 2005: 90 y ss.).

- a. *Relacionadas con la vía.* Las causas inherentes a la vía necesariamente involucran la responsabilidad del Estado por fallas en la planeación, diseño, construcción y mantenimiento, tales como ausencia de señales o de paraderos apropiados, falta de demarcación, obstáculos en la vía, irregularidades en el pavimento, etcétera.
- b. *Relacionadas con el vehículo.* El mal estado de los vehículos puede ocasionar graves accidentes de tránsito. Entre los problemas que suelen originar accidentes está la falta de luces, fallas mecánicas, entre otros.
- c. *Relacionadas con errores de la conducta humana.* En términos individuales, deben considerarse los errores o la imprudencia en la conducta del peatón, el pasajero o el conductor. Las situaciones más frecuentes son exceso de velocidad, embriaguez y uso de drogas, falta de señales en los vehículos mal estacionados, cambio de carril sin indicación, exceso de pasajeros, imprudencia de los peatones, fallas en el ascenso y descenso de pasajeros en los vehículos, entre otras.

Conforme a los datos registrados por la Policía Nacional del Perú en su *Anuario estadístico* del 2010, y según información del 2011, entre las principales causas de los accidentes de tránsito se ubica, en primer lugar, el exceso de velocidad; en segundo lugar, la imprudencia del conductor; en tercer lugar, la ebriedad del conductor; y en cuarto lugar, la imprudencia del peatón.

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

Cuadro 6
Principales causas de los accidentes de tránsito 2000-2011 (%)

Año	Causas (porcentajes)									
	Exceso de velocidad	Imprudencia del conductor	Ebriedad del conductor	Imprudencia del peatón	Fallas del vehículo	Infraestructura deficiente (pistas y señalización)	Imprudencia del pasajero	Desacato en las señales de tránsito	Otros	
2000	33,40	26,59	9,02	7,46	4,02	3,25	1,30	1,49	13,47	
2001	33,26	27,19	9,20	6,39	3,62	2,58	1,96	1,90	13,91	
2002	34,92	25,99	8,34	6,70	3,59	2,54	2,15	2,25	13,53	
2003	33,92	26,62	9,02	6,87	3,30	2,27	2,16	2,45	13,39	
2004	31,62	25,21	9,18	8,27	3,35	2,19	2,46	2,88	14,84	
2005	32,25	25,95	8,49	9,00	3,50	2,42	3,12	2,71	12,56	
2006	31,81	25,41	9,41	9,05	3,66	2,08	3,08	2,93	12,57	
2007	31,16	25,83	9,45	9,75	3,64	2,28	3,35	2,37	12,17	
2008	29,93	25,97	10,00	8,59	3,82	2,84	3,04	1,88	13,92	
2009	29,04	27,19	10,59	8,09	3,50	2,47	2,67	2,21	14,24	
2010	31,28	27,93	8,73	8,42	2,88	2,16	2,64	2,57	13,40	
2011	32,25	27,41	10,43	7,58	3,18	2,46	2,28	2,09	12,32	

Fuente: Anuarios estadísticos de la Policía Nacional del Perú.
Elaboración propia.

Como se puede apreciar, el factor humano es la causa principal de los accidentes de tránsito, debido al incumplimiento de las normas de tránsito u otras relacionadas con la seguridad vial, a pesar de que son infracciones sancionadas administrativa e incluso penalmente, en algunos casos. Así también, las fallas mecánicas y de luces son la fuente de los siniestros, debido a que los vehículos no reciben el mantenimiento técnico necesario. Por último, está la señalización inadecuada y la falta de mantenimiento de las vías, que son responsabilidad de las autoridades.

En lo referente al tipo de accidente de tránsito, en el 2011 fueron tres los que concentraron alrededor del 80% de los casos: el choque, con 41 470 casos (48,86% del total); el choque y fuga, con 10 994 casos (17,37% del total); y el atropello, con 14 745 casos (12,95% del total). Otros tipos de accidentes fueron el atropello y fuga (3809 casos), la caída de pasajero (2526 casos), la volcadura (2065 casos), el despiste (1917 casos), el incendio (369 casos) y otros (6976 casos).

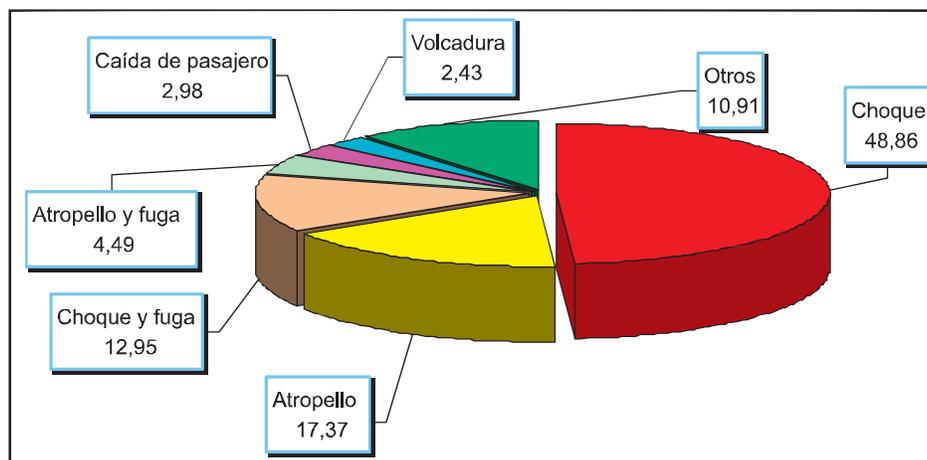
Cuadro 7
Tipos de accidentes de tránsito
2001-2011
(%)

Año	Choque	Atropello	Choque y fuga	Atropello y fuga	Caída de pasajero	Volcadura	Otros
2001	42,13	13,98	30,92	5,61	1,92	1,98	3,45
2002	41,70	15,21	28,50	6,04	2,05	2,11	4,39
2003	41,92	17,73	26,01	5,24	2,32	2,11	4,67
2004	39,61	20,41	22,68	5,80	2,84	2,66	6,01
2005	40,59	21,95	17,86	6,01	3,19	2,66	7,74
2006	40,61	22,51	16,60	6,55	3,53	2,91	7,28
2007	42,03	22,27	15,06	6,21	3,78	3,03	7,62
2008	42,57	21,93	14,37	5,44	3,53	3,07	9,09
2009	44,80	21,01	14,42	4,88	3,06	2,58	9,26
2010	48,12	18,92	13,65	4,60	3,16	2,21	9,34
2011	48,86	17,37	12,95	4,49	2,98	2,43	10,91

Fuente: Anuarios estadísticos de la Policía Nacional del Perú.
Elaboración propia.

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

Gráfico 5
Distribución porcentual de accidentes de tránsito por tipo de accidente
2011
(%)



Fuente: Anuarios estadísticos de la Policía Nacional del Perú.

Elaboración propia.

En cuanto al tipo de vehículos involucrados en los accidentes ocurridos en el 2011, el primer lugar lo ocupan los automóviles (52 361 unidades), que son los más usados por las familias y por los taxistas, en su mayoría hombres y padres de familia. En segundo lugar están las camionetas (26 240 unidades), incluidas las famosas combis o camionetas rurales, mayormente utilizadas en el servicio de transporte público de pasajeros. En tercer lugar están los mototaxis (13 282 unidades), cuyas débiles estructuras determinan que lleven la peor parte si colisionan con un vehículo de cuatro o más ruedas. En cuarto lugar están las motocicletas (7917 unidades), seguidas de los microbuses (5944 unidades), los ómnibus (5221 unidades) —que generalmente brindan servicio de transporte público—, los camiones o tráilers (3883) y, finalmente, las bicicletas y otro tipo de vehículos.

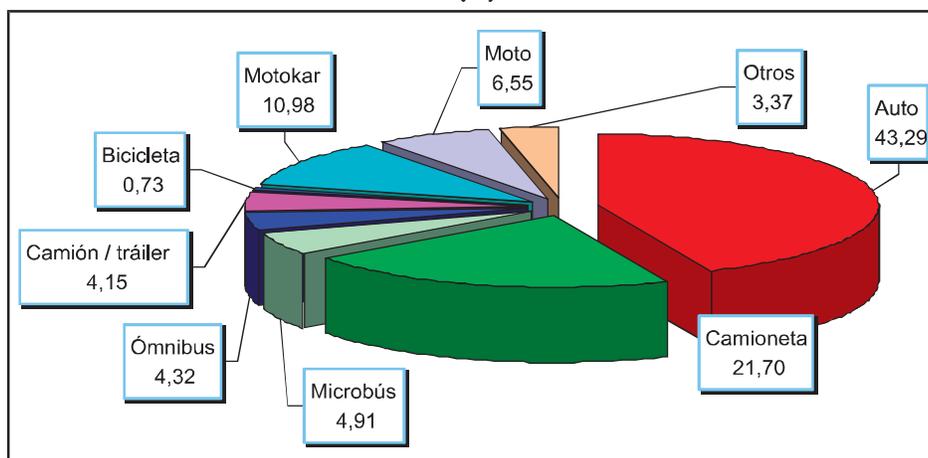
Cuadro 8
Vehículos involucrados en accidentes de tránsito 2000-2011

Año	Total	Auto	Camioneta	Microbús	Ómnibus	Camión / tráiler	Bicicleta	Mototaxi	Moto	Otros
2000	103 839	48 802	21 842	4974	8368	6568	1472	3504	2460	5849
2001	105 656	49 572	23 449	5523	8104	5325	1318	4599	2367	5399
2002	99 790	46 200	21 578	5041	7184	5010	1123	5366	2183	6105
2003	105 436	48 441	21 677	5939	6860	4923	1529	6515	2163	7389
2004	101 238	44 106	20 673	5278	6627	5055	1504	7312	2287	8396
2005	103 062	42 340	22 544	6234	6195	4564	1740	9008	3294	7143
2006	103 559	41 595	22 894	7992	5935	4560	1758	9431	3762	5632
2007	105 338	42 155	22 893	7208	6193	5297	1660	10 372	4177	5383
2008	114 512	45 204	24 919	6724	5889	5667	1711	12 382	5436	6580
2009	114 488	46 563	24 398	5952	5808	5034	1504	13 278	6835	5116
2010	117 554	49 855	25 287	5623	5425	5122	912	13 472	7119	4739
2011	120 949	52 361	26 240	5944	5221	5016	886	13 282	7917	4082

Fuente: Anuarios estadísticos de la Policía Nacional del Perú.
 Elaboración propia.

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

Gráfico 6
Distribución porcentual del tipo de vehículos involucrados en
accidentes de tránsito
2011
(%)



Fuente: Anuarios estadísticos de la Policía Nacional del Perú.
Elaboración propia.

Las estadísticas no detallan si los vehículos importados son nuevos o usados.

Por otra parte, hay que señalar que la proporción de vehículos en relación con el número de personas se ha ido incrementando en forma consistente. Así, si en 1990 había un vehículo por cada 36 personas, en el 2011 ya había un vehículo por cada 15 personas.

Asimismo, si bien la importación de vehículos ha aumentado considerablemente a partir del 2006 —se han importado un total de 715 096 unidades vehiculares desde ese año hasta el 2011— este incremento no parece haber influido significativamente en los niveles de accidentalidad. Sin embargo, en las zonas donde existe un mayor parque vehicular, el número de accidentes también es más alto.

Finalmente, en cuanto a las cifras de la importación vehicular, podemos resaltar los siguientes hechos:

- Entre 1992 y 1998, la importación de vehículos se incrementó de 46 733 a 97 137 unidades por año; más del 73% de estos eran vehículos usados.

En 1995, se produjo un pico en la importación vehicular, con un total de 124 567 unidades, de las cuales el 67,71% (84 317 unidades) eran usadas.

- Entre 1999 y el 2005, la importación de vehículos se mantuvo relativamente estable. Sin embargo, los vehículos usados alcanzaron el rango de entre el 50% y el 80% del total de vehículos importados.
- Para el período 2006 al 2011, la importación de vehículos se encontraba en el rango de 62 615 a 165 644 por año; más del 53% de estos eran nuevos.

Cuadro 9
Evolución de la importación de vehículos
1991-2011

Año	Importación de vehículos		
	Total	Nuevos (%)	Usados (%)
1991	30 941	83,31	16,69
1992	46 733	66,43	33,57
1993	37 043	61,77	38,23
1994	66 979	45,32	54,68
1995	124 567	32,29	67,71
1996	68 196	55,57	44,43
1997	71 707	56,15	43,85
1998	97 137	33,87	66,13
1999	72 583	17,90	82,10
2000	65 749	18,26	81,74
2001	63 757	17,05	82,95
2002	57 926	20,23	79,77
2003	52 487	23,81	76,19
2004	42 794	36,63	63,37
2005	47 265	48,78	51,22
2006	62 615	53,58	46,42
2007	81 716	56,67	43,33
2008	145 401	68,85	31,15
2009	105 001	63,86	36,14
2010	154 719	79,62	20,38
2011	165 644	92,05	7,95

Fuentes: Ministerio de Transportes y Comunicaciones e INEI. Disponible en <<http://www.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0412/Cap-09/cec09036.xls>>. Elaboración propia.

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

3. Los accidentes de tránsito, su impacto en las familias y en la sociedad

Los accidentes de tránsito afectan en forma directa a las familias peruanas. Son los hogares los que sufren los daños personales, psicológicos y económicos, desde que sucede el accidente hasta las consecuencias posteriores.

Muchas veces, los accidentes pueden llevar a la pobreza a todo el grupo familiar. El fallecimiento de una víctima representa, con frecuencia, la desaparición de la persona que sostenía a la familia.

Se supone que los gastos de atención de la víctima —y los de sepelio, si ella muere— deberían ser cubiertos por el seguro obligatorio de accidentes de tránsito, pero en los casos en que el vehículo siniestrado no cuenta con el seguro respectivo, los familiares tendrán que solventarlos por sí solos. Se ha estimado que, en el mejor de los casos, la familia puede aportar al costo mensual de atención a la víctima hasta el 13,7%; el resto lo cubre a través de redes de ayuda sociales y/o institucionales (Ministerio de Salud 2009: 24).

Las víctimas que resultan discapacitadas en forma permanente representan una carga significativa para sus familias, cuya condición económica se ve afectada tanto por la pérdida de los ingresos que aportaba la persona accidentada como por el costo que representa la prolongada atención de su salud. Pero adicionalmente, la atención de un discapacitado exige a menudo que al menos uno de los miembros de la familia se dedique a cuidarlo, sacrificando otras actividades. Todo esto lleva a afirmar que tanto la persona discapacitada como sus familiares sufren los efectos sociales y psicológicos del siniestro.

**Víctima de accidente de tránsito: Claudia Lucía Donet Sánchez
(Febrero del 2009)**

En febrero del 2009, la campeona nacional infantil de marinera Claudia Lucía Donet Sánchez, en ese momento de 6 años de edad, sufrió lesiones graves cuando el vehículo en el que se trasladaba con sus familiares fue embestido por una camioneta Coaster de transporte público que iba a excesiva velocidad en una zona de gran densidad peatonal y vehicular, la cuarta cuadra de la avenida Arequipa, en el Cercado de Lima.

La familia refiere que, una vez ocurrido el accidente, los efectivos policiales insistían en llevar a la menor a una clínica en lugar de trasladarla al Hospital Nacional Edgardo Rebagliati Martins, de Essalud, que se encontraba más cerca del lugar del accidente. Solo por la insistencia del padre de la niña se dirigieron al referido nosocomio. Los bomberos trasladaron al resto de heridos a una clínica que estaba más lejos que el hospital.

La niña estuvo hospitalizada 72 días en estado de coma y, a partir de entonces, ha tenido que recibir tratamiento terapéutico para su recuperación, y posiblemente lo siga necesitando el resto de su vida.

El SOAT solo cubrió los primeros días de internamiento y el resto de la cuenta, que sobrepasaba largamente los 120 mil nuevos soles, hubiera tenido que ser asumido por su familia si la administración del hospital no le condonaba la deuda, dado que no se hicieron presentes ni el responsable del accidente —un conductor de una empresa de transportes— ni los representantes de esta.

Culminado el proceso judicial, se le impuso al responsable una pena privativa de libertad por tres años no efectiva y una indemnización de 60 mil nuevos soles, que hasta la fecha de publicación de este informe no había sido cancelada.

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

Debido al perjuicio que generan en las familias, los accidentes de tránsito son considerados como *la primera carga de enfermedad*; es decir, constituyen la mayor causa de años sanos perdidos por muerte prematura y años vividos con discapacidad (Ministerio de Salud 2008: 100).

En el cuadro 10 se muestran datos proporcionados por la Policía Nacional del Perú respecto del número de fallecidos a causa de accidentes de tránsito en el 2011 en las regiones, según sexo y grupo etario,⁸ mientras que el cuadro 11 se refiere a los heridos.

Cuadro 10
Fallecidos como consecuencia de accidentes de tránsito en el 2011
Por regiones, sexo y edad

Regiones	Total fallecidos	Varones						Mujeres					
		Total	0 a 12	13 a 18	19 a 25	26 a 60	60 a más	Total	0 a 12	13 a 18	19 a 25	26 a 60	60 a más
Total	3 490	2 835	380	343	883	1 021	208	655	130	103	131	237	54
Amazonas	74	71	11	19	15	26	0	3	0	3	0	0	0
Áncash	291	220	69	45	47	44	15	71	9	21	16	21	4
Apurímac	47	42	8	13	14	7	0	5	0	2	2	1	0
Arequipa	201	152	5	5	31	95	16	49	7	4	7	28	3
Ayacucho	61	38	7	4	6	19	2	23	8	0	2	11	2
Cajamarca	78	68	11	12	10	35	0	10	3	4	1	2	0
Cuzco	166	116	19	20	41	30	6	50	4	10	12	17	7
Huancavelica	4	4	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0
Huánuco	122	111	35	18	19	35	4	11	1	0	2	7	1
Ica	68	59	9	8	22	16	4	9	2	1	4	2	0
Junín	110	93	18	5	23	37	10	17	4	2	0	7	4
La Libertad	418	371	13	20	172	113	53	47	7	9	2	19	10
Lambayeque	155	121	6	4	16	75	20	34	4	0	5	20	5
Lima	581	469	35	36	150	214	34	112	8	20	28	46	10
Callao	35	31	1	0	5	20	5	4	0	0	1	2	1
Loreto	30	24	3	2	3	13	3	6	1	1	0	2	2
Madre de Dios	27	22	2	1	9	10	0	5	0	2	1	2	0
Moquegua	35	25	3	4	4	12	2	10	2	0	2	6	0
Pasco	41	36	4	6	8	18	0	5	0	1	2	2	0
Piura	93	81	4	7	34	36	0	12	1	3	2	6	0
Puno	655	522	84	106	213	98	21	133	63	18	35	16	1
San Martín	75	63	8	4	22	24	5	12	0	1	2	6	3
Tacna	62	46	5	1	4	34	2	16	3	0	3	9	1
Tumbes	47	39	17	1	8	9	4	8	1	1	2	4	0
Ucavali	14	11	2	2	6	0	1	3	2	0	0	1	0

Fuente: Estadísticas de la Policía Nacional del Perú.
Elaboración propia.

⁸ Esta información fue proporcionada a través del Oficio 2045-12-DIREJECPOLESP-DIRTRAN-DEPIAT-UIAT, del 29 de agosto del 2012.

Como se observa, el número de varones fallecidos (2835) supera largamente al de mujeres (655). En cuanto a la edad, la mayor cantidad de fallecidos fluctúa en los rangos de 19 a 25 y de 26 a 60 años.

Cuadro 11
Heridos como consecuencia de accidentes de tránsito en el 2011
Por regiones, sexo y edad

Regiones	Total heridos	Varones						Mujeres					
		Total	0 a 12	13 a 18	19 a 25	26 a 60	60 a más	Total	0 a 12	13 a 18	19 a 25	26 a 60	60 a más
Total	49 620	34 500	2 666	4 314	12 241	13 654	1 625	15 120	1 348	2 390	5 129	5 538	715
Amazonas	493	369	4	60	131	155	19	124	3	35	57	27	2
Áncash	1 466	1 026	77	114	267	519	49	440	25	90	125	183	17
Apurímac	99	70	14	15	18	23	0	29	8	2	8	11	0
Arequipa	3 844	2 423	173	485	872	784	109	1 421	139	286	505	436	55
Ayacucho	510	317	48	21	78	157	13	193	26	24	40	97	6
Cajamarca	584	502	47	117	193	113	32	82	1	12	52	16	1
Cusco	741	533	81	105	189	134	24	208	25	38	73	60	12
Huancavelica	39	35	9	3	9	12	2	4	0	0	1	3	0
Huánuco	536	423	77	59	110	175	2	113	9	5	46	53	0
Ica	1 170	796	89	82	283	295	47	374	50	38	93	167	26
Junín	1 945	1 380	125	165	480	573	37	565	93	71	173	210	18
La Libertad	2 658	1 902	292	223	658	648	81	756	49	118	228	309	52
Lambayeque	2 288	1 618	180	234	436	688	80	670	89	92	197	250	42
Lima	23 729	16 526	840	1 842	6 026	6 926	892	7 203	522	1 132	2 475	2 706	368
Callao	1 796	1 096	113	101	261	561	60	700	100	45	139	359	57
Loreto	1 051	664	35	79	254	285	11	387	16	71	146	146	8
Madre de Dios	87	74	4	6	29	35	0	13	0	2	8	3	0
Moquegua	557	323	56	37	80	138	12	234	25	19	60	123	7
Pasco	144	110	8	15	49	38	0	34	0	0	22	12	0
Piura	1 319	894	126	145	406	203	14	425	23	110	218	54	20
Puno	1 254	1 029	20	54	327	539	89	225	53	37	63	67	5
San Martín	1 174	866	50	105	437	247	27	308	16	52	135	98	7
Tacna	1 070	781	52	118	317	277	17	289	23	46	115	95	10
Tumbes	280	211	21	34	94	57	5	69	25	3	12	27	2
Ucayali	786	532	125	95	237	72	3	254	28	62	138	26	0

Fuente: Estadísticas de la Policía Nacional del Perú.
Elaboración propia.

En lo que se refiere a los heridos, se reportaron 34 500 varones y 15 120 mujeres. Del total de personas heridas, 1481 son niños de 0 a 5 años, 2533

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

niños de 6 a 12 años y 6704 adolescentes de 13 a 18 años, lo cual suma 10 718 víctimas lesionadas menores de edad.

Esta información proporciona la alarmante noticia de que el grupo etario de 26 a 60 años, en primer lugar, y luego el de 19 a 25 años, son los que muestran las mayores cifras de afectados (hombres y mujeres) sea por muerte o por incapacidad. Esto representa una importantísima baja en la PEA y es una significativa pérdida económica para el país. La ausencia de la potencial fuente de ingresos que representan estos jóvenes y adultos generará pérdidas irremediables y afectará el desarrollo económico y la calidad de vida de sus familias.

Podemos apreciar que también es afectado un considerable número de infantes, niños, adolescentes y adultos mayores. Todos estos grupos etarios son los más vulnerables y los más olvidados por el Estado en sus políticas relacionadas con la seguridad vial, y en especial en su protección frente a los accidentes de tránsito.

En líneas generales, y según lo señalado por el Ministerio de Salud, en el Perú se mantienen las mismas características epidemiológicas que se presentan a nivel mundial en materia de accidentes de tránsito. Es decir, las víctimas pertenecen en su mayoría al sexo masculino (78%) y al grupo etario de mayores de 18 años (85%). Asimismo, se observa el incremento de fallecimientos por causa de los accidentes de tránsito en personas de 20 a 39 años, rango perteneciente a la PEA (Ministerio de Salud 2009: 21).

3.1 La discapacidad como resultado de los accidentes de tránsito

De acuerdo con lo señalado en el artículo 2 de la Ley 27050, Ley General de la Persona con Discapacidad, la persona con discapacidad es aquella que presenta una o más deficiencias evidenciadas por la pérdida significativa de alguna o algunas de sus funciones físicas, mentales o sensoriales, que impliquen la disminución o ausencia de la capacidad de realizar una actividad dentro de formas o márgenes considerados normales; esto la limita en el desempeño de un rol, función o ejercicio de actividades y oportunidades para participar equitativamente dentro de la sociedad.

Según el Ministerio de Salud, aproximadamente 117 900 personas quedaron discapacitadas de por vida debido a accidentes de tránsito ocurridos durante el período 2005-2008 (Ministerio de Salud 2009: 22).

Por otro lado, aun cuando no se cuenta con información oficial a nivel nacional sobre el origen de la discapacidad, según datos al 2006, en Lima Metropolitana los accidentes de tránsito fueron la cuarta causa de discapacidad, pues generaron el 3,72% de graves secuelas para la salud.

Cuadro 12
Principales causas de la discapacidad en Lima Metropolitana
2005

Origen	Total		Hombres		Mujeres	
Total	434 229	100,00%	215 091	100,00%	219 138	100,00%
Enfermedad	119 715	27,57	50 063	23,28	69 652	31,78
Congénito	71 525	16,47	40 080	18,63	31 445	14,35
Edad avanzada	67 600	15,57	29 395	13,67	38 205	17,43
Accidente común	44 511	10,25	22 469	10,45	22 042	10,06
Accidente laboral	16 857	3,88	14 512	6,75	2345	1,07
Accidente de tránsito	16 137	3,72	10 011	4,65	6126	2,80
Violencia familiar	10 088	2,32	4564	2,12	5524	2,52
Negligencia médica	8031	1,85	3979	1,85	4052	1,85
Violencia común	4156	0,96	3375	1,57	781	0,36
Otros	4297	0,99	3206	1,49	1091	0,49
No sabe	71 312	16,42	33 437	15,55	37 875	17,28

Fuente: CONADIS e INEI (2006).

Asimismo, en el 2008, el Ministerio de Salud estimó el costo anual de la rehabilitación de las personas con discapacidad permanente por accidentes de tránsito, el cual asciende aproximadamente a 159 791 617 dólares americanos; este costo representa el 0,12% del PBI de ese año. El mayor costo lo representan las personas con discapacidad por lesión medular —que provoca la pérdida de sensibilidad y/o de movilidad—, correspondiente a un total de 13 404 casos registrados (Ministerio de Salud 2009: 23).

Finalmente, cabe indicar que, de acuerdo con datos del INR, la mayor parte de las discapacidades registradas en los pacientes atendidos por traumatismos causados por vehículos motorizados son de grado severo, y las de grado moderado representan una proporción considerable.

3.2 El impacto económico para la sociedad

Respecto del impacto socioeconómico de los accidentes de tránsito en Lima y Callao, el Instituto Nacional de Salud realizó, en el 2009, un estudio de identificación de los costos directos, indirectos e intangibles en la sociedad, las

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

víctimas y sus familiares. Este estudio identificó que los accidentes de tránsito tienen un impacto significativo en la economía del país, pues representan un poco más del 2% del PBI.

Asimismo, se identificó que los costos directos afectan de manera importante la economía de las víctimas de los accidentes de tránsito. Si bien porcentualmente estos costos no son significativos frente al costo asumido por el SOAT en la atención de emergencia y hospitalización, sí son mucho mayores durante el proceso de rehabilitación de la víctima.

Los costos generados por la productividad perdida por muerte prematura representan, dentro de la estructura general de costos, la parte más significativa, al igual que los costos intangibles debido a la pérdida de calidad de vida que generan los accidentes de tránsito en las víctimas (Instituto Nacional de Salud s. f.).

Cuadro 13
Impacto económico de los accidentes de tránsito en Lima y Callao
2009

Clasificación de costos			Monto (S/.)
Categoría	Subcategoría	Específico	
Directos	Atención de salud	Emergencia	22 125 195,00
		Hospitalización	59 151 113,00
		Rehabilitación	11 698 937,60
	Materiales	Responsabilidad civil	55 477 206,58
Indirectos	Pérdida de productividad	Muerte prematura	3 446 339 531,04
		Discapacidad temporal	2 598 042,62
		Discapacidad permanente	123 358 648,58
Intangibles	Compensación por muerte	SOAT	14 952 000,00
	Compensación por sepelio	SOAT	3 738 000,00
	Dolor sufrimiento	SAVAC (salarios ajustados a años de calidad de vida)	359 072 061,36
Total			4 098 510 735,78

Fuente: Instituto Nacional de Salud (s. f.).

En conclusión, se puede afirmar que la carga económica y los efectos físicos y psicológicos que producen los accidentes de tránsito en las víctimas y sus familias restringen tanto el disfrute pleno de varios de sus derechos —a la vida, a la integridad física, a la salud, a un nivel de vida adecuado, entre otros— como las condiciones adecuadas para su desarrollo moral, psicológico y económico.

CAPÍTULO III

LA REGULACIÓN DEL SEGURO OBLIGATORIO DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO Y EL FONDO DE COMPENSACIÓN DEL SOAT

Uno de los mecanismos adoptados por el Estado peruano para atender las graves consecuencias que sufren las víctimas de accidentes de tránsito es obligar legalmente a todos los propietarios de vehículos motorizados a contar con un seguro que cubra los gastos de atención médica, sepelio e indemnizaciones de sus ocupantes y de terceros no ocupantes que sufran lesiones o muerte como producto de un accidente de tránsito. Este es el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT).

En este capítulo, revisaremos las normas que regulan el SOAT, los tipos de seguros que existen en función de su proveedor, algunos aspectos normativos que requieren ser revisados, así como el funcionamiento del Fondo de Compensación del SOAT y del CAT como mecanismo de protección a las víctimas cuando los responsables del accidente de tránsito se dan a la fuga y no logran ser identificados.

1. El SOAT en el Perú y América Latina. Cobertura y beneficiarios

El SOAT tiene como propósito disminuir los efectos negativos que sufren las víctimas de los accidentes de tránsito, procurándoles atención médica al momento de la ocurrencia del siniestro, su rehabilitación si sufren de incapacidad temporal y una compensación en caso de invalidez permanente, así como los gastos de sepelio si la víctima llega a fallecer.

Por medio del SOAT, se busca que las consecuencias negativas de índole patrimonial de determinado hecho futuro e incierto se trasladen al asegurador. El asegurador asume las responsabilidades patrimoniales de los eventos que generan los siniestros y, en contraprestación, el contratante del seguro le paga un monto denominado *prima*, cuyo costo es menos oneroso que el gasto en que incurriría en caso de que ocurriera el accidente. Todo ello se fija en la respectiva póliza, que contiene todas las condiciones aplicables al seguro en particular.

Por otro lado, el monto de la prima se determina mediante procedimientos técnicos, teniendo en consideración, entre otras condiciones, el número de personas que toman el mismo seguro y la distribución del riesgo entre ellas. En cuanto a los beneficiarios de los SOAT, se encuentran las víctimas del

accidente —ocupantes o terceros no ocupantes del vehículo—, así como sus familiares en caso de fallecimiento de la víctima.

a) Normas que establecen la obligatoriedad del SOAT

En nuestro país, es en el artículo 30 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre⁹, donde se establece por primera vez la obligatoriedad de que todo vehículo cuente con un SOAT, en respuesta a la necesidad de brindar una atención inmediata a las víctimas de accidentes de tránsito.

Sin embargo, no es hasta la aprobación del Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Responsabilidad Civil y Seguros Obligatorios por Accidentes de Tránsito, aprobado mediante Decreto Supremo 024-2002-MTC,¹⁰ en que se desarrollan los aspectos vinculados a las coberturas y procedimientos para hacer efectivo al referido seguro.

Artículo 30.2 de la Ley 27181, Ley de Transporte y Tránsito Terrestre

El SOAT y el CAT cubren a todas las personas, sean ocupantes o terceros no ocupantes que sufran lesiones o muerte, como producto de un accidente de tránsito.

Al establecer una comparación de este seguro con otros de su tipo en América Latina, observaremos que una característica común es la obligatoriedad de su contratación para todas las unidades de transporte. No obstante, se advierten algunas diferencias en lo que se refiere a los conceptos indemnizatorios y los beneficiarios de los seguros.

⁹ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 8 de octubre de 1999.

¹⁰ Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 14 de junio del 2002.

*Balace del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

El primer país que estableció la obligatoriedad del seguro fue Chile, en 1986, mediante la Ley 18490, Ley que Establece el Seguro Obligatorio de Accidentes Personales Causados por Circulación de Vehículos Motorizados. Le siguen Colombia,¹¹ Argentina,¹² Ecuador¹³ y Perú, en ese orden.

Respecto de los conceptos indemnizatorios, en los países mencionados los SOAT comprenden la cobertura de gastos de sepelio y/o gastos médicos, y las indemnizaciones por muerte, por invalidez permanente total o parcial y por incapacidad temporal. Sin embargo, cabe señalar que en Colombia y Ecuador, a los conceptos indemnizatorios señalados se suman los gastos de transporte. En Chile, el SOAT no cubre la incapacidad temporal.

b) Beneficiarios del SOAT

Sobre los beneficiarios de este seguro, en Chile,¹⁴ Colombia¹⁵ y Ecuador, los SOAT cubren a todos los ocupantes y no ocupantes del vehículo víctimas del accidente provocado por el vehículo asegurado.

En Perú y Argentina, la cobertura es similar.¹⁶ Sin embargo, para este último país, las normas vigentes establecen una serie de exclusiones de la cobertura: el cónyuge y los parientes del asegurado o del conductor, hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad —en el caso de sociedades, los de los directivos—; las personas con relación de dependencia laboral con el asegurado o el conductor, en tanto el evento se produzca en oportunidad o con motivo del trabajo; y los terceros transportados en exceso de la

11 En Colombia, mediante Decreto 1032, publicado en el *Diario Oficial* 39.802 el 18 de abril de 1991, se regula integralmente el Seguro Obligatorio de Daños Corporales Causados a las Personas en Accidentes de Tránsito. Posteriormente, este Decreto fue sustituido e incorporado en el Decreto 663 de 1993 (artículos 192 al 200), por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, y se modifica su titulación y numeración.

12 En Argentina, el artículo 68 de la Ley 24449, Ley de Tránsito, prescribe la obligatoriedad de que todo vehículo automotor, acoplado o semiacoplado, se encuentre cubierto por un seguro —de acuerdo con las condiciones que fije la autoridad en materia aseguradora— que cubra eventuales daños causados a terceros, transportados o no.

13 En Ecuador, la obligatoriedad de contar con este tipo de seguro aparece por primera vez en el artículo 140 de la Ley de Tránsito y Transporte Terrestre, de Registro Oficial 1002 del 2 de agosto de 1996, con el objeto de cubrir los riesgos de posibles accidentes de tránsito e indemnizar por la muerte o por las lesiones corporales causadas a las personas, y correr con los correspondientes gastos médicos. Luego de sucesivas modificaciones y derogaciones, se incorporó esta disposición en la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, publicada el 24 de julio de 2008. En el Reglamento del Seguro General Obligatorio de Accidentes de Tránsito, aprobado mediante Decreto Ejecutivo 809 del 2007, se definen los alcances del referido seguro.

14 Artículo 12 de la Ley 18490 que Establece el Seguro Obligatorio de Accidentes Personales causados por Circulación de Vehículos Motorizados.

15 Artículo 192 del Decreto 663 de 1993.

16 Artículo 68 de la Ley de Tránsito, Ley 24449.

capacidad del vehículo, o en lugares no aptos para tal fin, o como pacientes en ambulancias.¹⁷

Respecto a los beneficiarios del derecho al cobro de la indemnización por fallecimiento de la víctima, en Chile,¹⁸ Colombia¹⁹ y Ecuador²⁰ son, generalmente, el cónyuge, los hijos (descendientes), los padres (ascendientes) y los hermanos.

En el caso de Chile, a falta de dichos herederos, la beneficiaria será la madre de los hijos naturales. Y a falta de las personas antes referidas, quien acredite la calidad de heredero.

En Argentina²¹ no se ha establecido una relación de beneficiarios legales ni prelación entre ellos, por lo que, para determinarlos, deben aplicarse las normas comunes de la contratación de seguros.

Cabe indicar que únicamente las normativas de Colombia y Ecuador incluyen como beneficiaria a la persona que tiene la condición de conviviente de la víctima fallecida como producto del accidente de tránsito.

17 Cláusula 6 de la Póliza Básica del Seguro Obligatorio de Responsabilidad, aprobada por Resolución 36100 de la Superintendencia de Seguros de la Nación.

18 Artículo 31 de la Ley 18490, Ley del Seguro Obligatorio de Accidentes Personales.

19 Artículo 194 del Decreto 663 de 1993, en concordancia con el artículo 1142 del Código de Comercio (Decreto 410 de 1971) y el artículo 1040 del Código Civil de la Nación.

20 Artículo 17 del Reglamento del Seguro General Obligatorio de Accidentes de Tránsito, aprobado por Decreto Ejecutivo 809, concordado con el artículo 1023 del Código Civil de Ecuador.

21 El artículo 68 de la Ley 24449, Ley de Tránsito, no ha establecido beneficiarios.

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

Cuadro 14
Comparativo de la regulación del SOAT en América Latina

País	Norma de creación	Conceptos indemnizatorios	Beneficiarios del seguro	Beneficiarios de indemnización en caso de fallecimiento de la víctima
Argentina	Ley de Tránsito (Ley 24.449, publicada en 1994)	<ul style="list-style-type: none"> • Gastos de sepelio y gastos médicos. • Indemnización por fallecimiento, invalidez permanente (total o parcial) e incapacidad temporal 	No se cubre a todos los ocupantes o terceros no ocupantes. Existen excepciones.	No se ha establecido una relación de beneficiarios legales ni prelación entre ellos.
Colombia	Decreto 1032 (publicado en el <i>Diario Oficial</i> 39.802 del 18 de abril de 1991)	<ul style="list-style-type: none"> • Gastos de sepelio, médicos y de transporte. • Indemnización por fallecimiento, invalidez permanente (total o parcial) e incapacidad temporal. 	Cobertura a todos los ocupantes y no ocupantes del vehículo asegurado.	El/la cónyuge respecto a la mitad del seguro, y los herederos de la víctima respecto a la otra mitad. A falta de cónyuge, en los casos que le corresponda la indemnización, se tendrá como tal al compañero o compañera permanente.
Chile	Ley que Establece el Seguro Obligatorio de Accidentes Personales Causados por Circulación de Vehículos Motorizados (Ley 18490, publicada en 1986)	<ul style="list-style-type: none"> • Gastos de sepelio y gastos médicos. • Indemnización por fallecimiento e invalidez permanente (total o parcial). 	Cobertura a todos los ocupantes del vehículo asegurado.	El cónyuge sobreviviente; los hijos menores de edad, legítimos, naturales o adoptivos; los hijos mayores de edad, legítimos, naturales o adoptivos; los padres legítimos o naturales; la madre de los hijos naturales de la víctima (en ese orden de precedencia). A falta de las personas indicadas, la indemnización corresponderá a quien acredite la calidad de heredero.
Ecuador	Ley de Tránsito y Transporte Terrestre (con Registro Oficial 1002 del 2 de agosto de 1996)	<ul style="list-style-type: none"> • Gastos de sepelio, médicos y de transporte. • Indemnización por fallecimiento, invalidez permanente (total o parcial) e incapacidad temporal. 	Cobertura a todos los ocupantes y no ocupantes del vehículo asegurado.	El/la cónyuge, el conviviente en unión de hecho o los herederos.
Perú	Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (Ley 27181, publicada, 1999)	<ul style="list-style-type: none"> • Gastos de sepelio y gastos médicos. • Indemnización por fallecimiento, invalidez permanente (total o parcial) e incapacidad temporal. 	Cobertura a todos los ocupantes y no ocupantes del vehículo asegurado.	El cónyuge sobreviviente, los hijos menores de 18 años o mayores de 18 incapacitados para el trabajo, los hijos mayores de 18 años, los padres, los hermanos menores de 18 años o mayores de esa edad e incapacitados para el trabajo. A falta de las personas indicadas precedentemente, la indemnización corresponderá al Fondo de Compensación de Seguros.

Elaboración propia.

2. Los prestadores del SOAT: las compañías aseguradoras y las AFOCAT

En el año 2002, las empresas aseguradoras autorizadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (en adelante SBS) eran los únicos agentes que comercializaban los seguros obligatorios de accidentes de tránsito. Sin embargo, a partir de 2006, mediante la Ley 28839²² se modifica el artículo 30.1 de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, autorizando a que las asociaciones de transportistas constituyan las Asociaciones de Fondos Regionales o Provinciales contra Accidentes de Tránsito (AFOCAT), que se encargarían de expedir los denominados certificados de accidentes de tránsito (en adelante CAT) con términos equivalentes a los seguros expedidos por las empresas aseguradoras.

Ello generó que, en la actualidad, existan en el país dos proveedores del SOAT, ambos sujetos al cumplimiento de las normas establecidas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, así como a la fiscalización y sanción de la SBS.²³

A continuación, se señalan algunas notas características de ambos tipos de seguros.

2.1 Las compañías aseguradoras que emiten certificados SOAT

Las compañías aseguradoras se encuentran reguladas por la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros. Se constituyen en la forma jurídica de sociedad anónima; entre los seguros que ofrecen, se encuentran los seguros de vida, los seguros patrimoniales y los seguros de accidentes y enfermedades, en los cuales se ubican los SOAT.

La regulación de estas empresas se complementa con las resoluciones emitidas por la SBS, entre estas la Resolución 1420-2005, que aprueba el Reglamento de Pólizas de Seguro y Notas Técnicas, y la Resolución 816-2005, que aprueba el Reglamento de Sanciones Aplicable a Personas Naturales y Jurídicas Supervisadas.

22 Publicada en el *Diario Oficial El Peruano* el 24 de julio del 2006.

23 Mediante el Decreto Legislativo 1051, publicado el 27 de junio del 2008 en el *Diario Oficial El Peruano*, se establece que la SBS será la entidad competente para autorizar, fiscalizar y sancionar a las AFOCAT.

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

Actualmente, en el mercado de seguros existen cinco compañías aseguradoras que comercializan el SOAT:

- El Pacífico Peruano Suiza, Compañía de Seguros y Reaseguros S. A.
- Interseguro, Compañía de Seguros y Reaseguros S. A.
- La Positiva, Compañía de Seguros y Reaseguros S. A.
- Mapfre Perú, Compañía de Seguros y Reaseguros S. A.
- Rímac Internacional, Compañía de Seguros y Reaseguros S. A.

Estas empresas cuentan con sus oficinas principales en Lima, y con agencias y oficinas especiales en distintos puntos del país. En el cuadro 15 se muestra el número de locales que tienen las empresas aseguradoras a nivel nacional.

Cuadro 15
Número de oficinas y agencias de las aseguradoras

Compañía de seguros	Oficina principal	Agencias		Oficinas especiales		Total
		Lima y Callao	Otras regiones	Lima y Callao	Otras regiones	
Rímac	1	3	8	0	0	12
La Positiva	1	4	13	4	6	28
Mapfre	1	17	16	4	3	41
Pacífico	1	0	2	0	21	24
Interseguro	1	0	0	1	0	2

Fuente: SBS.

Elaboración propia.

De acuerdo con lo señalado en la Resolución de la SBS 775-2008, Reglamento de Apertura, Conversión, Traslado o Cierre de Oficinas, uso de Locales Compartidos, Cajeros Automáticos y Cajeros Corresponsales, la **oficina principal** es aquella constituida como domicilio legal de la empresa.

La misma norma establece que una **agencia** depende de la oficina principal, y en ella se pueden efectuar todas las operaciones y servicios prestados por la empresa. En tanto, la **oficina especial** depende de la oficina principal o de alguna agencia, y en esta solo se pueden realizar determinadas operaciones y servicios.

Respecto de la presencia de las compañías aseguradoras en las regiones, Rímac Internacional tiene un total de 2 agencias en Lima y 8 agencias distribuidas en las regiones de Arequipa, Cajamarca, Cusco, Junín, La Libertad, Lambayeque, Loreto y Piura.

En cuanto a La Positiva, cabe indicar que su oficina principal se ubica en Arequipa, y, además de 4 agencias en Lima, tiene otras 13 agencias: Áncash (1), Arequipa (1), Cusco (1), Huánuco (1), Ica (1), Junín (1), La Libertad (1), Lambayeque (2), Piura (1), Puno (1), Tacna (1) y Ucayali (1).

Mapfre Perú cuenta con su oficina principal en Lima y con 33 agencias a nivel nacional: Amazonas (1), Áncash (2), Arequipa (1), Cajamarca (1), Callao (2), Cusco (1), Ica (1), Junín (2), La Libertad (1), Lambayeque (1), Lima (15), Loreto (1), Moquegua (1), Piura (2) y Tacna (1). A ellas se suman sus 7 oficinas especiales en Cajamarca (1), Callao (1), Ica (1), Lima (3) y Tumbes (1).

El Pacífico Peruano Suiza cuenta con su oficina principal en Lima, una agencia en Arequipa y otra en Chiclayo, y 21 oficinas especiales: Áncash(2), Arequipa (2), Cusco (1), Huánuco (1), Ica (2), Junín (1), La Libertad (6), Loreto (1), Moquegua (1) Piura (2), Puno (1) y Tacna (1).

Las oficinas de Mapfre y La Positiva son compartidas,²⁴ a diferencia de las oficinas de las demás aseguradoras.

Es preciso señalar que cada empresa aseguradora puede realizar acuerdos con personas naturales o jurídicas, a través de los denominados Contratos de Comercialización de Seguros, regulados por la Resolución SBS 2696-2010. Por medio de dichos instrumentos, las empresas aseguradoras comercializan sus productos.

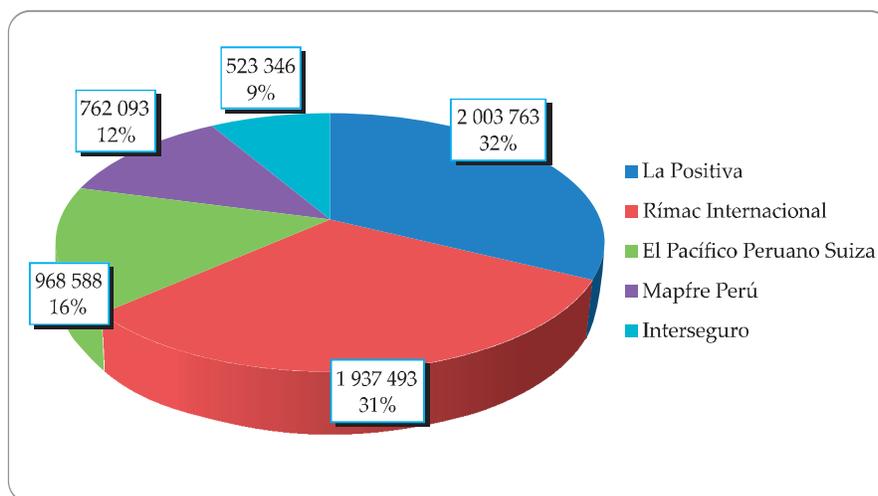
Respecto de su penetración en el mercado, entre el 2006 y el 2011, las compañías aseguradoras han emitido un total de 6 195 283 pólizas, las cuales, luego de transcurrido un año, pierden su vigencia, por lo que quienes toman los seguros deben renovarlos.

24 De acuerdo con lo señalado en el artículo 2.5 de la Resolución SBS 775-2008, el local compartido es una modalidad de oficina en la que una agencia u oficina especial comparte espacio físico con otras empresas, para la prestación de las operaciones y servicios a que esté facultada. Esta modalidad permite compartir diferentes ventanillas de atención al público, así como el arrendamiento de espacios, entre otras formas.

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

Gráfico 7

**Número de certificados SOAT vendidos por las compañías aseguradoras
2006-2011**



Fuente: Asociación Peruana de Empresas de Seguros (APESEG).
Elaboración propia.

Con relación a las aseguradoras que predominan en el mercado de emisión de certificados SOAT, La Positiva, con el 32%, y Rímac Internacional, con el 31%, tienen mayor presencia a nivel nacional, en tanto Interseguro cuenta con una menor participación, del 9%.

Cuadro 16
Certificados SOAT emitidos por las compañías de seguros en las regiones
2006-2011

Regiones	La Positiva	Rímac Internacional	El Pacífico Peruano Suiza	Interseguro	Mapfre Perú	Total
Amazonas	820	0	2 224	97	0	3 141
Áncash	7 334	0	12 162	669	8 686	28 851
Apurímac	871	0	2 664	209	0	3 744
Arequipa	16 359	42 387	43 970	53 779	24 161	180 656
Ayacucho	3 024	0	5 599	167	0	8 790
Cajamarca	2 528	1 864	4 407	2 907	19 403	31 109
Callao	7 196	0	39 418	18 786	3 764	69 164
Cusco	5 103	14 986	11 130	27 531	15 324	74 074
Huancavelica	405	0	898	59	0	1 362
Huánuco	30 277	0	2 937	108	0	33 322
Ica	55 562	0	3 641	12 353	4 787	76 343
Junín	45 976	6 076	20 463	801	11 267	84 583
La Libertad	104 086	44 921	21 984	32 342	32 754	236 087
Lambayeque	52 639	26 571	11 549	13 512	14 329	118 600
Lima	1 260 957	1 780 954	742 809	345 314	560 558	4 690 592
Loreto	8 785	497	814	426	1 729	12 251
Madre de Dios	5 433	0	1 046	95	0	6 574
Moquegua	36 604	0	7 027	180	0	43 811
Pasco	13 388	0	2 922	109	0	16 419
Piura	74 964	19 237	10 161	10 145	28 754	143 261
Puno	81 661	0	12 087	208	0	93 956
San Martín	25 858	0	1 465	140	19 145	46 608
Tacna	85 351	0	6 237	2 249	17 432	111 269
Tumbes	11 838	0	546	1 115	0	13 499
Ucayali	66 744	0	428	45	0	67 217
Total	2 003 763	1 937 493	968 588	523 346	762 093	6 195 283

Fuente: APESEG.
 Elaboración propia.

En el cuadro 16 resalta el hecho de que, durante el período mencionado, Lima ha sido el principal mercado para el SOAT (4 690 592 certificados). En segundo lugar, se encuentra La Libertad (236 087 certificados), y en tercer lugar, Arequipa (80 656 certificados). En el departamento de Huancavelica se emitió la menor cantidad de certificados: 1362.

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

Cuadro 17
Número de certificados SOAT vendidos según tipos de uso por regiones 2006-2011

Regiones	Tipos de uso				Total
	Público	Particular	Carga	Otros	
Amazonas	735	1 626	761	19	3 141
Áncash	3 585	18 261	6 363	642	28 851
Apurímac	740	1 920	1 076	8	3 744
Arequipa	6 771	143 599	26 803	3 483	180 656
Ayacucho	1 498	4 115	3 088	89	8 790
Cajamarca	2 653	22 156	5 875	425	31 109
Callao	14 206	43 858	10 738	362	69 164
Cusco	7 087	50 493	12 542	3 952	74 074
Huancavelica	234	812	304	12	1 362
Huánuco	16 577	12 565	4 045	135	33 322
Ica	12 235	50 824	12 924	360	76 343
Junín	12 395	56 827	14 759	602	84 583
La Libertad	17 133	172 876	44 623	1 455	236 087
Lambayeque	11 628	83 753	22 463	756	118 600
Lima	738 200	3 249 130	556 060	147 202	4 690 592
Loreto	2 478	6 970	2 316	487	12 251
Madre de Dios	1 557	3 270	1 648	99	6 574
Moquegua	3 122	37 659	2 636	394	43 811
Pasco	3 915	9 838	2 613	53	16 419
Piura	13 869	100 275	27 896	1 221	143 261
Puno	5 164	74 239	13 516	1 037	93 956
San Martín	7 029	33 195	6 266	118	46 608
Tacna	13 410	84 574	12 772	513	111 269
Tumbes	1 848	9 741	1 687	223	13 499
Ucayali	37 882	24 758	4 547	30	67 217
Total	935 951	4 297 334	798 321	163 677	6 195 283

Fuente: APESG
Elaboración propia

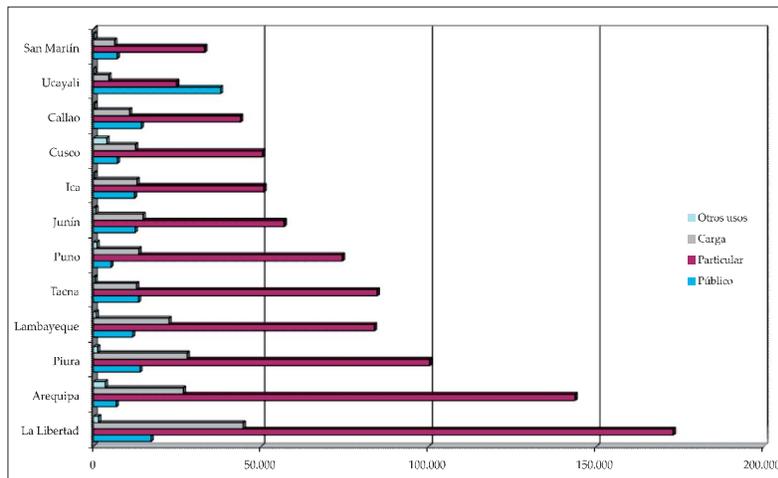
Sobre la cantidad de SOAT extendidos según tipos de uso durante el período 2006-2011, se señala que los certificados SOAT para vehículos de uso privado sumaron un total de 4 297 334 (69%), seguidos del SOAT para uso público con 935 951 certificados (15%); los SOAT expedidos para vehículos de carga son un total de 798 321 (13%) y los extendidos para otros usos, 163 677 (3%).

Respecto de su distribución por regiones, fue en Lima donde se contrató la mayor cantidad de certificados SOAT para vehículos de uso particular, con un total de 3 249 139 pólizas. En segundo lugar, y con un margen considerable de diferencia, se encuentra La Libertad, con un total de 172 876 certificados emitidos; y en tercer lugar, Arequipa, con 143 599 pólizas.

La región en la que se adquirió menos pólizas SOAT para uso particular —y en general para todo tipo de uso— fue Huancavelica, con un total de 812 pólizas.

En el caso de la venta de certificados para vehículos de uso público, Lima fue la región en la que se expidió la mayor cantidad (738 200), seguida de Ucayali con un total de 37 882 pólizas —aparentemente, para el uso de vehículos menores como el mototaxi—, y en tercer lugar La Libertad, con 17 133 pólizas emitidas.

Gráfico 8
Las 12 regiones con mayor número de certificados SOAT expedidos según tipos de uso (2006-2011)



Fuente: APESEG
 Elaboración propia

2.2 Las Afocat

La aparición de las AFOCAT tuvo como origen la demanda de los operadores del servicio de transporte urbano e interurbano para la creación de un seguro nuevo alternativo al SOAT comercializado por las compañías aseguradoras,

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

que era considerado muy costoso. Como ya se mencionó, esta demanda fue atendida a través de la Ley 28839, que modificó el artículo 30.1 de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.

La finalidad principal de las AFOCAT es constituir y administrar los fondos regionales o provinciales contra accidentes de tránsito que se financian con los aportes de sus miembros —personas naturales o jurídicas que cuentan con autorización para la prestación del servicio de transporte urbano e interurbano, taxi, transporte en vehículos menores e incluso movilidad escolar— para cubrir los costos de atención a las víctimas de los accidentes de tránsito.

Las AFOCAT operan de manera análoga a las empresas aseguradoras que comercializan el SOAT, pero se constituyen bajo la forma de asociaciones civiles conforme al Título II de la Sección Segunda del Libro I del Código Civil. La administración financiera de los riesgos generados por los vehículos cubiertos ha sido entregada en fideicomiso a la Corporación Financiera de Desarrollo S. A. (COFIDE).

El Reglamento de Supervisión de las Asociaciones de Fondos Regionales o Provinciales contra Accidentes de Tránsito (AFOCAT) y de funcionamiento de la Central de Riesgos de Siniestralidad derivada de Accidentes de Tránsito, aprobado mediante Decreto Supremo 040-2006-MTC, establece las condiciones y requisitos de acceso, operación, naturaleza y características de las AFOCAT.

a. El certificado contra accidentes de tránsito (CAT)

A diferencia de las compañías aseguradoras que expiden los certificados SOAT, las AFOCAT expiden el CAT como documento que garantiza la cobertura de gastos médicos, indemnización por incapacidad temporal o permanente, y gastos de sepelio a las víctimas de accidentes de tránsito. El CAT solo es válido dentro de la provincia o región donde opera la AFOCAT.

Las coberturas, características y demás condiciones del CAT deben constar en un formato cuyo contenido es aprobado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. En dicho formato, además deberá indicarse la siguiente información:

- Denominación de la AFOCAT y número de inscripción en el Registro.
- Datos de identificación del vehículo cubierto.

- Datos de identificación del miembro o asociado de la AFOCAT.
- Plazo, inicio y término de la cobertura, el monto del aporte y la firma del gerente general o un apoderado de la AFOCAT que emite el CAT.

El CAT tiene vigencia anual y regirá por todo el plazo señalado en el formato respectivo de manera irrestricta. El incumplimiento en el pago de las aportaciones no afecta la vigencia del CAT, dando lugar únicamente al derecho de repetición a favor de la AFOCAT que pagó las indemnizaciones.

Una excepción a la vigencia del CAT se produce cuando se transfiere la propiedad de un vehículo cubierto por un CAT vigente. Así, el seguro solo continuará siendo válido siempre que el nuevo propietario sea miembro de la AFOCAT y cuente con la debida autorización o concesión de la autoridad competente para la prestación del servicio público de transporte.²⁵

b. Clasificación de las AFOCAT

Las AFOCAT pueden ser provinciales o regionales:

Provinciales: Conformadas por transportistas que operan en una misma jurisdicción provincial y que, en consecuencia, emiten el CAT con validez en toda la provincia.

Regionales: Conformadas por transportistas que operan en distintas jurisdicciones provinciales de la misma región y que, en consecuencia, emiten el CAT con validez en toda la región. La validez del referido CAT siempre estará supeditada a que haya sido emitido a unidades que prestan el servicio de transporte urbano y no interprovincial.

Por otro lado, los gobiernos regionales y las municipalidades provinciales deben aprobar los convenios que celebran entre sí las AFOCAT regionales o provinciales con el fin de ampliar la validez del CAT en territorio continuo conformado por dos o más regiones o provincias contiguas. La ampliación de la cobertura del CAT aplica solo para las unidades que brindan el servicio de transporte en el ámbito urbano en los territorios continuos señalados y no para otros ámbitos —interprovincial o regional—. El contenido de estos convenios debe ser comunicado a la SBS para su conformidad.

25 El transferente deberá comunicarlo a la AFOCAT en el plazo de cinco días de ocurrido el hecho.

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

c. Registro de las AFOCAT

El Registro de las AFOCAT es un catastro global de información²⁶ administrado por la SBS, en el cual figuran todas las AFOCAT autorizadas para operar y emitir CAT. El fondo mínimo que las AFOCAT requieren acreditar para su inscripción en el registro es de 438 150,00 nuevos soles, monto que será actualizado por la SBS.

Las AFOCAT pueden ser retiradas del Registro por diversas causales: el cambio de finalidad de la AFOCAT²⁷ cuando se declara la nulidad o invalidez del acto administrativo que dispone la inscripción de esta, o cuando la nulidad o invalidez es declarada por resolución judicial firme;²⁸ por déficit del fondo respecto al Fondo de Solvencia;²⁹ por insuficiencia de recursos de la AFOCAT para soportar sus operaciones de acuerdo con lo dispuesto por la SBS, entre otras.

De acuerdo con la información proporcionada por la SBS y con lo señalado en su portal web, en la actualidad existen 47 AFOCAT autorizadas a emitir CAT, que están distribuidas en 17 regiones. De estas, la más antigua es Autoseguros AFOCAT Lima, autorizada mediante Resolución 1479-2007/MTC del 31 de octubre del 2007, y la de más reciente creación es la AFOCAT SOCAT Perú, autorizada el 18 de noviembre del presente año y que opera en Lima Metropolitana.

Por otro lado, durante el 2011, los CAT emitidos sumaron un total de 396 949, según los datos reportados por 37 AFOCAT a la SBS.

26 En dicho Registro se encuentra información relacionada con la constitución de la AFOCAT, las modificaciones a sus estatutos, su clasificación, su ámbito de operación, las sanciones administrativas aplicadas y los convenios celebrados con otras AFOCAT para ampliar el ámbito de aplicación del CAT y los acuerdos del Consejo Regional o el Concejo Municipal que los aprueban, según corresponda.

27 En este supuesto, la cancelación solo podrá realizarse una vez vencidos todos los CAT emitidos y efectuada la verificación de que no existen indemnizaciones pendientes de pago.

28 La declaración de nulidad o invalidez no afecta la obligación de pago de indemnizaciones pendientes, respecto de las cuales tendrán responsabilidad solidaria sus miembros fundadores, el Consejo Directivo y el gerente general.

29 El Fondo de Solvencia representa el valor actual estimado de las indemnizaciones pendientes de pago y futuras por pagar derivadas de los CAT emitidos por la AFOCAT. Es calculado por la AFOCAT al cierre de cada mes sobre la base de la información proporcionada por la fiduciaria y la disponible en la propia AFOCAT. La SBS podrá autorizar a las AFOCAT que así lo soliciten a que administren directamente los excedentes sobre el Fondo de Solvencia, siempre que este último sea superior al Fondo Mínimo.

Cuadro 18
Relación de CAT emitidos en el 2011

Regiones	AFOCAT	CATS emitidos (2011)	Regiones	AFOCAT	CATS emitidos (2011)	
Áncash	1 AFORCAT - ÁNCASH	5852	Lima Metropolitana y Provincia Constitucional del Callao	25 AUTOSEGUROS AFOCAT LIMA	4135	
	2 AFOCAT CHIMBOTE REGIÓN ÁNCASH	S.I.		26 AUTOSEGURO AFOCAT	23608	
Arequipa	3 AFOCAT FUTUIRA	6540		27 AFOCAT CETU PERÚ	13672	
	4 AFOCAT - REGIÓN AREQUIPA	4721		28 AFOCAT LIMA METROPOLITANA	36122	
	5 AFOCAT TRA	4406		29 LÍDER PERÚ AFOCAT LIMA - CALLAO	20267	
	6 AFOCAT RAA - RAVISUR	12382		30 AFOCAT REGIÓN METROPOLITANA AFOCAT RM	S.I.	
Ayacucho	7 AFOCAT AYACUCHO	1621		31 AFOCAT PREMIUM	5021	
Cajamarca	8 AFOCAT REGIÓN CAJAMARCA	4065		32 AFOCAR SOCAT PERÚ	S.I.	
	9 AFOCAT DEL CUMBE - AFOCATDC	3193		33 AFOCAT - REGIÓN LIMA	49662	
Cusco	10 AFOCAT REGIÓN CUSCO	11026		Lima Provincias	34 AFOCAT LIMA PROVINCIAS	2107
	11 AFOCAT TRANS - CUSCO	5163			35 AFOCAT NUESTRA SEÑORA DE LA ASUNCIÓN	9729
Huánuco	12 AFOCAT LEÓN DE HUÁNUCO	4605		Loreto	36 AFOCAT DEL ORIENTE - REGIÓN LORETO	S.I.
	13 AFOCAT REGIONAL BELLA DURMIENTE	3292		Moquegua	37 AFOCAT - MOQUEGUA	3749
Ica	14 AFOCAT EL ÁNGEL	2997	Piura	38 AFOCAT TRANS REGIÓN PIURA	3328	
	15 AFOCAT REGIÓN ICA	S.I.		39 AFOCAT - PIURA	20352	
Junín	16 AFOCAT UNIÓN - AFOCATU	3511	Puno	40 AFOCAT PUNO	S.I.	
	17 AFOCAT MACRO-REGIÓN CENTRO NOR-ORIENTE	7476		41 FONCAT	S.I.	
	18 AFOCAT - JUNÍN	7688		42 AFOCAT LA PRIMERA	2386	
	19 AFOCAT R.J.P.H.	S.I.	Tacna	43 AFOCAT SUR PERÚ REGIÓN TACNA	5639	
La Libertad	20 AFOCAT LA LIBERTAD	11398		44 AFOCAT REGIÓN TACNA	S.I.	
	21 AFOCAT NUEVO HORIZONTE REGIÓN LA LIBERTAD	9251	Tumbes	45 FASMOT	4645	
Lambayeque	22 AFOCAT - TRUJILLO REGIÓN LA LIBERTAD	8824	San Martín	46 AFOCAT SAN MARTÍN	23268	
	23 TAXI ASOCIACIÓN REGIONAL DE FONDOS CONTRA ACCIDENTES DE TRÁNSITO DE LAMBAYEQUE TAXI AFOCAT LAMB	6036		47 AFOCAT-AFOSECAT-SAN MARTÍN	24338	
	24 ASOCIACIÓN DE USUARIOS DEL FONDO REGIONAL CONTRA ACCIDENTES DE TRÁNSITO - FORCAT	20874	TOTAL		396 949	

S. I.: Sin información.

Fuente: Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.

Elaboración propia.

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

2.3 Características comunes y diferencias entre el SOAT y el CAT

a. Coberturas

El SOAT y el CAT cubren por igual a las víctimas de un accidente de tránsito, sean ocupantes o terceros no ocupantes del vehículo, para los riesgos y sus correspondientes coberturas que se señalan en el cuadro 19.

Cuadro 19
Montos de cobertura según evento

Evento	Cobertura por persona en UIT
Muerte	Hasta cuatro UIT
Invalidez permanente	Hasta cuatro UIT
Incapacidad temporal	Hasta una UIT
Gastos de sepelio	Hasta cinco UIT
Gastos de sepelio	Hasta una UIT

Elaboración propia.

Los *gastos médicos* comprenden:

- Atención prehospitalaria.
- Gastos de atención médica, hospitalaria, quirúrgica y farmacéutica, y otros gastos de rehabilitación de las víctimas.
- Los gastos de transporte únicamente cuando se trate del traslado de un paciente de un centro de salud a otro de mayor capacidad resolutive o cuando, por la naturaleza o gravedad de las lesiones, deba trasladarse a la víctima a otra ciudad.

La indemnización por muerte se pagará por el íntegro del monto señalado como beneficio para cada víctima. La invalidez permanente se paga conforme a lo establecido en el Anexo del Decreto Supremo 024-2002-MTC, que aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Responsabilidad Civil y SOAT, denominado «Tabla de indemnizaciones por invalidez permanente», en el cual se señala el porcentaje de indemnización correspondiente en función de la pérdida de partes corporales o disminución de capacidades.

El pago por cada día de incapacidad temporal será el equivalente a la treintava parte (1/30) de la remuneración mínima vital vigente al momento de otorgarse la prestación hasta el monto establecido.

El que la víctima reciba una indemnización por incapacidad no afecta su derecho de percibir la indemnización que corresponda por concepto de gastos médicos.

b. Beneficiarios y pago de beneficios

Conforme a lo mostrado en el cuadro 14 y según lo establecido en el artículo 34 del TUO del Reglamento Nacional de Responsabilidad Civil y Seguros Obligatorios por Accidentes de Tránsito,³⁰ los beneficiarios de estos seguros son el cónyuge sobreviviente, los hijos menores de 18 años o mayores de 18 incapacitados para el trabajo, los hijos mayores de 18 años, los padres, los hermanos menores de 18 años o mayores de esa edad e incapacitados para el trabajo; y a falta de las personas indicadas precedentemente, la indemnización corresponderá al Fondo de Compensación de Seguros.

El pago de los beneficios de los seguros contra accidentes de tránsito se realiza mediante una Orden de Pago de Indemnizaciones emitida por la compañía aseguradora o AFOCAT, sin que medie investigación ni pronunciamiento previo de autoridad alguna, bastando la sola demostración del accidente y de las consecuencias de muerte o lesiones que este originó a la víctima, independientemente de la responsabilidad del conductor, propietario del vehículo o prestador del servicio causante del accidente.

El derecho de la víctima o sus beneficiarios de solicitar el pago de las indemnizaciones o beneficios se extingue dentro del plazo de prescripción de dos años, en concordancia con lo establecido para la acción indemnizatoria por responsabilidad extracontractual regulada en el numeral 4 del artículo 2001 del Código Civil.

Las empresas aseguradoras y las AFOCAT se encuentran obligadas a realizar el desembolso de estos beneficios dentro del plazo máximo de los 10 días posteriores a la presentación de la solicitud de pago.

En caso de accidentes de tránsito en los que hayan participado dos o más vehículos, cada compañía de seguros o AFOCAT será responsable de pagar

³⁰ Artículo modificado por el artículo 1 del Decreto Supremo 001-2004-MTC.

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

la indemnización a las personas transportadas en el vehículo asegurado. Asimismo, los aseguradores intervinientes serán responsables solidariamente de las indemnizaciones que corresponda pagar a los peatones o terceros no ocupantes afectados.

Si alguno de los vehículos que participa en el accidente de tránsito no contase con el SOAT, el propietario, el conductor y, en su caso, el prestador del servicio de transporte responden solidariamente frente a los ocupantes de dicho vehículo, terceros no ocupantes, establecimientos de salud y compañías de seguros por el monto de los gastos médicos e indemnizaciones realizadas por cada una de dichas entidades, respectivamente.

c. Causales de exclusión

No serán cubiertos los accidentes de tránsito:

- Causados en carreras de automóviles y otras competencias de vehículos motorizados.
- Ocurridos fuera del territorio nacional.
- Ocurridos en lugares no abiertos al tránsito público.
- Ocurridos como consecuencia de guerras, sismos u otros casos fortuitos enteramente extraños a la circulación del vehículo.
- Referentes al suicidio o la comisión de lesiones autoinferidas utilizando el vehículo automotor asegurado.

d. Diferencias

Conforme con lo señalado hasta el momento, además de las similitudes entre los beneficios que otorgan tanto las empresas aseguradoras como las AFOCAT, también existen ciertas diferencias que es importante resumir (cuadro 20).

Cuadro 20
Diferencias entre empresas aseguradoras y las AFOCAT

Emisor del seguro	Ámbito de aplicación	Personas que pueden adquirirlo	Uso de vehículo
Empresa aseguradora (sociedad anónima)	Nacional	Cualquier persona	Público y particular
AFOCAT (asociación civil)	Regional/provincial	Miembros asociados a la AFOCAT respectiva	Solo para unidades de transporte público urbano (buses, taxis, mototaxis, etc.)

Elaboración propia.

3. Vacíos normativos y distorsiones en la regulación de los SOAT

3.1 Ausencia de la definición «vehículo en reposo» y sus implicancias

El artículo 2 del Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito-Código de Tránsito, aprobado por Decreto Supremo 016-2009-MTC (en adelante Código de Tránsito), define *accidente* como el «evento que cause daño a personas o cosas, que se produce como consecuencia directa de la circulación de vehículos», y *tránsito* como el «conjunto de desplazamientos de personas, vehículos y animales por las vías terrestres de uso público (Circulación)».

Por otro lado, el artículo 5 del Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Responsabilidad Civil y SOAT³¹ establece que los accidentes de tránsito son «eventos súbitos, imprevistos y violentos (incluyendo incendio y acto terrorista) en el que participa un vehículo automotor en marcha o en reposo en la vía de uso público, causando daño a las personas, sean ocupantes o terceros no ocupantes de vehículo automotor, que pueda ser determinado de una manera cierta».

No obstante, se advierte que el Código de Tránsito no ha establecido una definición de la condición de «reposo» del vehículo.

Sobre el particular, es importante señalar que el artículo 2 del Código de Tránsito presenta dos conceptos relacionados con el estado de inmovilidad

³¹ Aprobado mediante Decreto Supremo 024-2002-MTC.

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

de la unidad de transporte. El primero es la *detención*, entendida como la inmovilización del vehículo por emergencia, por impedimento de circulación o para cumplir una disposición reglamentaria, que comprende la acción de *detenerse*, que es la paralización breve de un vehículo para que asciendan o desciendan pasajeros, o se levanten o bajen objetos, mientras dure la maniobra. El segundo es el término *estacionar*, que implica paralizar un vehículo en la vía pública, con o sin la presencia del conductor, por un período mayor que el necesario para dejar o recibir pasajeros u objetos.

Como se puede apreciar, la primera definición está referida a la inmovilidad de la unidad de transporte, en el sentido de que se ha suspendido su circulación durante un período para luego retomarla, mientras que la acción de estacionar implica la inmovilidad del vehículo como consecuencia de haber concluido la circulación. En cualquiera de estos casos, no se explicita a qué se refiere la condición de «reposo» establecida en la definición de accidente de tránsito.

La diferencia es sutil pero trascendente, puesto que de producirse una colisión entre un vehículo en movimiento con otro que no se encuentra en circulación, podría presentarse un conflicto entre las aseguradoras que cubren a ambos vehículos. Así, aun cuando el seguro del vehículo que se encontraba circulando tendría que cubrir los costos asociados al accidente, la empresa aseguradora que otorga cobertura al vehículo estacionado podría no estar obligada a responder por los daños.

Por lo antes señalado, el Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Responsabilidad Civil y Seguros Obligatorios por Accidentes de Tránsito, debe incluir en su artículo 5, primer párrafo, la definición de *vehículo en reposo*, a fin de establecer con claridad las responsabilidades que deriven de la ocurrencia de accidentes de tránsito.

3.2 La exclusión de la o el conviviente como beneficiario del SOAT

De acuerdo con la información señalada en el XI Censo de Población realizado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en el 2007, un total de 5 124 925 habitantes —aproximadamente el 24% de la población— declaró que su condición de estado civil es de conviviente.

Respecto de dicha condición, la Constitución Política del Perú reconoce que la unión estable de un varón y una mujer, libres de impedimento matrimonial, que forman un hogar de hecho, da lugar a una comunidad de bienes sujeta al régimen de la sociedad de gananciales en cuanto sea aplicable. Asimismo,

el Tribunal Constitucional señala que la convivencia es una institución que constituye, por su naturaleza, una semejante al matrimonio, y genera ciertos vínculos patrimoniales.³²

Sobre el particular, cabe recordar lo señalado anteriormente respecto de que en países como Colombia y Ecuador, la normatividad ha incluido a los convivientes como beneficiarios del SOAT.

En ese sentido, y ante la realidad de la multiplicación de las uniones de hecho en nuestro país, es necesario que se evalúe la posibilidad de que la normatividad incluya a los convivientes libres de impedimento matrimonial dentro del grupo de los beneficiarios de las indemnizaciones por muerte, producto del fallecimiento de la víctima cubierta por el SOAT. Es posible establecer para ello algunos requisitos de acreditación como la sentencia judicial que acredita la unión de hecho, el reconocimiento notarial,³³ entre otros.

3.3 Autorización de AFOCAT y ampliación de la cobertura del CAT por parte de los gobiernos regionales y las municipalidades provinciales

Como se mencionó en la primera parte de este capítulo, la SBS tiene competencia exclusiva para autorizar el funcionamiento de las AFOCAT, así como para aprobar los convenios que puedan suscribir, conforme a lo establecido en las normas. Sin embargo, ciertos gobiernos regionales y municipalidades provinciales han emitido ordenanzas mediante las cuales autorizan el funcionamiento de algunas AFOCAT, e incluso amplían las modalidades de uso y cobertura del CAT.

El fundamento principal con el cual se pretende legitimar dichas disposiciones es la autonomía política de la que gozan tanto los gobiernos regionales como los provinciales, conforme a lo establecido en la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. A ello se añade el argumento de que los SOAT deben regularse de manera conjunta con las disposiciones sobre el servicio de transporte terrestre.

Al ampliar el ámbito de aplicación del CAT, así como al abrir la posibilidad de que sea adquirido no solo por los miembros de la AFOCAT prestadores del servicio de transporte urbano sino por cualquier persona, y para un vehículo

32 STC 6572-2006-PA/TC del 6 de noviembre del 2007.

33 STC 04493-2008-PA/TC del 30 de junio del 2010.

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

destinado a cualquier uso —carga, particular, motos lineales, entre otros—, dichas disposiciones tergiversan la naturaleza de estas asociaciones civiles y extienden el ámbito del riesgo de ocurrencia de accidentes —interprovincial e interregional—, poniendo en peligro los recursos del fondo de las AFOCAT y abriendo la posibilidad de dejar a las víctimas en situación de desamparo.

Cuadro 21
Ordenanzas que contradicen la normativa nacional sobre el funcionamiento y alcance de las AFOCAT

Gobierno regional / municipalidad provincial	Ordenanza	Contenido
Gobierno Regional de Áncash	Ordenanza 009-2006-ÁNCASH/CR Ordenanza 027-2006-ÁNCASH/CR	Disponen crear el Fondo Regional contra Accidentes de Tránsito en el ámbito de la región Áncash, a partir de los aportes de AFOCAT Áncash, para asistir en casos de accidentes al igual que el SOAT.
Gobierno Regional de Junín	Ordenanza 145-2012-GRJ/CR	Autoriza y faculta a las AFOCAT a emitir CAT a unidades vehiculares de todas las categorías y que prestan todas las modalidades del servicio de transporte en la región Junín.
Gobierno Regional de Moquegua	Ordenanza 008-2009-CR/GRM	Autoriza y faculta a la AFOCAT Moquegua a emitir CAT a unidades vehiculares de todas las categorías y que prestan todas las modalidades del servicio de transporte en la región Moquegua.
Gobierno Regional de Puno	Ordenanza 008-2010	Autoriza a la AFOCAT La Primera a emitir CAT para todo tipo de vehículos motorizados de transporte terrestre, y también a celebrar convenios con las AFOCAT de Arequipa, Cusco, Moquegua y Tacna.
Gobierno Regional de San Martín	Ordenanza 012-2008-CRSM/GR	Autoriza a la AFOCAT Región San Martín a emitir CAT a los vehículos comprendidos en las categorías L, M, N y S y a aquellos que no prestan el servicio de transporte público urbano e interurbano.
Gobierno Regional de Tumbes	Ordenanza 022-2007-GOB. REG. TUMBESCR Ordenanza 007-2009-GOB. REG. TUMBESCR	Autorizan a la AFOCAT FASMOT a emitir CAT a vehículos de todas las clases y que prestan servicios en todas las modalidades y rutas que operan en la jurisdicción territorial de Tumbes.
Municipalidad Provincial de Utcubamba	Ordenanza 009-2009/MPU-BG	Autoriza el funcionamiento de la AFOCAT Utcubamba, no registrada por la SBS

Fuente: SBS.

Por otro lado, es importante mencionar que las referidas ordenanzas contravienen el ordenamiento jurídico, en primer lugar el artículo 87 de

la Constitución Política del Perú, que establece que la SBS es la institución que ejerce el control de las empresas de seguros, y por tanto es la encargada de fiscalizar la actividad vinculada a la comercialización de seguros. Contravienen también la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, que luego de la modificación de su artículo 30, mediante el Decreto Legislativo 1051,³⁴ establece que las AFOCAT serán reguladas, supervisadas, fiscalizadas y controladas por la SBS.

Ante esta situación, la SBS presentó ante el Tribunal Constitucional un total de seis demandas por conflicto de competencias³⁵ contra los gobiernos regionales y el gobierno local que emitieron las referidas ordenanzas. Sin embargo, el 12 de abril del 2011, el referido Tribunal las declaró improcedentes, considerando que dichas normas contravienen normas con rango de ley y que, por ello, corresponde que se presente una acción de inconstitucionalidad. En atención de ello, la SBS solicitó a la Presidencia del Consejo de Ministros canalizar el pedido a la Presidencia de la República, para efectos de que se interponga la referida acción.³⁶

No obstante las acciones que se puedan interponer, los gobiernos regionales y municipalidades provinciales que han emitido dichas ordenanzas podrían, de oficio, derogar dichas disposiciones y, de esta manera, no solo cumplir con la normativa nacional que regula a las compañías aseguradoras y AFOCAT, sino también evitar colocar en mayor situación de vulnerabilidad a las posibles víctimas de accidentes de tránsito.

4. El Fondo de Compensación del SOAT y del CAT

Como se ha señalado, el SOAT fue creado con un fin social conducente a la mitigación del daño que sufren las víctimas como consecuencia de los accidentes de tránsito en las carreteras.

Sin embargo, la primera condición para que el SOAT o el CAT operen es la identificación plena del vehículo o vehículos participantes en el accidente. Es decir, si el vehículo no es identificado debido a que se dio a la fuga, la víctima queda en el total desamparo.

³⁴ Publicado en el *Diario Oficial El Peruano* el 27 de junio del 2008.

³⁵ Dado que dichas acciones se realizaron con anterioridad al mes de abril del 2011, no se incluyó al Gobierno Regional de Junín y su Ordenanza 145-2012-GRJ/CR, publicada en el 2012.

³⁶ Información señalada mediante Oficio 43034-2012-SBS, del 14 de noviembre del 2012.

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

Esta grave situación se revela en los 10 994 casos de choque y fuga del vehículo, y en otros 3809 casos de atropello y fuga producidos solo en el año 2011.³⁷ Este grado de indolencia y falta de responsabilidad de algunos conductores, que huyen de la escena del accidente dejando a las víctimas abandonadas en la vía, ha conducido al Estado a adoptar otro tipo de mecanismos que permitan protegerlas.

Así, el Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Responsabilidad Civil y Seguros Obligatorios por Accidentes de Tránsito, a través de su Cuarta Disposición Final, creó el Fondo de Compensación del SOAT y CAT, con el objetivo de cubrir el importe de los gastos médicos y gastos de sepelio de las víctimas de los accidentes de tránsito en que los vehículos participantes en el siniestro no hayan sido identificados y se hayan dado a la fuga en el momento del accidente.

4.1 Organización y administración del Fondo

El Fondo de Compensación del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito se encuentra adscrito al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, y cuenta con autonomía técnica, funcional, económica y financiera. Su funcionamiento se regula mediante su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo 024-2004-MTC.

Su Comité de Administración está compuesto de la siguiente manera:

- Dos representantes del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Uno de ellos lo preside.
- Dos representantes de la Asociación Peruana de Empresas de Seguros.
- Un representante de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.
- Un representante de las Asociaciones de Fondos Regionales o Provinciales contra Accidentes de Tránsito (AFOCAT).
- Un representante del Consejo Nacional de Seguridad Vial.⁵

La Secretaría Ejecutiva del Fondo ejerce su representación legal y se encarga de las siguientes tareas, entre otras:

³⁷ Capítulo II del presente informe.

- Celebrar y suscribir con las empresas de seguros y las AFOCAT los convenios de aportación al Fondo, así como sus modificaciones.
- Disponer el pago de los gastos médicos y gastos de sepelio de las víctimas de accidentes que tengan derecho a ello.
- Coordinar con la Policía Nacional del Perú las acciones necesarias para identificar a los vehículos que han ocasionado accidentes de tránsito con víctimas y se han dado a la fuga.
- Administrar, mantener y actualizar un archivo permanente con los datos y gastos de las víctimas a las que se ha atendido con cargo al Fondo.
- Disponer la realización de auditorías médicas e investigaciones que permitan determinar si el daño causado a la víctima ha sido por un accidente de tránsito.
- Requerir a las empresas de seguros y a las AFOCAT el cumplimiento de los convenios de aportación al Fondo.
- Llevar el control de las indemnizaciones por muerte no cobradas por los beneficiarios, luego de transcurrido el plazo de prescripción liberatoria.
- Denunciar los fraudes cometidos en perjuicio del Fondo.
- Realizar los trámites de recuperación de las indemnizaciones pagadas con cargo a los directamente responsables, en caso de que hayan sido identificados.

4.2 Condiciones para acceder a los beneficios del Fondo

El plazo para el cobro de los beneficios que otorga el Fondo es de cuatro meses después de la fecha de ocurrencia del accidente, consignada en el parte o atestado policial respectivo. Para el cobro de los gastos médicos, la solicitud puede ser realizada por la víctima y, en caso de estar imposibilitada, por su cónyuge, hijos mayores de edad, padres, hermanos o su representante legal.

La solicitud debe presentarse con la siguiente documentación adjunta:

- Copia del documento de identidad de la víctima y del solicitante.
- Copia de la partida de matrimonio o partida de nacimiento que acredite el parentesco, o del documento que acredite la representación.
- Copia certificada del parte o atestado policial, en el que consten las lesiones sufridas por la víctima como consecuencia de un accidente de tránsito ocasionado por un vehículo no identificado y dado a la fuga.
- Certificado médico expedido por el médico tratante o fotocopia

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

de la historia clínica elaborada por el establecimiento de salud que atendió a la víctima, que acrediten la causalidad entre el accidente de tránsito, las lesiones sufridas y la atención o tratamiento recibidos.

- Originales de los comprobantes de pago que acrediten el valor o precio de los gastos médicos en que se haya incurrido para el tratamiento de la víctima como consecuencia de las lesiones sufridas, cuyas fechas deberán guardar relación con la atención o tratamiento recibidos como consecuencia del accidente de tránsito.

Para la atención de la solicitud de pago de los beneficios, el Fondo puede realizar de oficio las verificaciones que sean necesarias para determinar su procedencia; está facultado a realizar auditorías médicas, examinar a la persona lesionada, solicitar la información a los establecimientos de salud, entre otros.³⁸ En caso de que la víctima o sus familiares no brinden las facilidades para las verificaciones correspondientes, el Fondo quedará liberado de la obligación de pagar los beneficios.

Los gastos de sepelio pueden ser solicitados únicamente por la o el cónyuge de la víctima, sus hijos mayores de edad, sus padres o hermanos, o la persona que hubiera tenido la representación legal en el momento de ocurrido el accidente, en ese orden de precedencia. La solicitud deberá acompañarse con la siguiente documentación:³⁹

- Copia del documento de identidad del solicitante.
- Copia de la partida de matrimonio o de la partida de nacimiento que acredite el parentesco, o del documento que acredite la representación.
- Copia certificada del parte o atestado policial en el que conste que la muerte, o las lesiones que posteriormente ocasionaron la muerte de la víctima, son consecuencia de un accidente de tránsito causado por un vehículo no identificado.
- Certificado de defunción extendido por el médico tratante en caso de lesiones con subsecuente muerte, o certificado de necropsia o acta de levantamiento del cadáver en caso de muerte instantánea

³⁸ Para ello, el Fondo coordina con la Policía Nacional del Perú, a efectos de acceder a los informes técnicos y partes policiales para constatar que las solicitudes de pago de beneficios correspondan a accidentes en los que no se pudo identificar a los vehículos participantes.

³⁹ Los gastos de sepelio se pagarán mediante reembolso. Sin embargo, es potestad de la Secretaría Ejecutiva pagar directamente estos gastos a las empresas funerarias o a aquellas que brinden los demás servicios de sepelio.

de la víctima.

- Partida de defunción de la víctima del accidente de tránsito.
- Originales de los comprobantes de pago que acrediten el valor o precio de los gastos de sepelio, cuyas fechas deberán guardar relación con el accidente de tránsito.

4.3 Difusión del Fondo en los centros de salud y aplicación del tarifario social para la atención médica de las víctimas.

De acuerdo con lo señalado en la Segunda Disposición Complementaria y Final de la Ley 28515, Ley que Promueve la Transparencia de la Información del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT),⁴⁰ en las áreas de emergencia de los establecimientos de salud debe proporcionarse información sobre el procedimiento para acceder a los beneficios del Fondo.

Al respecto, durante las visitas realizadas por la Defensoría del Pueblo a los principales hospitales de las ciudades de Arequipa, Huancayo, Huánuco, Huaraz y Trujillo, entre diciembre del 2011 y abril del 2012, se pudo apreciar que los responsables, tanto administrativos como el personal de salud de las áreas de emergencia de algunos hospitales, desconocen la existencia del Fondo de Compensación del SOAT y del CAT ni de sus funciones.

Asimismo, se comprobó que en los centros de salud tampoco existe información publicada que pueda ser útil para las víctimas y/o sus familiares a efectos de que puedan acceder al Fondo, en caso de que corresponda.

Respecto del tipo de tarifario que aplican los centros de salud al Fondo de Compensación del SOAT para efectos del cobro por los gastos incurridos en la atención médica de las víctimas que cubre, cabe indicar que algunos hospitales nacionales aplican el tarifario social en vez del tarifario SOAT.

Como veremos en el siguiente capítulo, el tarifario SOAT —aplicable a las compañías aseguradoras y AFOCAT— registra procedimientos médicos un tanto más costosos que los establecidos en el tarifario social que aplica cada centro de salud, debido al subsidio que los hospitales nacionales reciben del Estado.

En el cuadro 22 se presenta la relación de hospitales nacionales que, actualmente, aplican el tarifario social a las víctimas de accidentes de tránsito

⁴⁰ Modificada mediante Ley 29361, publicada el 14 de mayo del 2009.

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

cubiertas por el Fondo de Compensación del SOAT-CAT.

Cuadro 22

Relación de hospitales que aplican el tarifario social para la atención de víctimas de accidentes de tránsito cubiertas por el Fondo de Compensación del SOAT y del CAT

Nº	Hospitales
1	Hospital Amazónico
2	Hospital de Apoyo Departamental María Auxiliadora
3	Hospital Chancay y Servicios Básicos de Salud
4	Hospital de Emergencias José Casimiro Ulloa
5	Hospital de Emergencias Pediátricas
6	Hospital Huacho - Huaura - Oyón y Servicios Básicos de Salud
7	Hospital Huaral y Servicios Básicos de Salud
8	Hospital Nacional Cayetano Heredia
9	Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión
10	Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión (Huancayo)
11	Hospital Nacional Hipólito Unánue
12	Hospital Nacional Sergio E. Bernales
13	Hospital Regional de Ica
14	Hospital Regional de Pucallpa
15	Hospital Regional Docente Las Mercedes
16	Hospital Rezola Cañete

Fuente: Fondo de Compensación del SOAT y del CAT.

Elaboración propia.

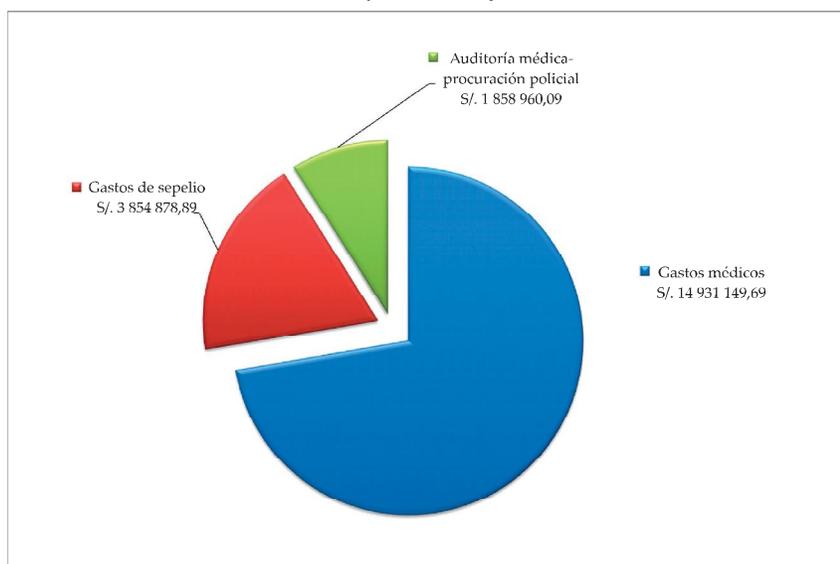
Es importante señalar que la aplicación del tarifario social a los costos de atención médica cubiertos por el Fondo beneficia principalmente a las víctimas de los accidentes de tránsito, por cuanto permite cubrir un mayor número de procedimientos médicos hasta con el monto máximo de cobertura asignado (cinco UIT), aspecto que redundará en la posibilidad de cubrir un tratamiento más completo de las víctimas.

4.4 Balance de las aportaciones realizadas por diversas entidades al Fondo de Compensación del SOAT y AFOCAT y del CAT

Entre agosto del 2004 y setiembre del 2012, el Fondo cubrió un total de 6933 casos, de los cuales 5647 fueron heridos y 1286 fallecidos como producto de accidentes de tránsito en los que el vehículo causante del accidente se dio a la fuga.

Esto significa que, durante ese mismo período, el Fondo desembolsó un total de 20 645 047,47 nuevos soles,⁴¹ incluyendo los conceptos de pago de beneficios por gastos médicos y de sepelio, gastos de procuraduría policial y auditoría médica.

Gráfico 9
Total de gastos cubiertos por el Fondo
(2004-2012)



Fuente: Fondo de Compensación del SOAT y del CAT.

41 Información consignada en el «Resumen de ingresos y gastos del Fondo de Compensación del SOAT y del CAT». Disponible en <https://www.mtc.gob.pe/portal/transportes/fondo_soat/index.htm>.

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

Para la realización de dichos gastos, el Fondo constituye su patrimonio conforme con lo establecido en el artículo 14 del Reglamento del Fondo, a partir de las aportaciones obligatorias de las siguientes entidades:

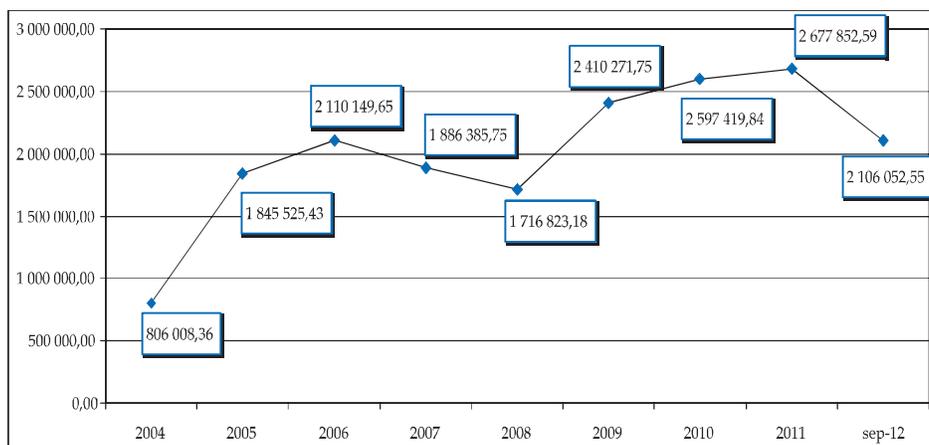
- a. Los aportes de las compañías aseguradoras y de las AFOCAT, que se establecen de acuerdo con convenios de aportación.
- b. El monto de los beneficios no cobrados del SOAT y del CAT por ausencia de beneficiarios de la víctima fallecida.
- c. El monto de las multas que impongan las autoridades competentes del transporte y tránsito terrestre por infracciones vinculadas al SOAT y al CAT.⁴²
- d. Los montos que transfiera el gobierno central.
- c. Las donaciones de procedencia nacional y extranjera.

a. Aportes de las empresas aseguradoras

El Fondo ha celebrado *convenios de aportación* con las compañías de seguros Mapfre Perú, La Positiva, Rímac Internacional, Interseguro y El Pacífico Peruano Suiza. En dichos acuerdos, se ha establecido que las empresas aseguradoras aportarán al Fondo el 1% de la prima neta de impuestos por cada vehículo con SOAT que las empresas reportan a la SBS.

⁴² Dichas infracciones se encuentran tipificadas en el Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito - Código de Tránsito, y en el Reglamento Nacional de Administración de Transporte.

Gráfico 10
Aportes de las empresas aseguradoras al Fondo de Compensación del SOAT
2004-setiembre 2012 (en nuevos soles)



Fuente: Fondo de Compensación del SOAT y del CAT.

Elaboración propia.

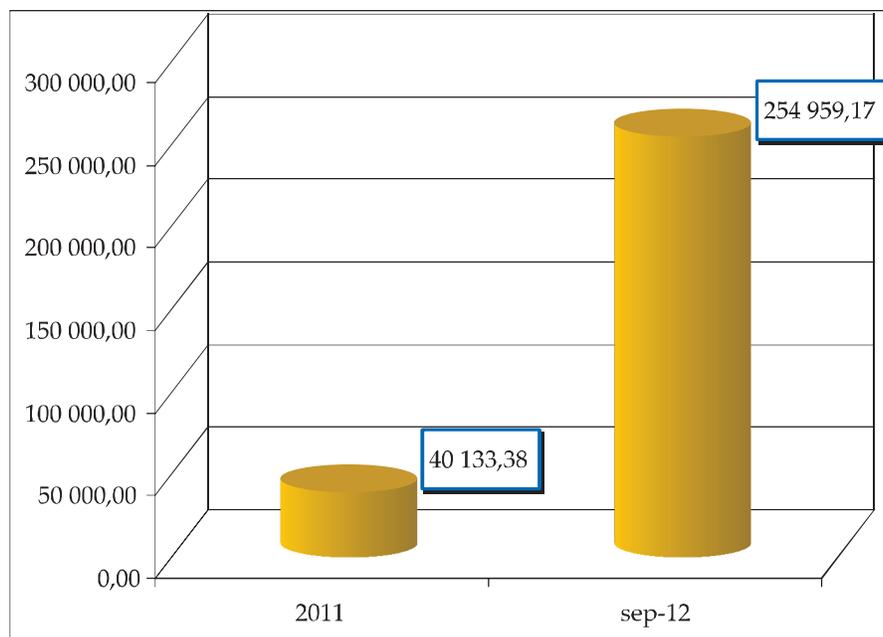
Como se puede apreciar en el gráfico 10, entre el 2004 y setiembre del 2012, las empresas aseguradoras han aportado un total de 18 156 489,10 nuevos soles al Fondo de Compensación del SOAT. Estas empresas son las entidades que otorgan el mayor porcentaje de aportes.

b. Aportes de las AFOCAT

Mediante Decreto Supremo 034-2011-MTC, publicado el 20 de julio del 2011, se modificó el Reglamento del Fondo y se dispuso la obligación de que las AFOCAT, al igual que las compañías aseguradoras, contribuyan a este. El monto de contribución de las AFOCAT asciende al 1% de cada CAT emitido, tal como lo establece la Sexta Disposición Final y Transitoria del Reglamento del Fondo.

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

Gráfico 11
Aportes de las AFOCAT al Fondo de Compensación del SOAT
2011-setiembre del 2012
(nuevos soles)



Fuente: Fondo de Compensación del SOAT y del CAT
Elaboración propia

Los aportes realizados por las AFOCAT entre agosto del 2011 y setiembre del 2012 alcanzan los 295 092,55 nuevos soles. De acuerdo con la información proporcionada por el Fondo,⁴³ desde el año 2011 son 45 las AFOCAT que, progresivamente, vienen cumpliendo con su obligación de aportar al Fondo de Compensación.

c. Monto de los beneficios no cobrados por el SOAT y el CAT (fallecimiento)

Este aporte corresponde a las indemnizaciones por muerte correspondientes a los beneficiarios de las víctimas mortales de accidentes de tránsito cubiertas por el SOAT y el CAT que no han sido cobradas en el plazo establecido. Por este concepto, las compañías aseguradoras han aportado la suma de 7 082 422,89 nuevos soles, en tanto que las AFOCAT no registran ningún aporte

⁴³ Información remitida mediante Oficio 783-2012-MTC/FONDO/SE.

de este tipo.

d. Monto del aporte correspondiente a las multas impuestas por las autoridades competentes del transporte y tránsito terrestre por infracciones vinculadas al SOAT y al CAT

Como se explicó anteriormente, constituye un aporte al Fondo el íntegro de las multas impuestas por las autoridades por la comisión de las infracciones tipificadas en el Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito- Código de Tránsito y en el Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo 017-2009-MTC.

Al respecto, el artículo 28 del Reglamento Nacional de Administración de Transporte establece como condición de acceso para la prestación del servicio de transporte terrestre que las empresas prestadoras del servicio acrediten que sus vehículos cuentan con el certificado SOAT o el CAT. El incumplimiento de esta condición determina la negativa de la autorización y/o habilitación solicitada o, una vez obtenida esta, su cancelación. Sin embargo, el Reglamento no tipifica una infracción por dicho incumplimiento.

Por otra parte, en el Anexo I del Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito- Código de Tránsito, aprobado por Decreto Supremo 016-2009-MTC,⁴⁴ se establecen las dos infracciones graves cuyas multas por incumplimiento deben ser derivadas al Fondo de Compensación del SOAT-CAT.

⁴⁴ Modificado por Decreto Supremo 029-2009-MTC, publicado el 29 de julio del 2009.

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

Cuadro 21

**Infracciones cuya multa por incumplimiento es derivada al Fondo del SOAT
(Reglamento Nacional de Tránsito-Código de Tránsito)**

Código	Infracción	Calificación	Sanción	Medida preventiva
M.28	Conducir un vehículo sin contar con la póliza del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito o Certificado de Accidentes de Tránsito, según corresponda, o si estos no se encuentran vigentes.	Muy grave	Multa del 12% de la UIT	Retención del vehículo
G.25	Conducir un vehículo sin portar el certificado del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito o que este no corresponda al uso del vehículo.	Grave	Multa del 8% de la UIT	Retención del vehículo

Elaboración propia

Las autoridades competentes para el control de estas infracciones varían dependiendo del tipo de vía por la que se desplazan las unidades de transporte terrestre. Así, para el caso de las unidades de transporte que transitan en la red vial nacional,⁴⁵ la autoridad competente será la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (SUTRAN).⁴⁶

Asimismo, de acuerdo con lo establecido en el numeral 2.1 del artículo 81 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, las municipalidades provinciales, con el apoyo de la Policía Nacional, tienen entre sus competencias la de velar por el cumplimiento de las normas de tránsito en el área de su jurisdicción.⁴⁷

45 Según lo establecido en el Glosario de Términos de Uso Frecuente en Proyectos de Infraestructura Vial aprobado por Resolución Ministerial 660-2008-MTC/02, la red vial nacional corresponde a las carreteras de interés nacional y está conformada por los principales ejes longitudinales y transversales, que son la base del Sistema Nacional de Carreteras. Sirve como elemento receptor de las carreteras departamentales o regionales, y de las carreteras vecinales o rurales.

46 Conforme a lo establecido en el artículo 4, numeral 2, literal c, de su Ley de creación, Ley 29380.

47 Asimismo, cabe indicar que las municipalidades provinciales y la Policía Nacional del Perú pueden suscribir convenios de colaboración interinstitucional a fin de que los recursos por la imposición de papeletas por infracciones al Reglamento Nacional de Tránsito se incorporen al presupuesto del Pliego Ministerio del Interior. Al respecto, el artículo 13 de la Ley 28750 autoriza al Ministerio del Interior para que, mediante Resolución Suprema, establezca un régimen de incentivos excepcionales de carácter no remunerativo ni pensionable a la Policía de Tránsito, con cargo de hasta el 75% de los recursos de los mencionados convenios.

Conforme a lo señalado, tanto la SUTRAN como las municipalidades provinciales están en la obligación de aportar al Fondo; sin embargo, hasta la fecha no se ha registrado ningún aporte de la SUTRAN.

En cuanto a las municipalidades provinciales, la mayor aportante ha sido la Municipalidad Metropolitana de Lima, que, desde el 2004 en adelante y a partir del convenio suscrito entre el Fondo y el Servicio de Administración Tributaria (SAT),⁴⁸ ha entregado al Fondo un total de 4 724 505,44 nuevos soles.

Dicho Convenio de Colaboración Interinstitucional, además de señalar los términos en que la Municipalidad Metropolitana de Lima realizará sus aportes, establece, en su cláusula cuarta, que el Fondo pagará al SAT una retribución ascendente al 30% del monto que este cobre o recaude.

Al respecto, cabe señalar que esta cláusula estaría generando que la Municipalidad Metropolitana de Lima, por intermedio del SAT, esté aportando solo el 70% del total de lo recaudado por concepto de las multas correspondientes a las infracciones M.28 y G.25 del Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito-Código de Tránsito, y no el 100% de lo recaudado en cumplimiento del Reglamento del Fondo.

En ese sentido, dado que el Reglamento del Fondo de Compensación del SOAT y del CAT no señala que dicho organismo deba suscribir convenios con las municipalidades provinciales a efectos de recibir lo recaudado por la imposición de multas por las infracciones señaladas, es importante que dicha norma establezca expresamente —en su artículo 14, sobre Patrimonio del Fondo— la posibilidad de suscribir dichos convenios, así como las condiciones generales en las cuales deben ser suscritos, de modo tal que se pueda beneficiar al Fondo de Compensación del SOAT-CAT con mayores ingresos para atender a las víctimas de accidentes de tránsito.

48 El SAT es un organismo público descentralizado de la Municipalidad Metropolitana de Lima, facultado para recaudar y ejecutar las multas que se impongan por incumplimientos de las normas referidas al SOAT y al CAT en la jurisdicción de la provincia de Lima. Convenio suscrito el 29 de octubre del 2004.

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

Cuadro 22
Municipalidades provinciales* aportantes al Fondo de Compensación
hasta el 2011
(año y montos aportados)

N.º	Municipalidades provinciales	Inicio	Aporte (S/.) (*)
1	Servicio de Administración Tributaria - SAT Lima	2004	4.724.505,44
2	Municipalidad Provincial de Acomayo	2011	298,20
3	Municipalidad Provincial de Arequipa	2011	3.748,84
4	Municipalidad Provincial de Bellavista	2011	293,40
5	Municipalidad Provincial de Cajamarca	2011	148.667,48
6	Municipalidad Provincial de Castilla	2011	3.802,21
7	Municipalidad Provincial de Caylloma	2011	7.069,80
8	Municipalidad Provincial de Celendín	2010	505,70
9	Municipalidad Provincial de Condesuyos	2010	88,08
10	Municipalidad Provincial de Coronel Portillo	2007	123.906,05
11	Municipalidad Provincial de Chachapoyas	2011	37.063,21
12	Municipalidad Provincial de Chepén	2011	1.423,68
13	Municipalidad Provincial de Ferreñafe	2011	6.067,12
14	Municipalidad Provincial de General Sánchez Cerro	2011	1.054,00
15	Municipalidad Provincial de Gran Chimú	2011	883,20
16	Municipalidad Provincial de Huancabamba	2011	49,00
17	Municipalidad Provincial de Huamalies	2011	1.800,00
18	Municipalidad Provincial de Huaylas	2011	2.276,00
19	Municipalidad Provincial de Huaytará	2011	138,50
20	Municipalidad Provincial de Islay	2011	3.521,16
21	Municipalidad Provincial de Jorge Basadre	2010	555,60
22	Municipalidad Provincial de Lambayeque	2010	1.562,41
23	Municipalidad Provincial de Lampa	2010	255,00
24	Municipalidad Provincial de Leoncio Prado	2011	100,00
25	Municipalidad Provincial de Otuzco	2011	6.216,80
26	Municipalidad Provincial de Paucartambo	2011	451,38
27	Municipalidad Provincial de Paruro	2010	147,18
28	Municipalidad Provincial de Quispicanchis	2010	3.408,00
29	Municipalidad Provincial de Recuay	2011	770,40
30	Municipalidad Provincial del Santa	2010	27.836,35
31	Municipalidad Provincial de San Ignacio	2011	432,00
32	Municipalidad Provincial de Satipo	2010	5.066,90
33	Municipalidad Provincial de Tarma	2011	2.336,80
Total			5.116.299,89

(*) Los montos son los reportados por el Fondo de Compensación del SOATy del CAT, a abril del 2012, salvo el correspondiente a la Municipalidad Metropolitana de Lima, que se encuentra actualizado a setiembre del 2012.

Fuente: Fondo de Compensación del SOAT y del CAT.

Es importante señalar que hasta el 2011, las municipalidades provinciales aportantes fueron 32, excluyendo a la Municipalidad Metropolitana de Lima, y aportaron un total de 391 794,45 nuevos soles.⁴⁹

f. Aportes del Gobierno Central y donaciones de procedencia nacional y extranjera

De acuerdo con la información proporcionada por el Fondo de Compensación del SOAT y del CAT, este no ha recibido monto alguno por concepto de donaciones; y en lo que se refiere a la contribución del Gobierno Central, esta estaría reflejada en los gastos administrativos que realiza el Ministerio de Transportes y Comunicaciones para el funcionamiento del Fondo.

Sin perjuicio de lo antes señalado y de acuerdo con la información consignada en el portal web del Fondo, se aprecia que entre el 2005 y setiembre del 2012, este ha desembolsado un total de 1 848 025,85 nuevos soles por concepto de gastos por auditoría médica-procuración policial, monto que ha sido deducido de las aportaciones que recibe.

Considerando que el íntegro de los aportes del Fondo debe destinarse al pago de los beneficios, es recomendable que los gastos por auditoría y procuración no sean pagados con los aportes que constituyen el Fondo de Compensación, sino que sean asumidos por el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, de la misma manera que asume los demás gastos administrativos.

Finalmente, es importante incidir en la necesidad de que la SUTRAN, el Gobierno Central y las municipalidades provinciales que a la fecha no aportan al Fondo empiecen a cumplir progresivamente con dicha obligación, por cuanto sus aportes estarán destinados a cubrir la necesidad pública de evitar mayores daños a la salud de las víctimas de aquellos accidentes de tránsito en los que no se ha podido identificar a los vehículos participantes.

49 Conforme a lo señalado en el Oficio 323-2012-MTC/FONDO/SE.

CAPÍTULO IV

LA ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO:

EL REGISTRO DE LOS ACCIDENTES Y LA ATENCIÓN EN LOS CENTROS DE SALUD

Cuando ocurre un accidente de tránsito, es necesario que las víctimas reciban auxilio inmediato y sean conducidas a los centros de salud públicos o privados más cercanos, y de preferencia esta tarea debe estar a cargo de los efectivos de la Policía Nacional del Perú o de los Bomberos Voluntarios del Perú que acuden a atender la emergencia.

Los centros de salud públicos y privados están en la obligación de atender a las víctimas de accidentes de tránsito y, de ser el caso, deben cargar los gastos correspondientes al SOAT o al CAT, cuya contratación será acreditada con el certificado del seguro y/o la calcomanía adherida al vehículo.

Sin embargo, en este proceso se han advertido una serie de problemas relacionados con el levantamiento de datos del accidente, la derivación de las víctimas a los centros de salud, e incluso en la falta, negativa o demora de las compañías aseguradoras y las AFOCAT para entregar las cartas de garantía que permitan la atención de los heridos y el reembolso de los gastos médicos en los que incurrieron los centros de salud.

1. La Policía Nacional del Perú y el registro de los accidentes de tránsito

De acuerdo con lo establecido en el artículo 7, inciso 6, de la Ley 27238, Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú, esta institución tiene entre sus funciones la de investigar y denunciar los accidentes de tránsito. Asimismo, su reglamento refiere que parte de la función policial de velar por la seguridad del tránsito vehicular y peatonal comprende las acciones de prevenir, investigar y denunciar los accidentes de tránsito.⁵⁰

Por tanto, la Policía Nacional del Perú registra la información de los accidentes de tránsito y la procesa, lo que la convierte en la principal fuente de información en la materia. La información que registra debe permitir, además de identificar y cuantificar los accidentes, evaluar sus causas y sus repercusiones.

50 Artículo 9, inciso 9.8.5, del Decreto Supremo 008-2000-IN.

1.1 Inaplicación del Formato de Registro de Accidentes de Tránsito

Mediante Resolución Directoral 4709-2006-MTC/15, publicada el 10 de agosto del 2006, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones aprobó el **Formato de Registro de Accidentes de Tránsito**, a fin de posibilitar un mejor manejo de la información del siniestro ocurrido y, asimismo, hacer efectivas las indemnizaciones correspondientes.

Al aplicar el Formato, el efectivo policial debe registrar la fecha, hora, lugar y modalidad del accidente; los apellidos y nombres del propietario y conductor del vehículo o de los vehículos participantes en el hecho; la identificación de las placas, pólizas SOAT y tipo de vehículos; los apellidos, nombres y edades de las víctimas; el establecimiento de salud al que fueron trasladadas, entre otros datos.

Sin embargo, conforme a lo señalado por el Consejo de Transporte de Lima y Callao en la investigación *Mejoramiento de la calidad de la base de datos de los accidentes de tránsito en el área metropolitana de Lima y Callao* (2011), los efectivos de la Policía Nacional del Perú, sea por desconocimiento, apremio u otros factores, no aplican el referido Formato. Esto genera que la información levantada sea incompleta y en ocasiones hasta subjetiva, dado que se basa en el criterio del efectivo (MTC-Secretaría Técnica del Consejo de Transporte de Lima y Callao 2011: 33).

De este modo, en los cuadernos o los denominados libros de ocurrencias que existen en cada comisaría, el registro de un accidente de tránsito puede confundirse entre los registros de otros hechos como denuncias, retención de documentos, exámenes de dosaje etílico, etcétera.

Esta confusión es el resultado de la ausencia de un procedimiento estandarizado para el acopio y el procesamiento de la información, así como de la inexistencia de monitoreo y de la escasa importancia otorgada al adecuado uso de los formatos, que aportarían una valiosa información para el análisis y la implementación de políticas públicas en materia de seguridad vial.

Por lo tanto, el Ministerio del Interior, en coordinación con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, debe reforzar esta labor de la Policía Nacional del Perú, estableciendo procedimientos para el registro de información, capacitando a los policías y difundiendo la importancia de utilizar el Formato del Registro de Accidentes de Tránsito. Asimismo, se debe designar,

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

a nivel nacional, a los responsables de monitorear la implementación de tales medidas.

1.2 Ausencia de un protocolo policial para la atención de accidentes de tránsito

Mediante Resolución Directoral 1476-2002-DGPNP/, del 24 de junio del 2002, se aprobó la *Guía de procedimiento operativo para aplicación de legislación de tránsito en las comisarías*,⁵¹ en la cual se establecen los procedimientos que deben seguir los comisarios y jefes de las secciones de tránsito a nivel nacional. El propósito de esta guía consiste en unificar los procedimientos con el fin de reducir el índice de accidentes de tránsito, fortalecer el principio de autoridad, y aplicar correctamente el Reglamento Nacional de Tránsito y los dispositivos legales conexos.

Respecto al procedimiento en caso de accidentes de tránsito, se distinguen los que ocasionan daños materiales de los que ocasionan daños personales, subdividiéndose estos últimos en los supuestos de lesiones y de muertes. Asimismo, se encuentran los casos especiales de accidentes graves o fatales con participación de dignatarios y personalidades, vehículos diplomáticos, y personal de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú.

Esta Guía establece los procedimientos que se deben seguir, en todos los casos, después de atendida la emergencia, con el fin de determinar la responsabilidad de los conductores, ocupantes y peatones. Comienza por recibir el parte de ocurrencia, que incluya la toma de fotografías, el levantamiento del croquis, la identificación de los conductores, la orden de realizar el dosaje etílico y el reconocimiento médico legal, así como de llevar a cabo las investigaciones necesarias para formular el atestado policial en el que se establezcan las presuntas responsabilidades en la autoría del accidente.

No obstante, hasta el momento, la Policía Nacional del Perú no cuenta con un protocolo que indique el procedimiento que se debe seguir para atender y trasladar a las víctimas de los accidentes de tránsito a los centros de salud, conforme a lo establecido en el artículo 33 del Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Responsabilidad Civil y Seguros Obligatorios por Accidentes de Tránsito, en el cual se señala que las víctimas serán conducidas a los centros de salud públicos o privados más cercanos al lugar de ocurrencia del accidente.

51 Información remitida por la División de Prevención e Investigación de Accidentes de Tránsito de la Policía Nacional del Perú (DIVPIAT), mediante Oficio 1888-2012-DIREJECPOLES/DIRTRAN-DIVPIAT-UIAT, del 10 de agosto del 2012.

2. El Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú

El Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú tiene entre sus objetivos promover y coordinar las acciones de prevención de accidentes, y salvar vidas expuestas al peligro, atendiendo las emergencias ocasionadas por accidentes de tránsito.

Cuadro 23
Emergencias atendidas por el Cuerpo General de Bomberos
Voluntarios del Perú
2006-2011

Tipo de emergencia	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Emergencias médicas	85 333	92 245	90 852	79 139	78 130	62 085
Incendios	9485	9922	11 831	10 137	11 646	11 088
Accidentes vehiculares	8528	9249	10 158	9084	10 445	10 371
Servicios especiales	7470	8133	6979	6390	6406	6359
Fuga de gas licuado	3347	3999	4639	4697	5349	4783
Rescates	3032	2949	3492	2986	3432	3141
Falsa alarma	2860	2247	2817	3463	2825	2653
Corto circuito	1347	1211	1700	1246	1347	1118
Derrame de productos	189	354	693	264	161	84
Otros	2377	3017	3441	2822	3122	3077
Total	123 968	133 326	136 602	120 228	122 863	104 759

Fuente: Estadísticas del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú.

Elaboración propia.

Como se puede apreciar, los accidentes de tránsito constituyen la tercera emergencia que ocupa las actividades del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú. Representan aproximadamente el 7% del total de atenciones en el 2006, y el 10% en el 2011.

2.1 Procedimientos para la atención de emergencias y el auxilio de las víctimas

Al consultar al Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú sobre el procedimiento que la institución sigue para atender a las víctimas de accidentes de tránsito, la respuesta fue que existe un procedimiento no regulado.⁵² Este consiste en i) recibir la llamada en la central de emergencia; ii) ubicar geográficamente la zona de siniestro; iii) despachar a la unidad

⁵² El procedimiento ha sido descrito en un anexo del Oficio 726-2012-CGBVP/DIGO, remitido a la Defensoría del Pueblo el 10 de agosto del 2012.

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

correspondiente para la atención y primera respuesta; iv) rescatar, extraer y estabilizar al paciente, tarea de la que se encarga el personal médico o entrenado; v) trasladar al paciente al centro de asistencia más cercano al lugar del siniestro; y vi) entregarlo al servicio de emergencia. Finalmente, los bomberos se retiran del lugar y elaboran el parte de emergencia.

Por otro lado, existe la Norma Técnica de Salud para el Transporte Asistido de Pacientes por Vía Terrestre-NTS 051-MINSA/OGDN-V.01, aprobada mediante Resolución Ministerial 953-2006/MINSA, del 10 de octubre del 2006, de observancia obligatoria en todo el país por parte del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú y las organizaciones del sector público y no público que prestan el servicio de atención prehospitalaria y el transporte asistido de pacientes por vía terrestre.

Esta norma señala los criterios para la selección del establecimiento de salud receptor e indica que los heridos por accidentes deberán ser trasladados al establecimiento de salud más cercano al lugar del evento, y que cuente con los medios que permitan asegurar y resolver la situación de emergencia (numeral 6.5.5).

Hasta el momento, no se ha realizado ninguna investigación respecto al tema de la distancia entre los lugares de ocurrencia de los accidentes y los centros de salud a los que tanto la Policía Nacional del Perú como el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú trasladan a los heridos. Sin embargo, se reportan algunos casos como el de Claudia Donet Sánchez, quien, como se señaló en el capítulo II de este informe, sufrió un accidente automovilístico el año 2009 y, por insistencia de sus padres, fue trasladada al hospital, que era el establecimiento de salud más cercano al lugar del hecho, mientras que las otras víctimas fueron conducidas a una clínica.

Por ello, es necesario que el Ministerio del Interior y la Presidencia del Consejo de Ministros coordinen una estrategia y diseñen un procedimiento de atención conjunta por parte de la Policía Nacional del Perú y el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú, tanto para la atención adecuada en el lugar del accidente como para el traslado inmediato y oportuno de la víctima, que evite un mayor riesgo en su estado salud.

3. La atención a las víctimas de accidentes de tránsito en los centros de salud estatal. Diagnósticos médicos, costos de atención y deudas de las aseguradoras y AFOCAT

Conforme a los datos proporcionados por la Oficina de Vigilancia y Epidemiología del Ministerio de Salud, del total de víctimas de accidentes de tránsito atendidas por los centros de salud, el 62,4% corresponde a peatones y pasajeros, mientras que el 22,3% lo constituyen los conductores de las unidades siniestradas. Esto demuestra que, en las vías nacionales, el peatón y el pasajero son las personas más vulnerables. Respecto al sexo, se tiene que para el año 2011, el 58,2% de los accidentados fueron varones y el 41,8%, mujeres. Asimismo, un porcentaje considerable de los accidentados, el 34%, son personas en edad económicamente activa, que están entre los 20 y los 34 años.

4. Aplicación de la Ficha de Vigilancia Epidemiológica de Lesiones por Accidentes de Tránsito y dificultades para establecer las principales lesiones

Mediante Resolución Ministerial 308-2007/MINSA, se aprobó la Norma Técnica de Salud para la Vigilancia Epidemiológica de Lesiones por Accidentes de Tránsito-NTS 055-MINSA/DGE-V.01, de obligatorio cumplimiento en los establecimientos del sector Salud a nivel nacional: el Ministerio de Salud, Essalud, Sanidad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, clínicas y otros del sector privado.

El objetivo de esta norma es implementar el Sistema de Vigilancia Epidemiológica en Salud Pública de Lesiones por Accidentes de Tránsito, a fin de disponer de información oportuna, adecuada y confiable de los efectos directos e indirectos producidos por los accidentes de tránsito en la salud de las personas, para orientar las intervenciones de prevención, control e investigación frente a estos daños.

Para cumplir con este propósito, los establecimientos de salud a nivel nacional están en la obligación de notificar mensualmente los resultados de la Vigilancia Epidemiológica en Salud Pública (VESP) de Lesiones por Accidentes de Tránsito, como parte del Sistema de Vigilancia Epidemiológica del Ministerio de Salud.

En atención a ello, la norma establece que para la recolección de información se aplicará la Ficha de Vigilancia Epidemiológica de Lesiones de Accidentes

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

de Tránsito (Anexo 2 de la Resolución), para que sea completada con información que permita realizar un análisis epidemiológico integral de las lesiones por accidentes de tránsito. Parte de la información que se debe reportar en la Ficha es la siguiente:

- Los apellidos y nombres de la víctima.
- El número de historia clínica de emergencia y hospitalización.
- La fuente de financiamiento de gastos derivados de la atención (SOAT, el Fondo de Compensación del SOAT o un particular).
- La fecha de ingreso y egreso del establecimiento de salud.
- El diagnóstico médico del paciente, entre otros.

Conforme a lo establecido en el literal B de las disposiciones específicas de la Norma, la Ficha deberá ser llenada por el responsable de la Unidad de Aseguramiento de cada establecimiento de salud encargada de la atención de los accidentes de tránsito cubiertos por las empresas aseguradoras o las AFOCAT, o por el Fondo de Compensación del SOAT y del CAT. Una copia de la ficha se entregará a la oficina de epidemiología u otra que cumpla esta función, para que almacene la información en el módulo informático de Vigilancia Epidemiológica de Lesiones por Accidentes de Tránsito en el NotiSP.

Si se trata de un paciente atendido a causa de un accidente de tránsito, pero que no está cubierto por el SOAT ni el Fondo de Compensación del SOAT y del CAT, el epidemiólogo responsable de la unidad de epidemiología será el encargado de llenar la referida Ficha.

La diferenciación de responsables para el llenado de la ficha se debe a que el objetivo inicial del establecimiento de salud es tramitar el reembolso de los gastos realizados en la atención del accidentado y por ello se encarga la función a la Unidad de Aseguramiento del hospital.

Esta información deberá ser remitida mensualmente, hasta el quinto día útil del siguiente mes, a las Oficinas de Epidemiología de las Direcciones de Salud (DISA) y Direcciones Regionales de Salud (DIRESA), para su consolidación en el Sistema de Notificación de la Dirección General de Epidemiología del Ministerio de Salud.

Asimismo, la referida Dirección deberá generar mensualmente información de diagnóstico nacional que remitirá a la Estrategia Sanitaria Nacional de Accidentes de Tránsito —actualmente denominada Estrategia Sanitaria

Nacional de Seguridad Vial y Cultura de Tránsito⁵³—, así como a otras áreas relacionadas con el tema.

Aun cuando los establecimientos de salud privados, así como algunos establecimientos de salud públicos, no cumplen con reportar las fichas correspondientes, como parte de la evaluación y el procesamiento de un total de 27 071 fichas reportadas por los centros de salud en el 2011, la Oficina de Vigilancia y Epidemiología identificó la siguiente frecuencia de diagnósticos de lesiones por accidentes de tránsito:

Cuadro 24
Frecuencia de diagnósticos de lesiones por accidentes de tránsito
2011

CIE- 10	Diagnóstico	N.º de casos
T00.9	Traumatismos superficiales múltiples, no especificados	5782
T07.X	Traumatismos múltiples, no especificados	2978
T00.0	Traumatismos superficiales que afectan la cabeza con el cuello	1186
S00.9	Traumatismo superficial de la cabeza, parte no especificada	1062
S06.9	Traumatismo intracraneal, no especificado	999
S06.0	Contusión	947
S80.0	Contusión de la rodilla	456
S01.8	Herida de otras partes de la cabeza	437
S40.0	Contusión del hombro y del brazo	386
S80.1	Contusión de otras partes y las no especificadas de la pierna	346
S01.0	Herida del cuero cabelludo	335
S01.9	Herida de la cabeza, parte no especificada	327
T14.0	Traumatismo superficial de región no especificada del cuerpo	274
S06.2	Traumatismo cerebral difuso	270
S20.2	Contusión del tórax	261
S09.9	Traumatismo de la cabeza, no especificado	242
S81.0	Herida de la rodilla	211
S90.0	Contusión del tobillo	197
S00.8	Traumatismo superficial de otras partes de la cabeza	196
S90.3	Contusión de otras partes y de las no especificadas del pie	191
	Resto de diagnósticos	9998
	Total de casos	27081

Fuente: Oficina de Vigilancia y Epidemiología del Ministerio de Salud

Elaboración: Instituto de Políticas Públicas, Regulación y Desarrollo Sostenible (PAR).

53 Según lo establecido por la Resolución Ministerial 243-2012/MINSA, publicada el 2 de abril del 2012, la Estrategia tendrá como órgano responsable de su ejecución a la Dirección General de Promoción de la Salud.

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

Como se puede apreciar, los cuatro tipos de lesiones que encabezan la lista representan el 40,66% de los casos —excluyendo al grupo denominado *resto de diagnósticos*—. Sin embargo, también se observa que varios de los diagnósticos registrados no precisan con detalle el tipo de lesión ocurrida, dado que en varios ítems se señala que las partes lesionadas no están especificadas.

Esta situación dificulta la posibilidad de establecer perfiles o tipos de lesiones que permitan determinar, con cierta aproximación, el costo que implica tratar a las víctimas de accidentes de tránsito hasta su recuperación total.

Por ello, urge implementar la obligatoriedad de aplicar la referida ficha en las clínicas y otros establecimientos de salud del sector privado, y que el Ministerio de Salud —a través de la Dirección General de Epidemiología y la Dirección General de Promoción de la Salud, que conduce la Estrategia Sanitaria Nacional de Seguridad Vial y Cultura de Tránsito—, en coordinación con las DISA y las Diresa, implemente acciones con el fin de unificar los criterios para llenar las Fichas de Vigilancia Epidemiológica de Lesiones de Accidentes de Tránsito, establecer indicadores para monitorear el obligatorio cumplimiento de esta tarea, así como sensibilizar y capacitar al personal de los establecimientos de salud encargado de llevarla a cabo.

3.2 El costo de atención de las víctimas de accidente de tránsito. Comparación de tarifas aplicadas por el Hospital Sergio E. Bernales y el Tarifario SOAT 2003 del Ministerio de Salud

Mediante Resolución Ministerial 109-2007/MINSA, de febrero del 2007, se aprobó la Directiva 106-MINSA/DGSP-V.01-«Directiva administrativa para la atención de pacientes protegidos por el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) en los establecimientos de salud del Ministerio de Salud», cuyo objeto es establecer los aspectos técnicos, operativos y financieros para la óptima atención de los asegurados por el SOAT en los establecimientos de salud del Ministerio de Salud a nivel regional y nacional.

Respecto a los servicios que los establecimientos del MINSA pueden cobrar por la atención a las víctimas de accidentes de tránsito, el numeral VI.3.2.1 de la norma señala los siguientes:

- Consulta ambulatoria
- Consulta de emergencia
- Interconsultas, incluyendo la de anestesiología
- Sala de observación (menos de 12 horas)

- Sala de observación (entre 12 y 14 horas)
- Hospitalización general
- Unidad de cuidados intensivos
- Traumashock
- Recuperación posanestésica
- Unidad de Cuidados Intensivos Neonatales
- Unidad de Cuidados Intermedios
- Procedimientos médicos, odontológicos y quirúrgicos
- Exámenes de ayuda al diagnóstico
- Gastos de farmacia, insumos y prótesis
- Uso de oxígeno-farmacia
- Uso de ambulancia
- Junta médica, que se facturará como interconsultas — de acuerdo con el número de médicos que participen— y se sustentará en acta en la historia clínica.

Asimismo, los principales diagnósticos que justifican la prestación de servicios financiados por el SOAT se encuentran en el Anexo IV de la norma, así como la nominación de cada uno de los diagnósticos, de conformidad con lo establecido en la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE-10).

Entre los principales tipos de diagnóstico se encuentran los trastornos mentales orgánicos, incluidos los trastornos sintomáticos; reacciones al estrés agudo y trastorno postraumático; síntomas y signos que involucran la piel, el tejido subcutáneo, el sistema nervioso y osteomuscular y el sistema urinario; quemaduras y corrosiones, traumatismos de la cabeza, el cuello, el tórax, la columna, el brazo, la mano, la cadera, la rodilla, entre otros.

a) Revisión de historias clínicas y dificultades para la determinación de las principales lesiones y diagnóstico de las víctimas

Uno de los propósitos de la presente investigación fue determinar, con cierta aproximación, los costos de atención de las víctimas de accidentes de tránsito hasta su recuperación total, debido a que, en ocasiones, sufren lesiones bastante graves, cuyo tratamiento incluso supera la cobertura máxima que ofrece el SOAT (cinco UIT).

Esta situación no permite el restablecimiento total de la salud de los afectados, debiendo las víctimas y/o sus familiares pagar por sus propios medios los gastos que se derivan una vez superado el monto de la cobertura.

*Balace del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

En atención a ello, la Defensoría del Pueblo encargó al Instituto de Políticas Públicas, Regulación y Desarrollo Sostenible (PAR) determinar las principales lesiones causadas por accidentes de tránsito, así como establecer una comparación de los costos establecidos en el tarifario SOAT y los precios fijados por los hospitales públicos.⁵⁴

Para el desarrollo de la referida investigación, se entrevistó a los funcionarios de las siguientes dependencias del Ministerio de Salud: Oficina de Vigilancia Epidemiológica, Oficina de Estadística e Informática, Oficina del Seguro Integral de Salud (SIS), Direcciones de Salud y Oficina General de Defensa Nacional, que hasta entonces se encontraba a cargo de la Estrategia Nacional de Accidentes de Tránsito (ESNAT).⁵⁵

La siguiente fase correspondió a determinar los costos de atención médica a partir de la información sobre los diagnósticos de ingreso y egreso, así como los procedimientos terapéuticos ejecutados, que pudieran obtenerse de las historias clínicas, de acuerdo con lo señalado en el numeral VI.1.6 de la «Directiva administrativa para la atención de pacientes protegidos por el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) en los establecimientos de salud del Ministerio de Salud». Para esta labor, se contó con la valiosa cooperación de tres hospitales de Lima: el Hospital Nacional Sergio E. Bernales, el Hospital Daniel Alcides Carrión y el Hospital de Baja Complejidad de Vitarte.⁵⁶

Durante la revisión de las historias clínicas, se evidenció que los datos no estaban registrados de manera uniforme y no contaban con los costos desagregados, lo que dificultó la recolección de los datos sobre costos de las lesiones, dado que esta información se encontraba dispersa en las oficinas de Economía y de Seguros.

Por otro lado, se encontró que los formatos donde se consignan las historias médicas eran diferentes en cada hospital, lo cual dificulta la recopilación de datos. En este punto, es necesario señalar que para analizar la diferencia en los costos de los tarifarios era importante contar con una mayor desagregación de los datos obtenidos en el formulario y en las historias médicas.

54 La investigación se desarrolló entre los meses de abril y julio del 2012.

55 Actualmente denominada Estrategia Sanitaria Nacional de Seguridad Vial y Cultura de Tránsito.

56 Otros establecimientos de salud como el Hospital Dos de Mayo, el Hospital Casimiro Ulloa, el Hospital María Auxiliadora y el Hospital Carlos Lanfranco La Hoz de Puente Piedra cooperaron con el envío de información, a la cual se hará referencia en la parte final del presente capítulo.

Esta situación refleja que es necesario que el Ministerio de Salud implemente acciones para mejorar el llenado de las historias clínicas, a fin de que en estas se encuentre todo el historial de la víctima de accidente de tránsito atendida, en cumplimiento de lo señalado en el numeral VI.1.6 de la «Directiva administrativa para la atención de pacientes protegidos por el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) en los establecimientos de salud del Ministerio de Salud».

b) Diferencias entre el Tarifario SOAT y las tarifas que aplica el Hospital Sergio E. Bernales

Mediante Resolución Ministerial 1953-2002-SA/MD, del 24 de diciembre del 2002, se aprobó el Tarifario SOAT 2003,⁵⁷ el cual sustenta los procesos de facturación de los servicios prestados a los pacientes cubiertos con el SOAT a través de los establecimientos de salud del Ministerio de Salud,⁵⁸ indicando el costo referencial de cada procedimiento según el nivel de cada establecimiento de salud.

Dicha norma consta de 2175 procedimientos médicos, entre los que se incluye el enyesado, el tratamiento de luxaciones, la sutura de heridas, los días de hospitalización, los diagnósticos, entre otros, cada uno con su respectivo código y valores monetarios. La última modificatoria, realizada en el 2005, varió las tarifas para un total de 135 procedimientos.

Por otro lado, la Resolución Ministerial 246-2006-MINSA, que aprueba el documento técnico «Lineamientos de política tarifaria en el sector Salud», establece las directrices y criterios técnicos que regulan la determinación de las tarifas de los servicios de salud en los establecimientos públicos a nivel nacional, en un marco de equidad, efectividad, transparencia, eficiencia y equidad en la gestión. Estos lineamientos son de obligatoria aplicación en los establecimientos del Ministerio de Salud.

Asimismo, dicho documento, en su numeral 6.4, establece los criterios orientadores que deben seguir los establecimientos de salud para la definición de sus tarifas. Estos criterios deben guardar correspondencia con

57 Modificado por la Resolución Ministerial 164-2003-SA/DM y la Resolución Ministerial 550-2005/MINSA.

58 Para el caso de Essalud, la Resolución de Gerencia Central del Aseguramiento 12-GCAS-Essalud-2010, del 8 de noviembre del 2010, aprueba el «Tarifario de prestaciones de salud a terceros no asegurados», el cual establece las tarifas para atender a los pacientes víctimas de accidentes de tránsito.

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

su estructura de costos —que considerará el proceso de producción eficiente de los servicios—, la capacidad de pago de los usuarios y su relación con financiadores públicos y privados.⁵⁹

En el caso de las clínicas privadas, no se han formulado criterios uniformes para determinar las tarifas que corresponde aplicar a los pacientes cubiertos por el SOAT, dado que ellas son fijadas por cada clínica y varían teniendo en cuenta aspectos como el lugar geográfico, las especialidades de los médicos tratantes, los insumos utilizados, las pruebas realizadas, entre otros.⁶⁰

En este sentido, y en aplicación del principio de equidad en el acceso a los servicios de salud, las tarifas que aplican los establecimientos de salud públicos pueden estar subvencionadas en atención a la capacidad de pago de sus principales usuarios.

Esta situación hace que existan diferencias en los costos que aplican los establecimientos de salud para cada procedimiento —intervenciones quirúrgicas, análisis, entre otros—, según el tipo de paciente y si cuenta con algún seguro que le ofrece la cobertura de sus gastos de atención médica.

Como muestra de ello, a continuación se muestra un comparativo en el costo de algunos de los procedimientos comprendidos en el tarifario del Hospital Nacional Sergio E. Bernales 2012,⁶¹ aprobado mediante Resolución Directoral 072-2012-SA-DG-HNSEB,⁶² en lo que se refiere a las tarifas demanda —aplicables al tratamiento de pacientes en general— y las tarifas SOAT —que, en este caso, coinciden con las tarifas referenciales del Tarifario SOAT 2003 del Ministerio de Salud—, aplicadas a los pacientes cubiertos por el SOAT.

59 El numeral 6.4.3 del referido documento señala que en el caso de la suscripción de convenios con empresas aseguradoras del SOAT, las tarifas que el establecimiento de salud les aplique deberán cubrir el costo total de producción del servicio más un margen adicional pasible de negociación.

60 Durante las entrevistas realizadas, se mencionó la existencia de un documento de trabajo denominado *Nomenclador- ZEGOS*, cuyo fin es unificar las tarifas que aplicarían los centros de salud privados para la atención de las víctimas de accidentes de tránsito cubiertas por el SOAT. No se pudo acceder a dicho documento, por lo que se asume que la propuesta no prosperó.

61 De acuerdo con lo establecido en su Plan Operativo Anual 2011, el Hospital Nacional Sergio E. Bernales es un establecimiento de salud de alta complejidad Nivel III-1, que brinda atención especializada a la comunidad de Lima Norte de la provincia de Lima, y específicamente a la población de los distritos de Comas y Carabayllo, y la provincia de Canta. La mayoría de la población usuaria pertenece a los estratos socioeconómicos C, D y E. Información disponible en <<http://www.hnseb.gob.pe/transparencia/descargas/pest/2011/poa2011.pdf>>.

62 En el referido tarifario, se aprueba el costo para un total de 1525 procedimientos a los que se les aplicarán tarifas especiales SOAT. También hay tarifas que se aplican a los pacientes cubiertos por el Seguro Integral de Salud (SIS) del Ministerio de Salud.

Cuadro 25
Variación de tarifas, demanda y tarifas SOAT
aprobadas por el Hospital Sergio E. Bernales

N°	Procedimiento	Código	Tarifario Hospital (S/.)		Variación (%)
			Tarifas demanda	Tarifas SOAT	
1	Reconstrucción de mama con colgajo libre	19364	200.00	2674.00	1227%
2	Hospitalización en cuidado intensivos por día	99225 (*)	50.00	320.00	540%
3	Hospitalización general por día	99221 (*)	10.00	70.00	600%
4	Sutura de herida o lesión traqueal	31800	140.00	644.00	470%
5	Tratamiento abierto de luxación aguda	23660	132.00	516.00	291%
6	Tratamiento abierto de dislocación	27832	131.00	435.00	232%
7	Tratamiento abierto de fractura articular	26746	255.00	765.60	200%
8	Sutura simple de heridas superficiales	12002	17.00	50.00	194%
9	Osteotomía mandíbula, segmentaria	21198	300.00	652.00	117%
10	Transfusión de sangre y componentes sanguíneos	36430 (*)	35.00	67.00	91%
11	Tratamiento cerrado de luxación de hombro	24600	60.00	111.00	85%
12	Tratamiento abierto de fractura de cabeza	24665	139.00	200.00	44%
13	Simple de abdomen (1 placa)	74000	21.00	28.00	33%
14	Rodilla (2 placas)	73560	26.00	24.00	-9.2%
15	Maxilar inferior (3 placas)	70100	25.00	22.00	-8.8%
16	Electroencefalograma	95812	40.00	27.00	-67.5%

(*) El código en el tarifario SOAT es 99291, 99262 y 36440, respectivamente.

Fuente: Tarifario Hospital Sergio Bernales 2012.

Elaboración propia.

Por lo que se observa en el cuadro comparativo, llaman la atención los elevados porcentajes de variación de tarifas para los procedimientos elegidos. Así, tenemos que para el procedimiento «Reconstrucción de mama con colgajo libre», la variación es de 1227%, lo cual implica que un paciente cubierto por el SOAT deberá pagar hasta 12 veces más de lo que pagaría si sus gastos los cubriera él mismo.

Situación similar ocurre en el caso de la hospitalización en cuidados intensivos por día, cuyo costo se incrementa en 540% si el paciente es cubierto por una empresa aseguradora o AFOCAT, así como en los siguientes 12 procedimientos mencionados en el cuadro 25.

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

Asimismo, existen algunos procedimientos para los cuales el hospital ha considerado que su tarifa SOAT sea menor en comparación con la tarifa demanda. Este es el caso de procedimientos tales como la toma de placas y el encefalograma.

Estas variaciones considerables en los costos entre los distintos tarifarios que pueden aplicar los establecimientos de salud, diferenciando entre pacientes cubiertos por el SOAT o no, así como las grandes distancias entre las tarifas demanda de los hospitales y las tarifas referenciales del Tarifario SOAT 2003, hacen suponer que la aplicación de tarifas mayores a las atenciones cubiertas por el SOAT podrían derivar en un pronto agotamiento de la cobertura establecida.

Como correlato de ello, existe el riesgo de que la víctima no pueda ser atendida integralmente hasta su total recuperación con el tope que el SOAT establece, y por tanto que se vea obligada a asumir los gastos adicionales.

Por ello, es impostergable que la Comisión Permanente SOAT del Ministerio de Salud, así como los demás agentes involucrados en su gestión, revisen del Tarifario SOAT 2003. Ellos deben analizar la razonabilidad de los costos referenciales establecidos, con el objetivo de procurar una mayor protección a la salud e integridad de las víctimas de accidentes de tránsito.

3.3 Deudas de las empresas aseguradoras y AFOCAT a los establecimientos de salud del Ministerio de Salud

Cuando una víctima de accidente de tránsito cubierta por el SOAT ingresa a un establecimiento de salud, la empresa aseguradora o la AFOCAT, según sea el caso, es responsable de remitir a dicho establecimiento la carta de garantía por un monto no menor que una UIT.⁶³ No obstante, se conocen casos de negativa o demora en emitir las cartas de garantía con una nominación menor que la establecida.

Posteriormente, y en un plazo máximo de 10 días útiles desde que el establecimiento de salud ha presentado la factura, la compañía aseguradora o AFOCAT debe realizar el reembolso correspondiente por los servicios prestados al paciente accidentado, lo cual incluye el transporte, la atención médica

⁶³ Numeral V.4, inciso c, de la Resolución Ministerial 109-2007, que aprobó la Directiva 106-MINSA/DGSP-V.01 «Directiva administrativa para la atención de pacientes protegidos por el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) en los establecimientos de salud del Ministerio de Salud».

hospitalaria, quirúrgica y farmacéutica, así como otros gastos necesarios para su rehabilitación.⁶⁴

En el plazo de tres días, las compañías de seguro y/o AFOCAT, a través de sus auditores médicos o especialistas médicos, podrán formular observaciones a la liquidación de gastos médicos contenida en la solicitud de reembolso presentada por los centros públicos o privados de salud; estas consultas serán resueltas en forma previa al cobro. La formulación de observaciones no libera al centro público o privado de salud de la obligación de brindar la atención médica que las víctimas requieran dentro del margen de las coberturas.

Si existieran discrepancias respecto al monto, la liquidación o el pago entre los aseguradores y los establecimientos de salud, deberán ser resueltas en primer término mediante trato directo de las partes. De no existir solución, los establecimientos de salud del Ministerio de Salud propondrán la vía arbitral ante el Centro de Conciliación y Arbitraje de la Superintendencia de Entidades Prestadoras de Salud —hoy Superintendencia Nacional de Aseguramiento en Salud (SUNASA)— y/o a la plataforma de atención de la Superintendencia de Banca y Seguros.⁶⁵

Sin embargo, aun cuando existen plazos y mecanismos para el pago de las deudas generadas, se aprecian demoras en el pago de los compromisos adquiridos por las empresas aseguradoras y AFOCAT respecto a la atención a las víctimas de los accidentes de tránsito.

Así, a partir de los requerimientos de información a las áreas de seguros de 10 hospitales de Lima en lo que se refiere al estado de las deudas pendientes de las aseguradoras y las AFOCAT, se evidenció que desde el año 2010 hasta mayo del 2012, estas adeudan a los hospitales nacionales María Auxiliadora, Daniel Alcides Carrión, Sergio E. Bernales, Carlos Lanfranco La Hoz de Puente Piedra y Dos de Mayo un monto aproximado de 1 903 180,26 nuevos soles.

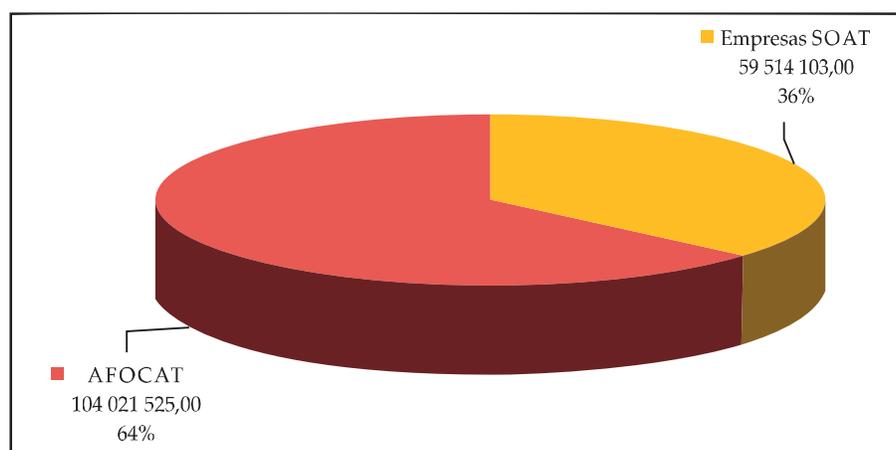
64 De acuerdo con lo señalado en el artículo 35 del Decreto Supremo 024-2002-MTC, las empresas aseguradoras y las AFOCAT pueden realizar convenios con los centros de salud, a efectos de establecer las formas en las que se realizarán los reembolsos por los gastos que generen las atenciones a las víctimas de accidentes de tránsito.

65 Numeral VI.2.5 de la Resolución Ministerial 109-2007.

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

Gráfico 12

Deuda total de las empresas aseguradoras y AFOCAT a los hospitales nacionales de Lima Metropolitana Información hasta mayo del 2012 (en nuevos soles)

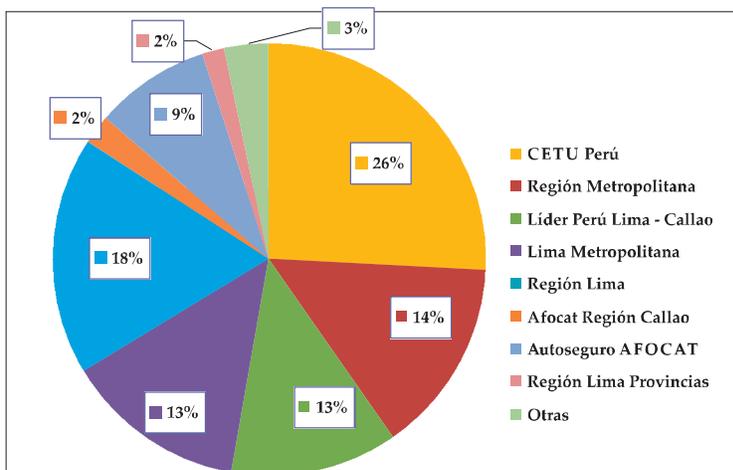


Fuentes: Hospitales María Auxiliadora, Daniel Alcides Carrión, Carlos Lanfranco La Hoz, Sergio Bernales y Dos de Mayo.

Elaboración propia.

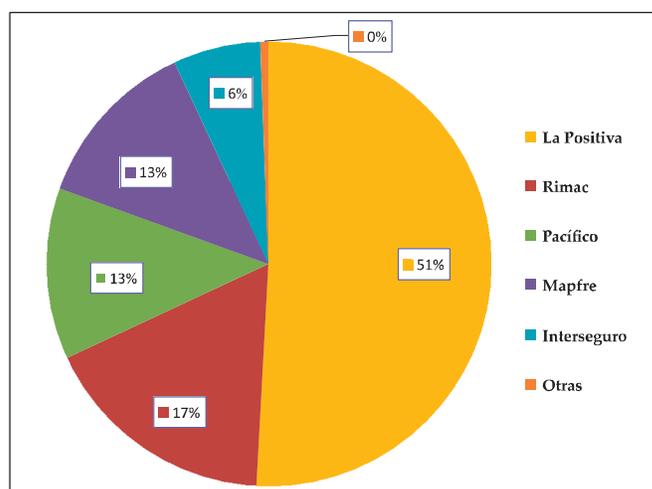
Como se puede apreciar en el gráfico 12, alrededor del 67% de la deuda corresponde a las AFOCAT, mientras que el 33% restante forma parte de las deudas que tienen las empresas aseguradoras con los hospitales mencionados. A continuación, se muestran los gráficos con el porcentaje de deuda correspondiente a cada AFOCAT y empresa aseguradora.

Gráfico 13
Distribución de las deudas a hospitales que mantienen las AFOCAT



Fuente: Hospitales María Auxiliadora, Daniel Alcides Carrión, Carlos Lanfranco La Hoz, Sergio Bernales y Dos de Mayo.
Elaboración propia.

Gráfico 14
Distribución de las deudas a hospitales que mantienen las empresas aseguradoras



Fuente: Hospitales María Auxiliadora, Daniel Alcides Carrión, Carlos Lanfranco La Hoz, Sergio Bernales y Dos de Mayo.
Elaboración propia.

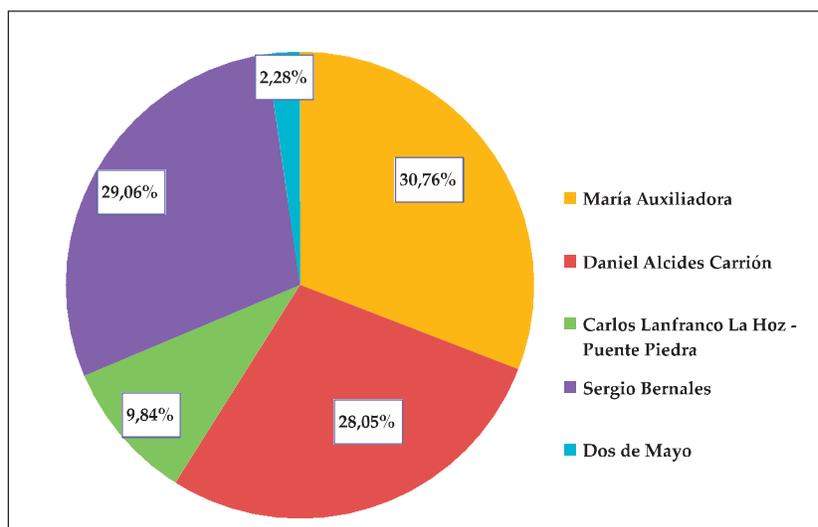
*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

Por otro lado, entre las AFOCAT que adeudan a los hospitales de Lima, la deuda de CETU Perú equivale al 26% del total, monto que asciende a 327 087,78 nuevos soles. Le siguen las AFOCAT Región Metropolitana (182 231,80 nuevos soles), Líder Perú Lima-Callao (159 032,65 nuevos soles), Lima Metropolitana (170 401,90 nuevos soles), Región Lima (223 128,26 nuevos soles), entre otras.

Respecto a las empresas aseguradoras que expiden el SOAT, la deuda de La Positiva equivale al 51% del total, y asciende a 321 897,34 nuevos soles. Le siguen Rímac Internacional (109 056,98 nuevos soles), Pacífico (79 442,25 nuevos soles), Mapfre Perú (79 526,25 nuevos soles), Interseguro (41 010,60 nuevos soles) y otras (3099,58 nuevos soles).

En cuanto a la distribución de deudas por cada hospital, se observa que el Hospital Nacional Sergio E. Bernales es aquel al cual las empresas aseguradoras y las AFOCAT en su conjunto adeudan más, pues concentra el 37% del total de la deuda; hasta mayo del 2012, tenía pendiente de cobro un total de 711 696,83 nuevos soles. Luego le siguen los hospitales María Auxiliadora, Daniel Alcides Carrión, Carlos Lanfranco La Hoz de Puente Piedra y Dos de Mayo, que es el hospital con menor deuda pendiente de cobro.

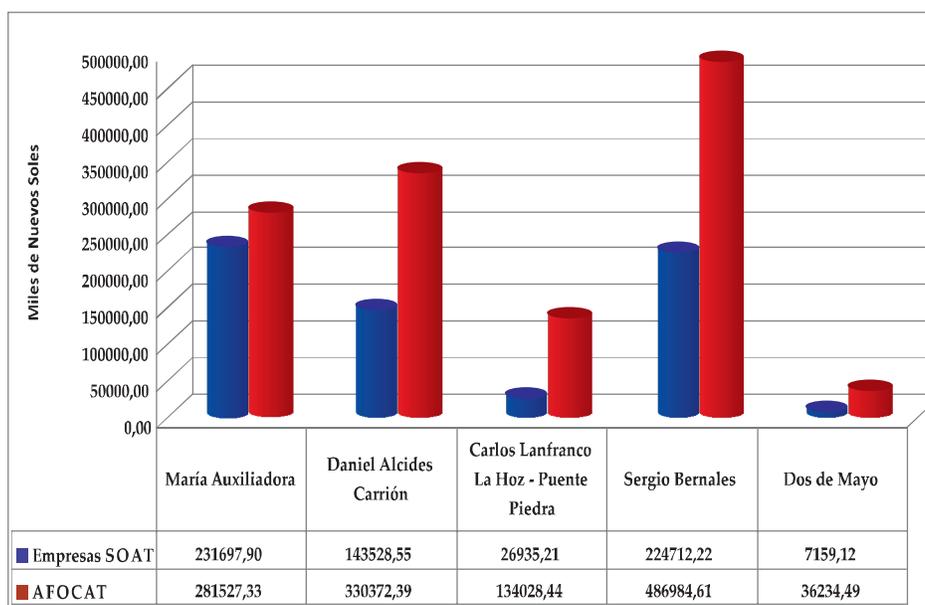
Gráfico 15
Distribución de las deudas de las empresas aseguradoras y las AFOCAT por hospitales



Fuente: Hospitales María Auxiliadora, Daniel Alcides Carrión, Carlos Lanfranco La Hoz, Sergio Bernales y Dos de Mayo.
Elaboración propia.

La información remitida nos permitió conocer que el grado de incumplimiento del pago de deudas es mayor por parte de las AFOCAT que por parte de las empresas aseguradoras. En el gráfico 16 se realiza una disgregación de la deuda dependiendo del tipo de ente asegurador.

Gráfico 16
Distribución de deudas por hospitales
por tipo de ente asegurador



Fuente: Hospitales María Auxiliadora, Daniel Alcides Carrión, Carlos Lanfranco La Hoz, Sergio Bernales y Dos de Mayo.

Elaboración propia.

La información presentada es preocupante, dado que en solo cinco hospitales del país se concentra una deuda pendiente de cobro que se acerca a los 2 millones de nuevos soles, debido a los incumplimientos tanto de las empresas aseguradoras como de las AFOCAT.

Para evitar las pérdidas que se producen en el patrimonio del Estado, es importante generar los mecanismos que permitan hacer efectivo el cobro de las deudas contraídas por las empresas aseguradoras y las AFOCAT con los establecimientos de salud nacionales y, por otro lado, desincentivar la acumulación de deudas impagas.

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

En este marco, es importante resaltar que la SUNASA, como organismo público adscrito al Ministerio de Salud, tiene por función supervisar a las compañías de seguros privados que ofertan el SOAT, y por tanto verificar la oportunidad de los pagos de sus proveedores de servicios de salud. Y si estos incumplen sus obligaciones, tiene la facultad de ejercer una función sancionadora.⁶⁶ Sin embargo, el anexo de infracciones y sanciones del Reglamento de la Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud⁶⁷ no contiene ninguna sanción dirigida a las empresas aseguradoras y AFOCAT.

Del mismo modo, tampoco existe ninguna institución responsable de supervisar que las compañías aseguradoras y las AFOCAT cumplan con emitir las cartas de garantía, con los montos y en la oportunidad debida, aun en los casos en que estas dilaciones generen demoras en la atención a las víctimas de los accidentes de tránsito.

Es necesario que tanto el Ministerio de Transportes y Comunicaciones como la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP modifiquen las normas emitidas para la supervisión de las AFOCAT y las compañías aseguradoras, respectivamente, a fin de que tanto la negativa o demora en la emisión de la carta de garantía como la demora en el pago a los establecimientos de salud por conceptos derivados de la atención a las víctimas cubiertas con dichos seguros sean materia de supervisión y sanción a cargo de la Superintendencia.

66 Artículo 4, inciso 4.2, literal u), del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNASA, aprobado mediante Decreto Supremo 009-2011-SA.

67 Aprobado mediante Decreto Supremo 008-2010-SA.

CAPÍTULO V

SUPERVISIÓN Y FISCALIZACIÓN A LAS COMPAÑÍAS ASEGURADORAS Y LAS AFOCAT COMO GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO

Conforme a lo señalado a lo largo del presente informe, para que el SOAT cumpla con su función de asistir a las víctimas de los accidentes de tránsito es necesario que el Estado instaure mecanismos destinados a supervisar, fiscalizar y, de ser el caso, sancionar a las compañías aseguradoras y a las AFOCAT cuando afecten los derechos de los beneficiarios de los seguros que expiden.

Para ello, se han previsto mecanismos de control a cargo de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones y del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI).

Por otro lado, también se requiere la presencia de instituciones que se encarguen de dirimir las diferencias que puedan surgir entre los establecimientos de salud y los expendedores de SOAT, como el Instituto Nacional de Rehabilitación Dra. Adriana Rebaza Flores (INR).

Finalmente, se necesita que el Poder Judicial cumpla sus funciones como institución encargada de sancionar penalmente las conductas peligrosas o lesivas a la vida, la salud, el patrimonio o la seguridad vial, y de determinar en la vía civil las responsabilidades e indemnizaciones en el contexto de la ocurrencia de un accidente de tránsito, así como de la comisión de infracciones de tránsito.

A continuación, procederemos a analizar el papel que desempeña cada una de las entidades señaladas.

2. La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.

La Superintendencia es una institución constitucionalmente autónoma y con personería de derecho público, cuyo objeto es proteger los intereses del público en el ámbito de los sistemas financiero y de seguros. Ejerce el control y la supervisión de las empresas bancarias, de las empresas aseguradoras, de

las empresas de administración de fondos de pensiones, de las que reciben depósitos del público y de aquellas otras que, por realizar operaciones conexas o similares, se encuentren determinadas por la ley.⁶⁸

En cuanto a las AFOCAT, estas son reguladas, supervisadas, fiscalizadas, controladas y sancionadas por la Superintendencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 27181, Ley de Transporte y Tránsito Terrestre,⁶⁹ y el artículo 2 del Decreto Legislativo 1051.

1.1 Órganos encargados de la supervisión de las empresas aseguradoras y las AFOCAT. Presencia a nivel nacional

Conforme a lo señalado en el artículo 117 del Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, aprobada mediante Resolución SBS 4027-2011, la Superintendencia Adjunta de Seguros es el área encargada de supervisar a las empresas de seguros, reaseguros, sus subsidiarias, así como a los intermediarios y auxiliares de seguros, para el adecuado control de los riesgos que estos asumen en sus operaciones. Del mismo modo, se encarga también de realizar la evaluación y la supervisión las Derramas y Cajas de Beneficios, y las AFOCAT.

Para ello, cuenta con la Intendencia General de Seguros, que evalúa permanente y ejerce la supervisión in situ de las empresas de seguros y de las AFOCAT a través de las siguientes unidades organizativas:⁷⁰

- Departamento de Supervisión del Sistema de Seguros: A.
- Departamento de Supervisión del Sistema de Seguros: B.
- Departamento de Supervisión de las AFOCAT.
- Departamento de Supervisión de Riesgos de Seguros.
- Departamento de Supervisión de Riesgos de Reaseguros.
- Departamento de Registros del Sistema de Seguros.

Por otro lado, la Plataforma de Atención al Usuario se encarga de atender las consultas y denuncias que formulan los usuarios de las empresas supervisadas pertenecientes al sistema financiero, al sistema de seguros y al

68 De conformidad con el artículo 87 de la Constitución Política del Perú y el artículo 345 de la Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, Ley 26702.

69 Artículo modificado por el Decreto Legislativo 1051, publicado el 27 de junio del 2008.

70 Artículo 124 de la Resolución SBS 4027-2011.

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

sistema privado de pensiones, y a las empresas de servicios complementarios y conexos.

Asimismo, conforme a lo establecido en el artículo 77 del Reglamento de la Superintendencia, esta institución es responsable de elaborar propuestas de perfeccionamiento regulatorio sobre la base del análisis de la tipología de los casos más reclamados, y contribuir a mejorar la gestión de las empresas supervisadas mediante la elaboración de reportes estadísticos con información comparativa respecto a la situación de la empresa supervisada y su evolución en el mercado.

La Superintendencia también cuenta con oficinas desconcentradas en las ciudades de Arequipa y Piura, encargadas de supervisar a las empresas de su ámbito en la aplicación de las normas del Reglamento de Transparencia de Información y Disposiciones Aplicables a la Contratación con Usuarios del Sistema Financiero, así como de recibir y canalizar las consultas, reclamos y denuncias de los usuarios de los sistemas supervisados que operan en los referidos ámbitos geográficos.

En lo concerniente a la supervisión y control de las compañías de seguros que venden SOAT y de las AFOCAT, las oficinas desconcentradas carecen de competencias y se limitan a recibir las denuncias, quejas y reclamos para derivarlos a la sede central, donde se evalúan, tramitan y resuelven.

1.2 Supervisión, tipos de denuncias y sanciones impuestas a las AFOCAT y empresas aseguradoras

El marco de regulación y supervisión al que se someten las compañías aseguradoras está determinado por la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros, que busca asegurar que dichas entidades sean competitivas, sólidas y confiables.

Para el ejercicio de la potestad sancionadora, la Superintendencia cuenta con un Reglamento de Sanciones, aprobado mediante Resolución SBS 816-2005, publicada el 6 de junio del 2005, en el cual se incluyen las infracciones específicas al sistema de seguros, su graduación y las sanciones correspondientes. Las sanciones son imputables a las empresas de seguros y reaseguros, así como a los accionistas, directores, gerentes, trabajadores y representantes de las empresas supervisadas.

En cuanto a las sanciones que se pueden aplicar a las AFOCAT por la comisión de infracciones, se encuentran reguladas en el Reglamento de Supervisión

de las Asociaciones de Fondos Regionales o Provinciales contra Accidentes de Tránsito (AFOCAT) y de Funcionamiento de la Central de Riesgos de Siniestralidad Derivada de Accidentes de Tránsito, aprobado mediante Decreto Supremo 040-2006-MTC.

Durante el período 2008-2011, la Superintendencia ha recibido un total de 481 denuncias formuladas por los establecimientos de salud, así como por personas naturales y jurídicas, contra las empresas aseguradoras y las AFOCAT. De este total, 288 —aproximadamente el 60% del total— corresponden a denuncias contra las AFOCAT presentadas desde el 2008.⁷¹

Cuadro 26
Denuncias presentadas contra las AFOCAT y empresas aseguradoras que expiden el SOAT 2006-2011

Empresas aseguradoras /AFOCAT	Denunciantes		Total de denuncias
	Establecimientos de salud	Personas naturales y personas jurídicas	
Empresas aseguradoras	25	168	193
AFOCAT(*)	59	229	288
Total	84	397	481

(*) Denuncias interpuestas contra las AFOCAT desde el 2008

Fuente: Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (Oficio 14787-2012-SBS, del 27 de abril del 2012).

Elaboración propia.

En lo que se refiere a los motivos de denuncia contra las empresas aseguradoras, el mayor número es el incumplimiento de las cláusulas o condiciones del contrato, con un total de 115 denuncias, equivalente al 60%. Luego le siguen en menor cantidad la demora en el pago de la indemnización y la inconformidad con el monto de esta.

⁷¹ Las denuncias son interpuestas a partir del 2008 debido a que en ese año la Superintendencia asumió las funciones de supervisión, fiscalización y sanción de las AFOCAT, conforme a lo dispuesto en el Decreto Legislativo 1051. Anteriormente, dichas funciones estuvieron a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

Cuadro 27
Motivos de las denuncias presentadas contra las empresas aseguradoras y AFOCAT

Motivo de la denuncia	Entidad denunciada	
	Empresa aseguradora	AFOCAT
Incumplimiento de cláusulas del contrato, pólizas, condiciones, acuerdos	115	87
Demora en el pago de la indemnización	16	102
Rechazo por siniestro no cubierto	11	6
Inconformidad con el monto de la indemnización	12	2
No recibió cobertura provisional	0	7
Inadecuada o insuficiente información sobre el seguro contratado	1	1
Otros motivos	38	83
Total	193	288

Fuente: Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (Oficio 14787-2012-SBS, del 27 de abril del 2012)

Elaboración propia.

Para el caso de las AFOCAT, el motivo de denuncia más frecuente lo constituye la demora en el pago de la indemnización, con 102 casos (36%), seguido del incumplimiento de cláusulas del contrato, y condiciones de acuerdo y otros motivos.

Respecto de las sanciones aplicadas, durante el período 2010-2011, la Superintendencia impuso un total de 49 sanciones a partir de 57 procedimientos iniciados contra las empresas aseguradoras y las AFOCAT.

Cuadro 28
Total de sanciones impuestas a las AFOCAT y empresas aseguradoras que expiden el SOAT

Año	Sanciones impuestas	Procedimientos archivados	Total de procedimientos
AFOCAT	49	6	55
Empresas aseguradoras	2	0	2
Total	51	6	57

Fuente: Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (Oficio 14787-2012-SBS, del 27 de abril del 2012)

Elaboración propia.

Como se aprecia en el cuadro, únicamente se han impuesto 2 sanciones a las empresas aseguradoras, mientras a las AFOCAT un total de 49 sanciones, equivalente al 96% del total impuesto.

Una de las sanciones impuestas a las compañías aseguradoras obedece a la comisión de la infracción «no presentar otra información» y la otra al incumplimiento de lo dispuesto en la Circular S-638-2009, relativa a la publicación de indemnizaciones por muerte no reclamadas por los beneficiarios de las víctimas de accidentes de tránsito-SOAT.⁷²

En tanto, para el caso de las AFOCAT son siete las infracciones tipificadas en el Reglamento de Supervisión de las AFOCAT que con mayor frecuencia cometen dichas asociaciones. Otra infracción que cometen es la establecida en el anexo I, rubro 1, inciso 16 del Reglamento de Sanciones aprobado mediante Resolución SBS 816-2005, que consiste en «no cumplir las normas que rigen a las personas sujetas al control y supervisión de la Superintendencia, relacionadas con las infracciones previstas para el sistema financiero, sistema de seguros, sistema privado de pensiones y otras personas supervisadas en este Reglamento».

72 Circular sobre indemnizaciones por muerte no reclamadas por los beneficiarios de las víctimas de accidentes de tránsito – SOAT, que dejó sin efecto la Circular N° S-621-2006, establece el procedimiento a seguir por las empresas aseguradoras para comunicar a los beneficiarios que no se hayan acercado a solicitar el cobro de indemnización por fallecimiento, debiendo actualizar dicha información en sus páginas web de los días 15 y 30 de cada mes. Similar disposición se establece para las Afocat se establece en la Circular Afocat 06-2011.

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

Cuadro 29
Principales infracciones cometidas por las AFOCAT
(en aplicación del Decreto Supremo 040-2006-MTC)

N.º	Infracción detectada	Multa en UIT
1.º	Infracción A.1 (grave): Incorporar como miembros de la AFOCAT u otorgar el CAT a personas naturales o jurídicas que no cumplan con los requisitos para ser miembro de una AFOCAT conforme al artículo 8 del Reglamento.	2 UIT
2.ª	Infracción A.4 (grave): No emitir las órdenes de pago a favor de la(s) víctima(s) de accidentes de tránsito y/o de los establecimientos de salud que atendieron a la(s) víctima(s), en la oportunidad, forma, montos y condiciones previstos en el Reglamento, o emitirlos sin que exista la disponibilidad de pago en la cuenta administrada por la entidad fiduciaria.	3 UIT
3.ª	Infracción A.7 (leve): No contratar a personal calificado para cubrir los cargos del Consejo de Administración y Gerencia General o como responsable de la elaboración de las notas técnicas y cálculo del Fondo de Solvencia.	1 UIT
4.ª	Infracción A.10 (grave): No emitir el CAT y la calcomanía por cada vehículo coberturado [sic], de acuerdo con los formatos aprobados por la autoridad competente.	2 UIT
5.ª	Infracción A.12 (leve): No cumplir con los demás requerimientos que le formule por escrito la autoridad competente.	1 UIT
6.ª	Infracción A.15 (grave): No presentar estados financieros de la AFOCAT con la periodicidad y formato requerido. La presentación de información con errores será considerada como no recibida.	2 UIT
7.ª	Infracción A.17 (grave): Falta de actualización de la Nota Técnica.	2 UIT

Fuente: Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (Oficio 14787-2012-SBS, del 27 de abril del 2012).

Elaboración propia.

Conforme a la información que se muestra en el cuadro 31 se advierte que las principales infracciones de las AFOCAT se centran en el desacato a los requerimientos de la autoridad y una contravención directa al cumplimiento del pago de las indemnizaciones a los beneficiarios del Certificado de Accidentes de Tránsito (CAT), debido a la negativa a emitir las órdenes de pago a las víctimas de accidentes de tránsito y/o los establecimientos de salud que las atendieron.

Respecto a las AFOCAT que han recibido la mayor cantidad de sanciones por parte de la Superintendencia durante el período 2010-2011, se encuentran el

Fondo contra Accidentes de Tránsito Región Puno (FONCAT) y la AFOCAT CETU Perú, que opera en Lima, cada una con ocho sanciones; les sigue la Asociación Fondo contra Accidentes de Tránsito de Transportistas de la Región Arequipa (AFOCAT TRA), con siete sanciones recibidas.

Cuadro 30
Relación de las AFOCAT sancionadas por la Superintendencia
2010-2011

Región	AFOCAT	Infracciones establecidas en el Reglamento de Supervisión de las AFOCAT							Total	
		A.1	A.4	A.7	A.10	A.12	A.15	A.17		Otras
Áncash	AFORCAT Áncash	1	1							2
Arequipa	AFOCAT TRA	1		1		3	1	1		7
	AFOCAT RAA Ravisur					1	1			2
Ayacucho	Autoseguros AFOCAT Ayacucho (AFOSECAT)	1								1
	AFOCAT Regional de Ayacucho								1	1
Junín	AFOCATU	1								1
	AFOCAT Junín	1	1			1	1			4
	AFOCAT R.J.P.H.					1	1			2
La Libertad	AFOCAT La Libertad	1			1					2
	AFOCAT Trujillo Región La Libertad		1							1
Lima Metropolitana	AFOCAT Cetu Perú	1	2	1		3		1		8
	AFOCAT Lima Metropolitana	1								1
	Líder Perú AFOCAT Lima Callao		2			1				3
	AFOCAT RM					1	1			2
	AFOCAT Región Lima Sur	1	1			1				3
Lima Provincias	AFOCAT - Región Lima		1							1
	AFOCAT Lima Provincias		1			2				3
Piura	AFOCAT Nuestra Señora de la Asunción								1	1
	AFOCAT Piura					2	1			3
Puno	AFOCAT Puno					1				1
	FONCAT	2				5	1			8
	AFOCAT La Primera	1								1
Tacna	AFOCAT Choferes profesionales de Tacna	1								1
Tumbes	FASMOT	1	1			1				3
San Martín	AFOCAT San Martín	1			1	2				4
Total		15	11	2	2	25	7	2	2	66

Fuente: Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (Oficio 14787-2012-SBS, del 27 de abril del 2012).

Elaboración propia.

En cuanto a las compañías aseguradoras sancionadas, tenemos que durante el período 2006-2011, la Superintendencia ha sancionado con amonestación únicamente a las empresas Rímac Internacional y la Positiva, por incumplimiento de las disposiciones consignadas en la Circular SBS

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

S-621-2006⁷³ respecto de la publicación de las indemnizaciones por muerte no reclamadas por los beneficiarios de las víctimas de accidentes de tránsito.

Debe tenerse en cuenta que los beneficiarios de dichos seguros, además de afrontar la negativa de la AFOCAT o empresa aseguradora a cubrir con la indemnización correspondiente, luego se enfrentan a las limitaciones de denunciar a las referidas entidades ante la Superintendencia debido a la ausencia de oficinas a nivel nacional.

Dicha situación podría estar derivando no solo en que las empresas aseguradoras y AFOCAT no estén lo suficientemente controladas y supervisadas, sino también en una posible afectación a los derechos de las víctimas de accidentes de tránsito.

1.3 La Central de Riesgos de Siniestralidad derivada de Accidentes de Tránsito

Si bien la Superintendencia cuenta ya con una organización especializada en el control de las empresas aseguradoras comercializadoras del SOAT y las AFOCAT, aún no ha cumplido con implementar en su organización la Central de Riesgos de Siniestralidad derivada de Accidentes de Tránsito, establecida mediante el artículo 2, inciso 2.4 del Reglamento de Supervisión de las Afocat.

La referida Central, conforme a lo señalado en el artículo 4, inciso 1, literales a) y c), representa la idea de un sistema de información administrado por la Superintendencia, que se encargaría del acopio, procesamiento y difusión de la información de siniestralidad derivada de accidentes de tránsito, a efectos de que esta refleje adecuadamente el costo de dichos accidentes.

Asimismo, la Central concentraría toda la información relativa a los vehículos asegurados con el SOAT o cubiertos con el CAT, la cual sería difundida y proporcionada al público, de acuerdo con las disposiciones que dicte la Superintendencia, respecto de los indicadores del SOAT y CAT, incluyendo el índice de siniestralidad. Esto permitiría que la propia Superintendencia emita los certificados de siniestralidad,⁷⁴ acción que actualmente realizan las compañías aseguradoras y las AFOCAT según lo dispuesto en la Primera

⁷³ Circular derogada por la Circular SBS S-638-2009.

⁷⁴ Los certificados de siniestralidad son documentos en los cuales constan los importes de las indemnizaciones relacionadas con los accidentes de tránsito en los que ha intervenido el vehículo asegurado con el SOAT o con el CAT, de acuerdo con la información obtenida de las empresas de seguros y AFOCAT.

Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento citado. Sin embargo, hasta la fecha no se ha implementado la referida Central.

De acuerdo con lo señalado hasta el momento, y considerando la dispersión de las AFOCAT a nivel nacional y el ámbito de las empresas aseguradoras que expiden el SOAT con cobertura en todo el país, es necesario que la Superintendencia implemente Intendencias Regionales que cuenten con las competencias y los recursos para desplegar una fiscalización in situ de dichas personas jurídicas en todo el país.

Ello permitirá detectar y sancionar oportunamente las infracciones que pudieran cometer las compañías aseguradoras y AFOCAT, lo que contribuiría a que el sistema funcione mejor, pues se otorgarían facilidades para que los ciudadanos de todo el país presenten denuncias y se cumpliría con proteger los derechos de los beneficiarios de las pólizas de SOAT.

Finalmente, es necesario mencionar que, a la fecha, la Superintendencia ha emitido circulares que amplían algunos aspectos de la supervisión a las empresas aseguradoras para su aplicación a las AFOCAT. Sin embargo, para ejercer una adecuada regulación, supervisión, fiscalización y sanción de las AFOCAT, es necesario dotar a la Superintendencia de facultades normativas que le permitan proponer e implementar rápidamente propuestas de nuevas infracciones al Reglamento de Supervisión a las AFOCAT, por cuanto los cambios que en se hagan en este requieren la aprobación vía Decreto Supremo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

2. El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI)

El INDECOPI es un organismo público especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. Su objetivo es la promoción del mercado y la protección de los derechos de los consumidores, así como el fomento en la economía peruana de una cultura de leal y honesta competencia, que resguarde la propiedad intelectual.

La Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, Ley 27181, establece que el INDECOPI es una de las autoridades competentes en materia de transporte y tránsito terrestre, toda vez que a estas actividades les resultan aplicables las normas generales sobre protección al consumidor.⁷⁵ Por lo tanto, el

⁷⁵ Artículo 15 de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, Ley 27181.

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

INDECOPI debe velar por la permanente idoneidad de los servicios y por la transparencia de la información que se brinde a los consumidores, sin perjuicio de las facultades de fiscalización y sanción que corresponden a las demás autoridades de transporte.

Es en el marco de dichas funciones y de las normas de protección al consumidor que el INDECOPI atiende los reclamos presentados por los beneficiarios de los SOAT contra las compañías aseguradoras y las AFOCAT, conforme a lo establecido en los artículos 40 del Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Responsabilidad Civil y Seguros Obligatorios por Accidentes de Tránsito y en el artículo 42 del Reglamento de Supervisión de las AFOCAT.

2.1 Instancias del INDECOPI y presencia a nivel nacional

Según lo señalado en el Decreto Legislativo 807, que establece las facultades, normas y organización del INDECOPI,⁷⁶ los procedimientos pueden iniciarse de oficio, de acuerdo con los resultados de las investigaciones que las comisiones de protección al consumidor del INDECOPI realizan, y también por denuncias presentadas por los propios afectados. Las instancias del INDECOPI son las siguientes

- **La Comisión de Protección al Consumidor.** En primera instancia, debe velar por la permanencia de la idoneidad de los servicios y por la transparencia de la información que se brinde a los consumidores, sin perjuicio de las facultades de fiscalización y sanción que corresponden a las demás autoridades de transporte.

- **El Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual.**⁷⁷ Es la segunda y última instancia administrativa, que a través de **La Sala de Defensa de la Competencia Número 2** conoce y resuelve en última instancia administrativa, a nivel nacional, las apelaciones presentadas en los procesos ordinarios relacionados con la protección de los derechos de los consumidores y los recursos de revisión interpuestos contra las resoluciones de segunda instancia en los procesos sumarísimos.

⁷⁶ Dispositivo que debe ser interpretado en concordancia con la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.

⁷⁷ El Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual actualmente se encuentra constituido por tres salas: la Sala de Propiedad Intelectual, la Sala de Defensa de la Competencia Número 1 y la Sala de Defensa de la Competencia Número 2.

A partir de la entrada en vigencia de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, y a fin de establecer un procedimiento ágil de protección al consumidor, el INDECOPI ha creado órganos resolutivos de procedimientos sumarísimos para la tramitación de denuncias cuya cuantía no supera las tres UIT.⁷⁸ Estas deben versar sobre aspectos relacionados con requerimientos de información, métodos abusivos de cobranza y demora en la entrega del producto —en este caso, con independencia de su cuantía—, así como por incumplimiento de medida correctiva, de un acuerdo conciliatorio o de la liquidación de costas y costos. Este procedimiento debe tramitarse en no más de 30 días hábiles.

Los órganos que resuelvan los procedimientos sumarísimos se encontrarán adscritos a las sedes de la institución a nivel nacional o a las oficinas regionales en las que exista una Comisión de Protección al Consumidor o una Comisión con facultades desconcentradas en las materias que pueden ser tramitadas de esta manera. La Comisión de Protección al Consumidor del INDECOPI o la Comisión con facultades desconcentradas en esta materia, según corresponda, constituyen la segunda instancia administrativa en este procedimiento.

Presencia del INDECOPI a nivel nacional

Su sede central se ubica en la ciudad de Lima. Su sede de Lima Norte, creada en el año 2010, se encarga de resolver materias relativas a la protección al consumidor, la fiscalización de la competencia desleal, la eliminación de barreras burocráticas y los procedimientos concursales.

Asimismo, el INDECOPI cuenta con una Gerencia de Oficinas Regionales encargada de coordinar la labor que realizan las oficinas regionales en su respectiva zona de adscripción territorial, y oficinas locales que se ubican en diferentes distritos de Lima.⁷⁹

Cada oficina regional constituye un órgano desconcentrado del INDECOPI, con funciones administrativas y de representación institucional, y desarrolla actividades propias del Servicio de Atención al Ciudadano (SAC), instancia que, de manera gratuita, atiende reclamos y consultas en temas de competencia del INDECOPI, y ofrece el mecanismo de conciliación de reclamos.

⁷⁸ La cuantía se determina por el valor del producto o servicio materia de controversia.

⁷⁹ Estas oficinas se encuentran ubicadas en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez-Zona Nacional, en el Congreso de la República del Perú-Plataforma de Atención al Consumidor, en el centro comercial de Gamarra y en el distrito de San Juan de Lurigancho.

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

Las Oficinas Regionales del Indecopi son 25 y se ubican en los siguientes lugares: Amazonas, Áncash-sede Huaraz, Áncash-sede Chimbote, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Piura, Puno, San Martín, Tacna, Tumbes, Ucayali y el valle de los ríos Apurímac y Ene (VRAE).

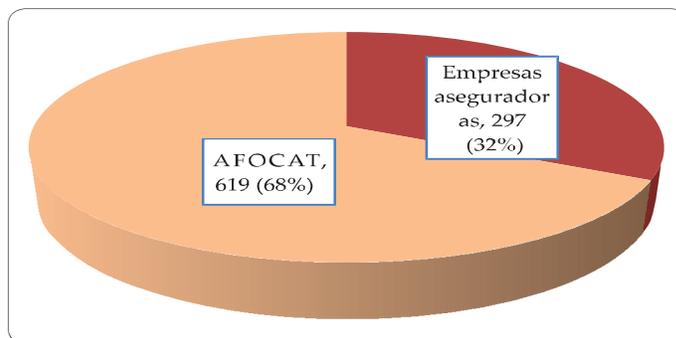
2.2 Denuncias presentadas contra las empresas aseguradoras y las AFOCAT, procedimientos de oficio y sanciones impuestas.

El INDECOPI atiende aquellos casos que vulneran los derechos de los beneficiarios de los SOAT, expedidos tanto por las empresas aseguradoras como por las AFOCAT. Estos hechos están relacionados con la prestación de un servicio no idóneo,⁸⁰ tales como la negativa injustificada al pago de los beneficios, demoras en la atención de solicitudes, exigencia de requisitos no contemplados en la norma, entre otros.

Al respecto, durante el período 2006-2011 los ciudadanos han presentado 916 denuncias ante el INDECOPI. De este total, 297 (32%) fueron presentadas contra las compañías aseguradoras que expiden el SOAT; y el resto de ellas, 619 (68%) fueron formuladas contra las AFOCAT.

80 De acuerdo con lo señalado en el artículo 18 de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, se entiende por idoneidad la correspondencia entre lo que un consumidor espera y lo que efectivamente recibe, en función de lo que el proveedor del bien o servicio le hubiera ofrecido, la publicidad e información transmitida, las condiciones y circunstancias de la transacción, las características y naturaleza del producto o servicio, el precio, entre otros factores. La idoneidad es evaluada en función de la propia naturaleza del producto o servicio, y de su aptitud para satisfacer la finalidad para la cual ha sido puesto en el mercado.

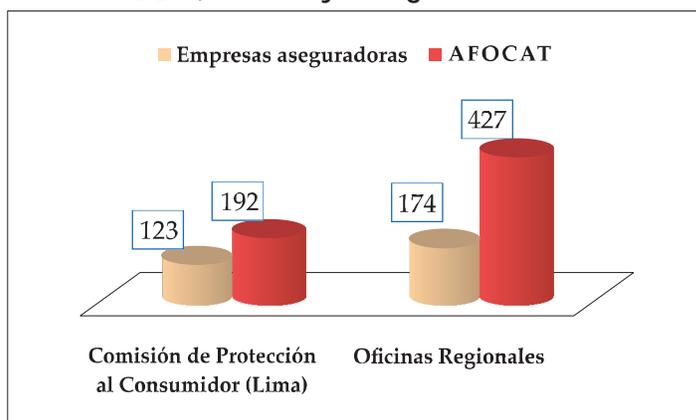
Gráfico 17
Denuncias de parte presentadas ante el INDECOPI
contra las empresas aseguradoras que expenden SOAT y las AFOCAT
2006-2011



Fuente: INDECOPI (cartas 161-2012-CPC/INDECOPI y 0013-2012/GOR-INDECOPI)
Elaboración propia.

Del total de denuncias formuladas durante dicho período, 315 se presentaron ante la Comisión de Protección al Consumidor, localizada en Lima, y un total de 601 denuncias en las 25 Oficinas Regionales con las que cuenta el INDECOPI a nivel nacional. Como se puede apreciar en el gráfico 18, tanto en Lima como en las regiones, el 68% de las denuncias, que suman un total de 619, corresponden a quejas formuladas contra las AFOCAT.

Gráfico 18
Denuncias contra las empresas aseguradoras que expenden SOAT y las
AFOCAT, en Lima y en regiones 2006-2011



Fuente: INDECOPI (cartas 161-2012-CPC/INDECOPI y 0013-2012/GOR-INDECOPI)
Elaboración propia.

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

Durante ese mismo período, las Oficinas Regionales del INDECOPI iniciaron de oficio un total de 44 procedimientos contra las AFOCAT y 3 contra las compañías aseguradoras. En tanto, la Comisión de Protección del Consumidor, en Lima, solo dio inicio a dos procedimientos de oficio contra las AFOCAT y ninguno contra las compañías aseguradoras. Esto significa que de los 965 procedimientos seguidos por el INDECOPI durante el período 2006-2011 contra las compañías aseguradora y las AFOCAT, únicamente el 5% (49) representa los procedimientos iniciados de oficio a nivel nacional.

Cuadro 31

Total de procedimientos iniciados por el INDECOPI contra las empresas aseguradoras y las AFOCAT durante el período 2006-2011

Entidad contra la que se inicia el procedimiento	Procedimientos de parte		Procedimientos de oficio		Total por entidad
	Lima	Oficinas regionales	Lima	Oficinas regionales	
Empresas aseguradoras	123	174	0	3	300
AFOCAT	192	427	2	44	665
Total	315	601	2	47	965

Fuente: INDECOPI (cartas 161-2012-CPC/INDECOPI y 0013-2012/GOR-INDECOPI)
Elaboración propia.

En lo que corresponde al origen de los procedimientos iniciados, destaca Lima en primer lugar, con un total de 317 casos atendidos. Respecto de las Oficinas Regionales, las que registran mayor cantidad de procedimientos contra las compañías aseguradoras y las AFOCAT son las de Arequipa, Junín y Puno, cada una con el 19% de los casos, equivalente al 57% de casos en las regiones, los cuales suman un total de 648. Loreto es la que cuenta con menos procedimientos relacionados con esta materia.

Cuadro 32
Procedimientos iniciados de parte y oficio en Lima y las Oficinas Regionales (2006-2011)

Oficina Regional	Total de procedimientos	Procedimientos de parte	Procedimientos de oficio
Lima	317	315	2
Arequipa	120	120	0
Junín	120	119	1
Puno	120	113	7
La Libertad	80	73	7
Lambayeque	56	51	5
Ica	35	31	4
Tacna	34	32	2
Piura	25	25	0
Cajamarca	16	10	6
San Martín	16	4	12
Áncash-Huaraz	11	9	2
Cusco	10	10	0
Áncash-Chimbote	3	3	0
Loreto	2	1	1
Total	965	916	49

Fuente: INDECOPI (carta 0013-2012/GOR-INDECOPI).

Elaboración propia.

En el cuadro 32 se aprecia que el mayor número de procedimientos de oficio han sido iniciados por la Oficina Regional de San Martín, mientras que en otras oficinas – como las de Junín, Arequipa y Lima – han sido muy pocos los procedimientos iniciados durante el período señalado. Un dato adicional que llama la atención es que no se han reportado procedimientos contra las empresas aseguradoras ni AFOCAT en las Oficinas Regionales de Amazonas, Huancavelica, Huánuco, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Tumbes y Ucayali.

En líneas generales, y al igual que en el análisis de las principales denuncias atendidas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, se evidencia un mayor grado de insatisfacción respecto del servicio brindado por las AFOCAT que por las empresas aseguradoras.

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

Esta situación debe ser tomada en cuenta a efectos de fortalecer las acciones de supervisión que el INDECOPI realiza en materia de protección al consumidor-beneficiario de los SOAT, así como de desarrollar e implementar medidas que disuada a las AFOCAT y empresas aseguradoras de cometer acciones que afecten los derechos de las víctimas de accidentes de tránsito.

2.3 Estado de los casos tramitados en la Sala de Competencia Número 2 del INDECOPI

Del total de casos reflejados en denuncias presentadas por los ciudadanos y procedimientos de oficio tramitados por el INDECOPI durante el período 2006-2011, 264 se han tramitado vía apelaciones ante la Sala de Competencia Número 2 del INDECOPI,⁸¹ la mayor parte de estas han estado relacionadas con procedimientos contra las AFOCAT.

Cuadro 33
Expedientes tramitados ante la Sala de Defensa de la Competencia
Número 2 del INDECOPI (SOAT y AFOCAT 2006-2011)

Año	AFOCAT	Empresas aseguradoras	Total
2006	0	10	10
2007	3	10	13
2008	19	11	30
2009	19	12	31
2010	53	28	81
2011	79	20	99
Total	173	91	264

Fuente: INDECOPI (Oficio 034-2012/SC2-INDECOPI, del 27 de junio del 2012).

Elaboración propia.

De las mencionadas apelaciones, el 66% corresponden a expedientes de AFOCAT y el 34%, a empresas aseguradoras que expenden SOAT.

81 Oficio 034-2012/SC2-INDECOPI, del 27 de junio del 2012.

Cuadro 34
Resultados de los procedimientos seguidos contra las empresas aseguradoras y AFOCAT en la Sala de Defensa de la Competencia Número 2 del INDECOPI (2006-2011)

Resultados	Empresas aseguradoras	AFOCAT	Total
Confirma	61	92	153
Revoca	13	36	49
Desistimiento	8	9	17
Nulidad	4	25	29
Otros	5	11	16
Total	91	173	264

Fuente: INDECOPI (Oficio 034-2012/SC2-INDECOPI, del 27 de junio del 2012).

Elaboración propia.

Como se puede apreciar, alrededor del 59% de los expedientes tramitados en la Sala de Defensa de la Competencia Número 2 han concluido confirmando las sanciones —tanto para la AFOCAT como para las empresas aseguradoras—, en tanto el 19% fueron revocadas.

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

Cuadro 35
Relación de AFOCAT con sanciones confirmadas en segunda instancia
del INDECOPI
2008-2011

Región	AFOCAT	N° de sanciones impuestas	Amonestación	Sin sanción	Total
Áncash	AFOCAT Chimbote Región Áncash	1	0	0	1
Arequipa	AFOCAT Región Arequipa	3	0	0	3
	AFOCAT TRA	0	0	1	1
	AFOCAT FUTUIRA	2	0	0	2
	AFOCAT RAA-Ravisur	1	0	0	1
Cajamarca	AFOCAT Región Cajamarca	2	0	0	2
	Asociación Fondo contra Accidentes de Tránsito Jaén (*)	1	0	0	1
	Asociación Fondo de Coberturas de Accidentes de Tránsito del Cumbe (*)	1	0	0	1
Cusco	Asociación Fondo contra Accidentes de Tránsito La Regional (*)	1	0	0	1
Ica	AFOCAT El Ángel	2	0	1	3
Junín	AFOCAT Junín	7	0	0	7
	AFOCATU	4	1	1	6
	AFOCAT Región Centro Nor Oriente	1	0	1	2
	AFOCAT R.J.P.H.	0	0	1	1
La Libertad	AFOCAT La Libertad	3	0	0	3
	AFOCAT Nuevo Horizonte Región La Libertad	2	0	0	2
	Asociación Fondo contra Accidentes de Tránsito Virgen Dolorosa (*)	1	0	0	1
Lambayeque	Asociación de Fondos Colectivos contra Accidentes de Tránsito Regional (*)	1	0	1	2
Lima	AFOCAT Región Lima	8	0	0	8
	Lider Perú AFOCAT Lima Callao	4	0	0	4
	AFOCAT Región Lima Sur(1)	6	0	0	6
	AFOCAT RM	1	0	1	2
Loreto	Asociación de Fondo Obligatorio contra Accidentes de Tránsito de la Región Loreto (*)	1	0	0	1
Piura	Asociación de Fondos contra Accidentes de Tránsito Regional de Mototaxistas Almirante Miguel Grau (*)	2	0	0	2
	AFOCAT Piura	1	0	0	1
Puno	AFOCAT Puno	7	0	0	7
	FONCAT	7	0	2	9
	AFOCAT La Primera	1	1	0	2
San Martín	AFOCAT San Martín	1	0	0	1
	Asociación Fondo Regional contra Accidentes de Tránsito Selva Región San Martín (*)	1	0	0	1
Tacna	AFOCAT Sur Perú Región Tacna (2).	1	1	0	2
	AFOCAT Región Tacna	1	0	0	1
Total		75	3	9	87

(*) Afocat que a la fecha no se encuentran en funcionamiento.

(1) Actualmente denominada AFOCAT Premium.

(2) Actualmente denominada AFOCAT Sur Perú Región Tacna.

Fuente: INDECOPI (Oficio 034-2012/SC2-INDECOPI, del 27 de junio del 2012).

Elaboración propia.

Al analizar las resoluciones expedidas por la segunda instancia del INDECOPI durante el período 2008-2011, se aprecia que en 87 casos vistos contra las AFOCAT, se confirmó lo resuelto en primera instancia, reflejado en 75 sanciones, 3 amonestaciones y 9 casos en los que se confirma la ausencia de sanción. Las sanciones recayeron en 30 AFOCAT, de las cuales seis actualmente no se encuentran en funcionamiento.

Para el caso de los casos tramitados contra las compañías aseguradoras, se aprecia que en 58 casos se confirmó la resolución de primera instancia, lo cual significó la imposición de 31 sanciones, 10 amonestaciones y 17 casos en los que no se sancionó.

Cuadro 36
Relación de empresas aseguradoras con sanciones confirmadas en
segunda instancia del INDECOPI
2008-2011

Empresa aseguradora	N.º de sanciones impuestas	Amonestación	Sin sanción	Total
Interseguro S. A.	3	0	1	4
La Positiva Seguros y Reaseguros S. A.	12	0	6	18
Mapfre Perú Compañía de Seguros y Reaseguros S. A.	7	3	2	12
Pacífico Peruano Suiza Compañía de Seguros y Reaseguros S. A.	2	5	4	11
Rímac Internacional Compañía de Seguros y Reaseguros S. A.	7	2	4	13
Total	31	10	17	58

Fuente: INDECOPI (Oficio N° 034-2012/SC2-INDECOPI, del 27 de junio del 2012).

Elaboración propia.

De la información analizada, se concluye que la fiscalización ex post que viene realizando el INDECOPI es intensa. Estas actividades estarían directamente relacionadas con la desconcentración de la institución, lo que en definitiva sirvió para acercar al INDECOPI a la población.

2.4 Análisis de las resoluciones emitidas por la Sala de Defensa de la Competencia del INDECOPI en materia de SOAT

De la revisión de las resoluciones emitidas por el INDECOPI en los procedimientos relacionados con los seguros obligatorios contra accidentes

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

de tránsito⁸², se observa que dicha entidad considera que el plazo de 10 días hábiles que tienen las aseguradoras y AFOCAT para pagar los beneficios a favor de los beneficiarios del SOAT y del CAT es una garantía legal a favor de ellos. La demora y la exigencia de requisitos no previstos en el Reglamento del SOAT para el pago se entienden como incumplimientos de esta garantía e implican una vulneración del deber de idoneidad en la prestación del servicio.

Así, por ejemplo, se determinó que la demora en la tramitación de una solicitud de reembolso por concepto de gastos médicos es una infracción por parte de la empresa aseguradora a su deber de idoneidad, establecido en el Reglamento del SOAT. Por este motivo, se dispone el pago de los beneficios de manera directa, como medida correctiva.⁸³

Entre los principales motivos de sanción a las aseguradoras y AFOCAT desarrollados en las resoluciones de INDECOPI, tenemos:

a) Negativa al pago de beneficios por gastos médicos e incapacidad temporal por exigencia de requisitos no establecidos en la norma

Uno de los casos relacionados con la negativa al pago de los beneficios por gastos médicos se debe a que una AFOCAT señaló que la factura presentada por la atención a un beneficiario del seguro no se había emitido a nombre de la AFOCAT y que tampoco se había acompañado con el ejemplar destinado a la SUNAT. En este caso, el INDECOPI señaló que dichos requisitos no se encuentran especificados en el Reglamento del SOAT ni en el Reglamento de Comprobantes de Pago, lo cual constituye una contravención al deber de idoneidad (Resolución 0158-2011/SC2-INDECOPI).

También se han presentado casos en los que ciertas AFOCAT se han negado a pagar los beneficios del SOAT debido a que los certificados médicos no siguen el formato establecido por el Ministerio de Salud. En este supuesto, el INDECOPI se ha pronunciado señalando que basta precisar el número de días de descanso médico y reitera que, en caso de duda, se debe realizar el trámite establecido en el artículo 31 del Reglamento del SOAT ante el Instituto Nacional de Rehabilitación (Resolución 1010-2010/SC2-INDECOPI / Resolución 1252-2011/SC2-INDECOPI).

82 Las resoluciones fueron remitidas a la Defensoría del Pueblo, mediante Oficio 034-2012/SC2-INDECOPI.

83 Resolución 0507-2010/SC2-INDECOPI.

Por otro lado, se presentó el caso de la exigencia de la sucesión intestada de la persona fallecida en un accidente de tránsito para proceder al pago de los beneficios. En este caso, al no ser la sucesión intestada un requisito exigible, la Sala estableció como supuesto para garantizar los intereses de los beneficiarios que los pagos se efectúen bajo la modalidad de consignaciones judiciales (Resolución 0615-2010/SC2-INDECOPI).

No obstante, cabe observar que, de acuerdo con lo señalado en el artículo 34 del Reglamento del SOAT, dicha modalidad de pago tampoco sería exigible, puesto que el solicitante puede presentar una declaración jurada, suscrita ante funcionarios acreditados de la compañía aseguradora o con firma legalizada ante notario público, que acredite la no existencia de beneficiarios con mayor prioridad.

Asimismo, se presentó otro caso en el que si bien el beneficiario cobró la indemnización, la mala práctica fue comprobada y sancionada por la primera instancia del INDECOPI. No obstante, la segunda instancia revocó la sanción por ausencia de elementos que acrediten de manera certera la vulneración a intereses colectivos (Resolución 238-2010/SC2-INDECOPI).

b) Negativa al pago de beneficios debido a que la unidad de transporte que contaba con el CAT se había accidentado en un punto fuera de la ruta autorizada que tenía el vehículo para prestar el servicio

En este caso, los argumentos de la AFOCAT fueron desestimados, pues de acuerdo con lo señalado en los artículos 36.2 del Reglamento AFOCAT, la Sala precisó que las AFOCAT pueden repetir lo pagado contra los transportistas que, transitando fuera de la ruta autorizada, participen en accidentes de tránsito (Resolución 0330-2010/SC2-INDECOPI).

c) Negativa a la emisión de la Carta de Garantía

El INDECOPI ha establecido en sus resoluciones que la emisión de la referida Carta constituye el incumplimiento de la obligación originada en la Directiva 106-MINSA/DGSP-V.01, aprobada mediante Resolución Ministerial 109-2007/MINSA. Esta posición salvaguarda el derecho a la atención inmediata que tienen las víctimas de los accidentes de tránsito, y refuerza la obligación de las aseguradoras y AFOCAT de extender dichas cartas una vez conocida la ocurrencia del accidente (Resolución 1509-2010/SC2-INDECOPI).

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

d) Responsabilidad por la cobertura de terceros no ocupantes y ocupantes de un vehículo no asegurado

En diversos pronunciamientos,⁸⁴ la Sala de Defensa de la Competencia Número 2 viene realizando una interpretación del artículo 17 del Reglamento del SOAT,⁸⁵ estableciendo que debe entenderse como tercero no ocupante de un vehículo no asegurado, incluso a los ocupantes de vehículos que no tiene SOAT o CAT, argumentando que, desde una visión proconsumidor y en atención al fin social del SOAT de asegurar la atención de todas las víctimas de accidentes en el caso de accidentes de tránsito en los que estén involucradas unidades que no cuenten con el seguro obligatorio, la empresa aseguradora del vehículo que sí lo tenga deberá asumir el costo y las atenciones no solo de los ocupantes del vehículo asegurado y de los peatones, sino también de los ocupantes de las unidades no aseguradas.

Ante esta lectura, la Defensoría del Pueblo considera que la interpretación realizada por el INDECOPI, si bien invoca los fundamentos para los que se concibió el sistema de seguros obligatorios contra accidentes de tránsito, puede constituir un incentivo perverso que encarezca el seguro y lo torne ineficiente, pues si se imputan a las aseguradoras o AFOCAT los costos que deben ser cubiertos por los responsables de las unidades que no tienen seguro, se envía el mensaje de que no es necesario contratar el seguro, pues los que sí cumplen asumirán todos los costos que se originen.

Finalmente, se concluye que, en términos generales, existe un intenso trabajo del INDECOPI en la atención de las denuncias presentadas. Esta institución desarrolla una destacada función, pues por medio de sus resoluciones, viene esclareciendo criterios para analizar los casos que se presentan; del mismo modo, viene imponiendo sanciones a los infractores y asegurando el pago de los beneficios a las víctimas.

84 Resoluciones 0177-2010/SC2-INDECOPI, 1283-2010/SC2-INDECOPI y 2245-2010/SC2-INDECOPI.

85 El artículo 17 establece que en caso de accidentes de tránsito en que hayan participado dos o más vehículos, cada compañía de seguros será responsable de las indemnizaciones correspondientes a las personas transportadas en el vehículo por ella asegurado. En caso de peatones o terceros no ocupantes de vehículos automotores, las compañías de seguros intervinientes serán responsables solidariamente de las indemnizaciones que correspondan a dichas personas o su(s) beneficiario(s). En este último caso, la compañía de seguros que hubiere pagado tendrá derecho a repetir contra las demás para exigirles su correspondiente participación, sin perjuicio de los convenios que para el efecto puedan celebrar las compañías de seguros involucradas.

2.5 Convenio de cooperación interinstitucional entre la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones y el INDECOPI

Para el mejor desarrollo de sus respectivas competencias, mediante Convenio de Cooperación Interinstitucional 003-2005/CRI-CC-INDECOPI, del 16 de febrero del 2005, de vigencia indefinida, la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones y el INDECOPI acordaron establecer una adecuada coordinación interinstitucional, en la que es prioritario fortalecer el Programa de Atención de Consultas, Reclamos y Denuncias desarrollado por ambas instituciones.

Esta iniciativa surge con la finalidad de garantizar la efectiva protección del derecho de los consumidores o usuarios de servicios financieros, de seguros y de administración privada de fondos de pensiones sobre las problemáticas que involucran a personas naturales o jurídicas supervisadas por la SBS.

Para tal efecto, entre otras obligaciones, ambas instituciones se comprometen a:

- Crear un Comité encargado de coordinar en el ámbito de dicho convenio y efectuar recomendaciones respecto a los límites de competencia en los reclamos y denuncias que se presenten ante la SBS y el INDECOPI.
- Ejecutar actividades específicas que permitan una efectiva atención de las consultas, denuncias y reclamos que formulan los usuarios de servicios financieros, de seguros y de administración privada de fondos de pensiones, y generar plataformas de atención de ambas instituciones que permitan acogerlas oportunamente.
- Brindar apoyo institucional para la oportuna y adecuada absolución de consultas, reclamos y denuncias que se presenten ante ambas instituciones, con énfasis en la aplicación de las normas que rigen para las empresas supervisadas por la Superintendencia en diversos temas.

Asimismo, el referido Convenio determina que corresponderá al INDECOPI la atención de consultas, reclamos o denuncias referidas a la protección de derechos que presenten los consumidores —concernientes a personas naturales o jurídicas supervisadas por la Superintendencia—, mientras que la competencia de la Superintendencia se circunscribirá a la atención de consultas y a la recepción de denuncias relacionadas con las personas naturales o jurídicas que supervisa.

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

Las denuncias que se presentan ante la SBS no conducen a la resolución de la controversia particular que pudiera tener un usuario frente a la persona natural o jurídica supervisada, sino a verificar el cumplimiento de las disposiciones que rigen la actividad supervisada, detectar incumplimientos, iniciar de oficio un procedimiento sancionador e imponer las sanciones previstas, cuando corresponda.

En el marco del Convenio mencionado, el INDECOPI circunscribe sus acciones a la protección de los consumidores finales, vale decir, de las personas que adquieren, utilizan o disfrutan productos o servicios para fines personales, familiares o de su entorno social inmediato. Por tanto, le corresponde la atención de consultas, reclamos y denuncias referidas a la protección de derechos que presenten los consumidores y que involucren a personas naturales o jurídicas supervisadas por la SBS.

Asimismo, mediante el Acuerdo I sobre las Funciones y Competencias de ambas instituciones en relación con la aplicación de la Ley 28587,⁸⁶ suscrito el 21 de febrero del 2006, de vigencia indefinida,⁸⁷ se establecen los mecanismos de coordinación necesarios para el cumplimiento de las funciones y competencias relativas a la aplicación de dicha Ley. De este modo, se establecen procedimientos para la referida coordinación, así como compromisos para la tramitación de denuncias y reclamos de usuarios o clientes del sistema financiero relativos a las disposiciones de la Ley citada y su Reglamento.⁸⁸

En la medida en que existe este acuerdo interinstitucional y evaluando las acciones desarrolladas por cada institución, es necesario que, a través de este, se fortalezcan las referidas acciones en lo referente a los SOAT, para lo cual hay que coordinar acciones informativas dirigidas a la población respecto a sus derechos. Asimismo, es necesario coordinar el intercambio de información y demás actuaciones orientadas a consolidar la labor de fiscalización y supervisión de las AFOCAT y empresas aseguradoras a nivel nacional.

86 Ley complementaria a la Ley de protección al consumidor en materia de servicios financieros, publicada el 21 de julio del 2005.

87 Octava cláusula.

88 Aprobado mediante Resolución SBS N° 1765-2005 (Reglamento de transparencia de información y disposiciones aplicables a la contratación con usuarios del sistema financiero), publicada el 02 de diciembre del 2005.

3. El Instituto Nacional de Rehabilitación Dra. Adriana Rebaza Flores

El Instituto Nacional de Rehabilitación Dra. Adriana Rebaza Flores (INR) es un órgano desconcentrado del Ministerio de Salud. Conforme a lo señalado en el artículo 8 de su Reglamento de Organización y Funciones, entre sus objetivos funcionales generales se encuentra i) innovar permanentemente las normas, métodos y técnicas para la salud en el campo de la rehabilitación, y ii) lograr la eficacia, calidad y eficiencia en la prestación de servicios especializados de salud en el campo de la rehabilitación, entre otros.⁸⁹

En el marco de estas funciones, el INR, como única instancia administrativa, resuelve las discrepancias que surgen entre la empresa aseguradora y la persona tomadora del seguro respecto del dictamen del médico tratante, en el cual se indica la naturaleza y el grado de incapacidad de la víctima del accidente de tránsito beneficiaria del seguro. El pronunciamiento del INR será recurrible únicamente vía arbitraje.

La compañía de seguros tendrá derecho a examinar a la persona lesionada por intermedio del facultativo que para el efecto designe, y podrá adoptar todas las medidas destinadas a una mayor investigación de los aspectos que estime necesarios para establecer el origen, la naturaleza y la gravedad de las lesiones. En caso de que la persona lesionada se niegue a someterse a dicho examen, la compañía de seguros quedará liberada de pagar la correspondiente indemnización.

A continuación, se muestra el procedimiento para el cuestionamiento de los dictámenes médicos, conforme a lo establecido en los artículos 31 y 33, inciso c), del Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Responsabilidad Civil y Seguros Obligatorios por Accidentes de Tránsito, aprobado mediante Decreto Supremo 024-2002-MTC.

Durante el período 2006-2011, el INR atendió 113 dirimencias, de las cuales solo 3 involucraron a las AFOCAT. Asimismo, en dicho período no se registran expedientes cuestionados por medio del Centro de Conciliación y Arbitraje;⁹⁰ es decir, los interesados no acudieron a la vía arbitral.

89 Reglamento aprobado por Resolución Ministerial 715-2006/MINS. El nombre Dra. Adriana Rebaza Flores fue incorporado mediante Resolución Ministerial 274-2007-MINSA.

90 Información reportada mediante Oficio 278-DG-INR-2012, del 7 de marzo del 2012.

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

Cuadro 37
Dictámenes emitidos por el INR a causa de accidentes de tránsito

Año	Casos SOAT	Casos AFOCAT	Total
2006	23	0	23
2007	71	0	71
2008	8	0	8
2009	6	1	7
2010	1	2	3
2011	1	0	1
Total	110	3	113

Fuente: INR (Oficio 278-DG-INR-2012, del 7 de marzo del 2012).
Elaboración propia.

Por otra parte, el artículo 35 del Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Responsabilidad Civil y Seguros Obligatorios de Accidentes de Tránsito señala que el INR cumple un papel similar en los casos de reembolso de los gastos médicos a los centros de salud públicos y privados por parte de las compañías de seguro y AFOCAT, puesto que estas últimas pueden formular observaciones a la liquidación de gastos médicos contenida en la solicitud de reembolso que presenten los establecimientos médicos dentro del plazo improrrogable de tres días.

No obstante, en el período 2006-2011, el INR no ha reportado ningún caso de solicitud de dirimencia por discrepancias en las solicitudes de reembolso.⁹¹

4. Los accidentes de tránsito y los procesos judiciales

La justicia en los accidentes de tránsito ofrece muchas variables, tanto en el aspecto penal como civil del problema. Lamentablemente, la realidad demuestra o que los procesos son bastante prolongados en el tiempo o que se carece de información certera acerca de la incidencia de los procesos judiciales relacionados con los accidentes de tránsito en la carga procesal de los diferentes juzgados, así como de un registro de los procesos judiciales en materia penal respecto del tema.

91 Información reportada mediante Oficio 278-DG-INR-2012, del 7 de marzo del 2012.

4.1 Deficiencias en la tramitación y el reporte de los procesos judiciales relacionados con la responsabilidad por accidentes de tránsito

De acuerdo con el *Reporte de procesos civiles relacionados con materias de responsabilidad civil por accidente de tránsito* elaborado por el Poder Judicial,⁹² entre 1997 y el 2012, a nivel nacional se han registrado 232 procesos civiles por los conceptos de indemnización —tránsito—, cuya cuantía alcanza hasta 100 unidades de referencia procesal (URP)⁹³ y responsabilidad por accidente de tránsito, de los cuales 99 casos (43% del total) han concluido, mientras que aproximadamente 60 casos (30%) se encuentran en trámite.

Cuadro 38
Número de procesos civiles relacionados con materias de responsabilidad civil por accidente de tránsito

Año	Procesos	%
1997	13	5,60
1998	6	2,59
1999	1	0,43
2000	6	2,59
2001	7	3,02
2002	41	17,67
2003	29	12,50
2004	25	10,78
2005	17	7,33
2006	20	8,62
2007	15	6,47
2008	13	5,60
2009	15	6,47
2010	8	3,45
2011	15	6,47
2012	1	0,43
Total	232	100,00

Fuente: Poder Judicial (Oficio 1890-2012-GG/PJ, del 3 de agosto del 2012).

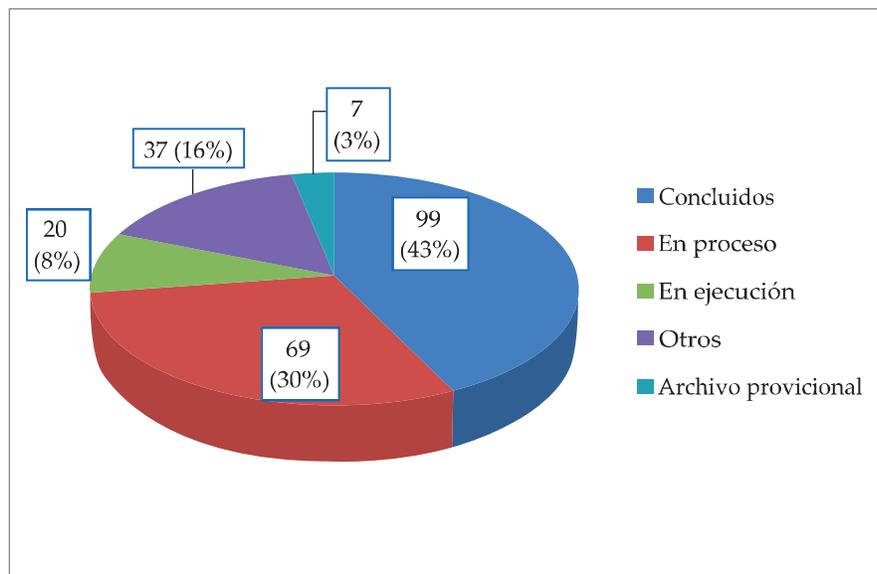
Elaboración propia.

⁹² Información remitida mediante Oficio 1890-2012-GG/PJ, del 3 de agosto del 2012.

⁹³ Actualmente, la URP tiene un valor equivalente a 365,00 nuevos soles.

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

Gráfico 19
**Estado de los procesos civiles para la determinación de la
responsabilidad civil en accidentes de tránsito**



Fuente: Poder Judicial (Oficio 1890-2012-GG/PJ, del 3 de agosto del 2012).
Elaboración propia.

En lo que concierne a la *justicia penal*, el Poder Judicial no cuenta con información que sea posible reportar, debido a que los procesos judiciales relacionados con accidentes de tránsito se desarrollan en el marco del juzgamiento de delitos específicos, como lesiones u homicidio.⁹⁴

No obstante, en el ámbito del Ministerio Público, entre enero y diciembre del 2010 los fiscales de prevención del delito y mixtos reportaron un total de 1967 operativos de prevención y accidentes de tránsito, según el siguiente detalle (Ministerio Público 2012: 9): 740 operativos de seguridad y control vial (37,6%), 667 operativos realizados en el marco del programa Tolerancia Cero (33,9%), 494 operativos de alcoholemia (25,1%) y 66 charlas de sensibilización e información (3,4%).

El número de accidentes de tránsito reportados por los fiscales penales y mixtos fue 1102, con un total de 1185 personas fallecidas: 838 hombres (70,7%) y 347 mujeres (29,3%). El número de heridos asciende a 2742: 1710 hombres

94 Oficio 1890-2012-GG/PJ, del 3 de agosto del 2012.

(62,4%) y 1032 mujeres (37,6%).

Finalmente, de acuerdo con información estadística del Ministerio de Transportes y Comunicaciones,⁹⁵ en el período 2009-2011, su Procuraduría Pública viene llevando 1781 procesos relacionados con conducción en estado de ebriedad.

Cuadro 39
Procesos iniciados por la procuraduría del Ministerio de Transportes y Comunicaciones por conducción en estado de ebriedad 2009-2011

Región	Casos
Lima	1238
Ancash	104
Ayacucho	67
Junín	64
Callao	49
Piura	48
Cusco	37
Huánuco	37
Ica	29
San Martín	25
Puno	14
Procesos con	14
Lambayeque	11
Apurímac	10
Cajamarca	10
Arequipa	7
Loreto	5
La Libertad	4
Amazonas	2
Huancavelica	2
Madre de Dios	1
Moquegua	1
Pasco	1
Tacna	1
Ucayali	0
Total:	1781

Fuente: Ministerio de Transportes y Comunicaciones (Oficio 1524-2012-MTC/07, del 10 de abril del 2012).

Elaboración propia.

⁹⁵ Información remitida a la Defensoría del Pueblo mediante Oficio 1524-2012-MTC/07, del 10 de abril del 2012.

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

Si se toman como base únicamente las cifras del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, es evidente que la carga procesal en materia penal es muy superior a la correspondiente a la materia civil generada por accidentes de tránsito. No obstante, es importante señalar que en los procesos penales, se fijan reparaciones civiles a favor de las víctimas, lo que quiere decir que la mayor celeridad en su resolución podrá incidir en la mejor calidad de vida de los afectados por los accidentes de tránsito y sus familias.

4.2 La necesidad de los Juzgados de Tránsito y Seguridad Vial

Mediante la Ley 29391,⁹⁶ se crean los Juzgados de Tránsito y Seguridad Vial, con competencia en tres tipos de procesos: i) procesos penales vinculados a conductas peligrosas en el ámbito del tránsito vehicular y lesivas a la vida, la salud, el patrimonio o la seguridad vial; ii) procesos civiles relacionados con la determinación de responsabilidad e indemnización en la misma materia; y iii) procesos contencioso-administrativos vinculados a infracciones de tránsito.

Así, mediante la Resolución Administrativa 419-2009-CE-PJ,⁹⁷ se ordenó la conversión de Juzgados Especializados o Mixtos en Juzgados de Tránsito y Seguridad Vial, y se estableció que el Poder Judicial adopte las medidas administrativas necesarias para su efectivo y eficiente funcionamiento. Estos juzgados tendrían competencia en las especialidades penal, civil y contencioso-administrativa. Se dispuso que esta conversión se realice en los distritos judiciales de Áncash, Ayacucho, Callao, Cusco, Junín, Lambayeque, Lima, Lima Norte, Loreto y Santa.

Por otro lado, en las otras Cortes Superiores de Justicia del país, los Juzgados Especializados Civiles, Penales y Mixtos continuarían conociendo las especialidades civil, contencioso-administrativa y penal que correspondan a tránsito y seguridad vial en sus respectivas jurisdicciones.

Sin embargo, mediante Resolución Administrativa 106-2010-CE-PJ,⁹⁸ se dejó sin efecto la Resolución Administrativa 419-2009-CE-PJ y se dispuso que la Gerencia General del Poder Judicial, en el plazo de 10 días calendario, presente un informe respecto al presupuesto necesario para la implementación de

96 Publicada en el *Diario Oficial El Peruano* el 1 de agosto del 2009. Esta norma incorpora el numeral 6 al artículo 46 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que denomina a los Juzgados de Tránsito y Seguridad Vial Juzgados Especializados.

97 Publicada en el *Diario Oficial El Peruano* el 13 de marzo del 2010.

98 Publicada en el *Diario Oficial El Peruano* el 13 de abril del 2010.

Juzgados de Tránsito y Seguridad Vial en los distritos judiciales del país, para lo cual se cursaría un oficio al Ministerio de Economía y Finanzas solicitándole que asigne los recursos económicos correspondientes.⁹⁹

Sobre este tema, es preciso informar que en Arequipa se implementó efectivamente un Juzgado de Tránsito y Seguridad Vial,¹⁰⁰ pero que en las estadísticas del Poder Judicial al 31 de marzo del 2012 no se aprecia que actualmente existan los referidos juzgados en ninguna jurisdicción.

Esta situación conlleva no solo a la actual dispersión de la información relativa al tratamiento judicial de los accidentes de tránsito, sino principalmente a la ausencia de uniformidad en los criterios para su tratamiento, sobre todo en el momento de determinar la culpabilidad y la responsabilidad penal de los autores de los accidentes, así como la reparación civil a favor de las víctimas.

El asunto ha sido retomado debido a que la Municipalidad Metropolitana de Lima tomó la iniciativa de impulsar la creación de juzgados especializados en accidentes de tránsito¹⁰¹ en Lima. Sin embargo, debería ser una política del sector Justicia que estos juzgados se implementen a nivel nacional, sobre todo en las demás jurisdicciones donde ocurre un mayor número de accidentes de tránsito y donde se presenta un mayor porcentaje de accidentalidad con relación al número de habitantes.

La implementación de esta medida deberá ir acorde con desarrollar la especialización de los jueces dedicados a resolver los litigios relacionados con la problemática de los accidentes de tránsito, a fin de que el Estado cumpla su rol punitivo y disuasivo de la comisión de conductas negligentes en las vías nacionales, las cuales generan daños económicos, morales y sociales, y principalmente, la pérdida de vidas humanas.

99 A pesar de que se le consultó al Poder Judicial sobre las acciones que viene desarrollando en cumplimiento de la Ley 29391, así como respecto a los obstáculos y avances presentados en este proceso (Oficio 0194-2012-DP/AMASPPJ, del 20 de junio del 2012), la respuesta recibida no hace mención alguna de este aspecto (Oficio 1890-2012-GG/PJ, del 3 de agosto del 2012).

100 Resolución Administrativa 259-2009-CE-PJ.

101 Resolución Administrativa 813-2012-P-CSJL/PJ, publicada en el *Diario Oficial El Peruano* el 17 de octubre del 2012.

CONCLUSIONES

1. La seguridad vial viene convirtiéndose en un tema prioritario en el ámbito internacional por ser una de las principales causas de mortalidad y morbilidad, con lamentables repercusiones en la salud y una disminución significativa de la calidad de vida de la población afectada.

En el Perú, el número de lesionados y fallecidos por accidentes de tránsito se incrementa todos los años. Así, si en 1994 se contabilizaron 12 229 personas afectadas por un accidente de tránsito —2449 fallecidos y 9780 heridos—, para el 2011 esta cifra aumentó aproximadamente en 350%, pues se vieron afectadas 52 822 personas: 3531 fallecidos y 49 291 heridos.

En el 2011, aproximadamente el 70% de los accidentes de tránsito fueron causados por problemas en la conducción, tales como el exceso de velocidad (32%), la imprudencia del conductor (27%) y su estado de ebriedad (10%).

Para reducir la alta siniestralidad en el transporte terrestre motorizado, se requieren políticas públicas definidas en materia de seguridad vial y cultura de tránsito. Complementariamente, en tanto se diseñen e implementen dichas políticas, se necesitan mecanismos que aseguren a las víctimas de los accidentes de tránsito una atención médica adecuada hasta su total recuperación.

2. Uno de estos mecanismos lo constituye la exigencia de que toda unidad de transporte motorizado terrestre cuente con el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), destinado a ofrecer la cobertura de gastos médicos e incapacidad temporal y permanente, así como al pago de los gastos de sepelio de las personas fallecidas en un accidente de tránsito.

En el país, este de seguro es ofrecido por dos entidades que se diferencian en su naturaleza jurídica y su ámbito de cobertura geográfica: las compañías aseguradoras, empresas constituidas en la forma de sociedad anónima y que ofrecen cobertura a nivel nacional; y las Asociaciones de Fondo Regionales o Provinciales contra Accidentes de Tránsito (AFOCAT), conformadas por prestadores del servicio de transporte urbano en el nivel provincial que se asocian para ofrecer

el certificado contra accidentes de tránsito (CAT) con cobertura en el ámbito en el que operan.

Actualmente, existen 5 empresas aseguradoras y 47 AFOCAT que operan en distintas provincias del país.

Las empresas aseguradoras y las AFOCAT son diferentes en lo que se refiere a la naturaleza de su constitución, su solvencia y su ámbito de operación. Ambas entidades han presentado problemas relacionados con el incumplimiento de contratos, la negativa a pagar beneficios, la exigencia de requisitos no establecidos legalmente, la demora en el pago de deudas a hospitales, entre otros. No obstante, se aprecia que son las AFOCAT las entidades que, en mayor medida, están vulnerando los derechos de las víctimas de accidentes de tránsito y de sus beneficiarios.

Esta situación ha sido observada por la Defensoría del Pueblo, que entre el 2008 y setiembre del 2012 ha atendido 128 quejas formuladas contra las AFOCAT y 21 contra las empresas aseguradoras.

3. Durante el período 2008-2011, la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones recibió un total de 481 denuncias formuladas tanto por los establecimientos de salud como por personas naturales y jurídicas contra las empresas aseguradoras y las AFOCAT. De estas, 288 corresponden a denuncias contra las AFOCAT y las 193 restantes han sido formuladas contra las empresas aseguradoras. El principal motivo de denuncia para el caso de las aseguradoras fue el incumplimiento de las cláusulas o condiciones del contrato, y en el caso de las AFOCAT, la demora en el pago de la indemnización o la inconformidad con el monto de esta.
4. Durante los años 2010-2011, la Superintendencia aplicó un total de 47 sanciones a las AFOCAT, por la comisión de infracciones establecidas en el Reglamento de Supervisión de las AFOCAT, tales como la no emisión de las cartas de garantía para la atención a las víctimas de accidentes de tránsito, la incorporación como miembros de las AFOCAT o el otorgamiento del Certificado de Accidentes de Tránsito (CAT) a personas naturales o jurídicas que no cumplan con los requisitos para ser miembro de una AFOCAT, entre otras.

Las AFOCAT que recibieron la mayor cantidad de sanciones fueron el Fondo contra accidentes de tránsito Región Puno (FONCAT) y la AFOCAT

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

Cetu Perú, que opera en Lima, cada una con ocho sanciones recibidas; y la Asociación Fondo contra Accidentes de Tránsito de Transportistas de la Región Arequipa (AFOCAT TRA), con siete sanciones.

Respecto de las sanciones impuestas a las empresas aseguradoras, solo se han registrado dos sanciones con amonestación a Rímac Internacional y la Positiva, por incumplimiento de las disposiciones sobre la publicación de las indemnizaciones por muerte no reclamadas por los beneficiarios de las víctimas de accidentes de tránsito.

La Superintendencia, además de la sede de Lima, solo cuenta con oficinas desconcentradas en las ciudades de Arequipa y Piura, lo cual dificulta que los ciudadanos de otras regiones interpongan sus quejas y denuncias. De otro lado se dificulta la fiscalización de las AFOCAT.

Por otra parte, la Superintendencia aún no implementa la Central de Riesgos de Siniestralidad Derivada de Accidentes de Tránsito, la cual registrará la información sobre la siniestralidad en las vías, lo que permitirá calcular los costos de un accidente de tránsito.

5. El INDECOPI también ha cumplido un papel relevante en la atención de las quejas de los beneficiarios de los SOAT.

Como resultado de ello, durante el período 2006-2011, el INDECOPI atendió un total de 916 denuncias de los ciudadanos, de las cuales 297 (32%) estaban dirigidas contra las compañías aseguradoras, mientras que el resto de ellas, 619 (68%), fueron formuladas contra las AFOCAT. Asimismo, el INDECOPI inició 49 procedimientos de oficio.

Los motivos que originaron las denuncias se resumen en la negativa injustificada a pagar los beneficios del seguro y la exigencia de requisitos que no se encuentran en la normas.

Del total de casos del período mencionado, 264 se tramitaron vía apelación ante la Sala de Defensa de la Competencia Número 2 del INDECOPI; la mayor parte de estos estaban relacionados con procedimientos contra las AFOCAT. Durante el período 2008-2011, de los casos seguidos contra las AFOCAT se confirmaron un total de 87 resoluciones de primera instancia, lo cual significó la imposición de 75 sanciones, 3 amonestaciones y 9 casos en los que se confirma la ausencia de sanción. Las sanciones recayeron en 30 AFOCAT, de las cuales seis

actualmente no se encuentran en funcionamiento.

Para los casos tramitados contra las compañías aseguradoras, se confirmaron 58 resoluciones de primera instancia; se impusieron 31 sanciones y 10 amonestaciones, mientras que en los 17 casos restantes no se sancionó.

Los principales motivos de las sanciones impuestas a las AFOCAT se debieron a la negativa al pago de beneficios por gastos médicos e incapacidad temporal por exigencias de requisitos no establecidos en la norma; la negativa debido a que la unidad de transporte que contaba con el CAT se accidentó en un punto fuera de la ruta autorizada que tenía el vehículo para prestar el servicio; y la negativa a la emisión de la carta de garantía.

6. En cuanto al registro de los accidentes de tránsito como parte de las funciones que cumple la Policía Nacional del Perú, se aprecia que, en muchos casos, los efectivos policiales no están cumpliendo con registrar estos hechos en el Formato de Registro de Accidentes de Tránsito aprobado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, sino que lo hacen en los cuadernos o libros de ocurrencia con que cuentan las comisarías.

Esto evidencia la ausencia de un procedimiento específico y de capacitación en el registro de la información referida a cada accidente de tránsito. Es importante que la labor realizada por la Policía Nacional del Perú en esta materia sea revalorada y reforzada, pues el adecuado registro es la única forma de contar con una base de datos confiable y completa, que permita realizar un análisis objetivo y realista de la problemática de los accidentes de tránsito, sobre la base del cual será posible adoptar las medidas concretas que incidan en su disminución.

7. La ausencia de protocolos con criterios claramente definidos para el adecuado auxilio a las víctimas de accidentes de tránsito —tales como la necesidad de trasladarlos a los centros de atención médica tomando en cuenta su cercanía al lugar del accidente o su especialización— determina que los efectivos policiales realicen acciones que podrían estar colocando en mayor riesgo la vida o la salud de las víctimas. Al respecto, cabe indicar que el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú reportó que ellos aplican la NTS 051-MINSA/OGDN-V.01, «Norma técnica de salud para el transporte asistido de pacientes por

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

vía terrestre».

8. Respecto a la atención de las víctimas de accidentes de tránsito en los establecimientos de salud del Ministerio de Salud, no todos aplican la Ficha de Vigilancia Epidemiológica de Lesiones por Accidentes de Tránsito. Esto repercute tanto en la ausencia de datos reales acerca de las atenciones que se realizan como en la falta de información sobre los principales diagnósticos médicos de las personas que resultan heridas luego de un accidente de este tipo.
9. Por otro lado, se observó que se aplican distintas tarifas para la atención a las víctimas de accidentes de tránsito según si acuden a atenderse con sus propios recursos o si están cubiertas por las compañías aseguradoras o las AFOCAT. Al observar las tarifas que aplica el Hospital Nacional Sergio E. Bernales, se comprobó que, en los procedimientos comparados, las tarifas aplicadas para pacientes cubiertos por el SOAT son superiores en una variación que va desde el 23% al 1227% de las tarifas que cobra habitualmente el hospital.

Cabe indicar que las tarifas aplicadas a los pacientes SOAT para los procedimientos señalados son iguales que las establecidas en el Tarifario SOAT 2003 aprobado por el Ministerio de Salud, que sirve de referencia para su aplicación a nivel nacional. Asimismo, existen otros procedimientos que tienen un valor mucho menor que el Tarifario SOAT 2003. Esta situación requiere que se revise el Tarifario SOAT 2003 con el fin de sincerar las tarifas de los procedimientos aplicables a las víctimas de accidentes de tránsito, para contribuir a que puedan acceder a una recuperación completa cubierta por la empresa aseguradora o AFOCAT.

Hasta mayo del 2012, las empresas aseguradoras y las AFOCAT adeudaban a los hospitales María Auxiliadora, Daniel Alcides Carrión, Sergio E. Bernales, Carlos Lanfranco La Hoz de Puente Piedra y Dos de Mayo, ubicados en la ciudad de Lima, un monto aproximado de 1 903 180,26 nuevos soles. El 67% de esta deuda corresponde a las AFOCAT, mientras que el 33% restante forma parte de las deudas que tienen las empresas aseguradoras.

La regulación de las AFOCAT está determinada por las normas dadas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, y la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones. Sin embargo, algunos gobiernos regionales y municipalidades

provinciales han emitido ordenanzas mediante las cuales autorizan el funcionamiento de algunas AFOCAT e incluso amplían las modalidades de uso y cobertura del CAT. Esto no solo contraviene el ordenamiento jurídico, sino que también tergiversa la naturaleza de estas asociaciones civiles y extiende el ámbito del riesgo de ocurrencia de accidentes — interprovincial e interregional—, colocando en peligro los recursos del fondo de las AFOCAT e incrementando la posibilidad de dejar a las víctimas en situación de desamparo.

10. Conforme a los datos del XI Censo de Población realizado por el INEI en el 2007, aproximadamente el 24% de la población declaró que su condición de estado civil es la de conviviente. Sin embargo, el Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Responsabilidad Civil y Seguros Obligatorios por Accidentes de Tránsito no ha incluido a los convivientes como beneficiarios de las indemnizaciones por muerte que los seguros contra accidentes de tránsito prevén. Cabe indicar que las normas que regulan el SOAT en países como Colombia y Ecuador sí han incluido a la o el conviviente como beneficiario de dicho seguro.
11. Aun cuando el Fondo de Compensación del SOAT y del CAT no es conocido en todos los establecimientos de salud, cumple un papel importante en la cobertura de gastos médicos y sepelio de las víctimas de accidentes de tránsito que no se encuentran cubiertas ni por las aseguradoras ni por las AFOCAT debido a que la o las unidades involucradas en el accidente se dieron a la fuga. Entre agosto del 2004 y setiembre del 2012, el Fondo de Compensación del SOAT ha cubierto un total de 6933 casos, de los cuales 5647 fueron heridos y 1286, fallecidos.

El Fondo obtiene sus recursos principalmente de las aportaciones realizadas por las empresas aseguradoras, las AFOCAT y 33 municipalidades provinciales, incluida la Municipalidad Metropolitana de Lima. Sin embargo, hasta el momento la Superintendencia Nacional de Transporte Terrestre (SUTRAN) y un significativo número de municipalidades provinciales no realizan las aportaciones que legalmente les corresponde.

12. Los procesos judiciales que se siguen a nivel nacional en relación con los accidentes de tránsito —tanto en la vía civil, para efectos de la reparación civil, como en la penal, por la responsabilidad penal del causante— deben seguir una tramitación especializada y célere, que permita tanto atender las reparaciones a las víctimas de accidentes de

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

tránsito como disuadir la comisión de conductas que produzcan dichos accidentes. En ese contexto, se observa la importancia de implementar los juzgados de tránsito y seguridad vial. Estos juzgados deben contar con jueces y personal especializado, que conozcan las normas pertinentes y sean sensibles a la necesidad de resolver los procesos con prontitud y corrección.

RECOMENDACIONES

Al Ministerio de Transportes y Comunicaciones:

1. **MODIFICAR** el Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Responsabilidad Civil y Seguros Obligatorios por Accidentes de Tránsito, en los siguientes artículos:
 - i. Artículo 34, incluyendo como beneficiario de la indemnización por muerte que otorga el SOAT, a la o el conviviente de la víctima que fallece a causa de un accidente de tránsito.
 - ii. Artículo 5, primer párrafo, precisando el término “vehículo en reposo”, a fin de definir con mayor precisión las responsabilidades que deriven de la ocurrencia de accidentes de tránsito.
2. **MODIFICAR** el Decreto Supremo N° 040-2006-MTC, que aprueba el Reglamento de Supervisión de las Asociaciones de Fondos Regionales o Provinciales contra Accidentes de Tránsito (AFOCAT) incluyendo como materia de sanción:
 - i. La demora en la emisión de las cartas de garantía para la atención de víctimas de accidentes de tránsito; y
 - ii. La demora o negativa al pago a los establecimientos de salud por conceptos de gastos médicos y otros derivados de la atención a las víctimas cubiertas por las AFOCAT.
3. **MODIFICAR** el artículo 14 del Reglamento del Fondo de Compensación del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, aprobado mediante Decreto Supremo N° 024-2004-MTC, otorgándosele expresamente la facultad de suscribir convenios con las Municipalidades Provinciales para la entrega de los montos recaudados por la imposición de multas a causa de infracciones vinculadas al SOAT y el CAT, y estableciendo las condiciones generales de los mismos de modo tal que se pueda beneficiar al Fondo de Compensación del SOAT con mayores ingresos para atender a las víctimas de accidentes de tránsito.

Al Congreso de la República:

4. **APROBAR** una Ley a efectos que la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones tenga facultades normativas en la regulación de las AFOCAT, para que sobre la base

de la experiencia de las supervisiones efectuadas pueda adecuar las disposiciones que las regulan y establecer las sanciones destinadas a evitar la vulneración de los derechos de las víctimas de accidentes de tránsito.

A los Gobiernos Regionales de Áncash, Junín, Moquegua, Puno, San Martín, Tumbes y la Municipalidad Provincial de Utcubamba:

5. **DEROGAR**, a fin de no vulnerar lo establecido en la Constitución Política y la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, con relación a la regulación, supervisión y fiscalización de las AFOCAT, las siguientes ordenanzas:
 - Gobierno Regional de Áncash: Ordenanza 009-2006-Áncash/CR y Ordenanza 027-2006 ÁNCASH/CR.
 - Gobierno Regional de Junín: Ordenanza 145-2012-GRJ/CR.
 - Gobierno Regional de Puno: Ordenanza 008-2010.
 - Gobierno Regional de San Martín: Ordenanza 012-2008-CRSM/GR.
 - Gobierno Regional de Tumbes: Ordenanza 022-2007-GOB. REG. TUMBES-CR y Ordenanza 007-2009-GOB. REG. TUMBES-CR.
 - Municipalidad Provincial de Utcubamba, Ordenanza 009-2009/MPU-BG.

Al Ministerio de Salud:

6. **SUPERVISAR** el cumplimiento de la aplicación de la Ficha de Vigilancia Epidemiológica de Lesiones por Accidentes de Tránsito, a efectos de establecer las características de las víctimas de accidentes de tránsito y sus principales lesiones para la adopción de las políticas necesarias en la materia.
7. **REVISAR** el Tarifario SOAT 2003, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 1953-2002-SA/DM, a fin de analizar la razonabilidad de las variaciones que se presentan en el costo de los procedimientos que aplican los establecimientos de salud del Ministerio de Salud en comparación a los costos establecidos en el referido tarifario, y así establecer medidas que permitan a las víctimas de accidentes de tránsito lograr su total recuperación a través de la cobertura otorgada tanto por las compañías aseguradoras que expiden el SOAT y las AFOCAT.

A las Direcciones de Salud (DISA), Direcciones Regionales de Salud

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

(DIRESA) y establecimientos de salud a nivel nacional:

8. **CAPACITAR** al personal que atiende en el área de emergencia de los Centro de Salud respecto de la existencia del Fondo de Compensación del SOAT y del CAT para que informen sobre su existencia a las víctimas de los accidentes de tránsito en que no se ha podido identificar al vehículo participante.
9. **EMITIR** las directivas orientadas a establecer que la atención de víctimas en caso de accidentes de tránsito en que los vehículos participantes no se hayan identificado, sean liquidadas en atención a los tarifarios sociales y no por los tarifarios SOAT.
10. **IMPLEMENTAR** los procedimientos, así como la designación del personal necesario, que permita la efectiva cobranza de las deudas que las empresas aseguradoras y las AFOCAT han adquirido con los establecimientos de salud, a fin de lograr una mayor eficiencia en el gasto y distribución de los recursos públicos.

A la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondo de Pensiones:

11. **IMPLEMENTAR** Intendencias Regionales que gocen de competencias para ejercer la supervisión, fiscalización y control de las compañías aseguradoras en lo relacionado al seguro obligatorios de accidentes de tránsito. (Empresas aseguradoras y AFOCAT).
12. **INTENSIFICAR** las investigaciones y la supervisión de las empresas aseguradoras y AFOCAT a nivel nacional para detectar incumplimientos a la normativa vinculados al seguro obligatorio de accidentes de tránsito.
13. **IMPLEMENTAR** la Central de Riesgos de Siniestralidad derivada de Accidentes de Tránsito.

Al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI)

14. **INTENSIFICAR** las investigaciones y procedimientos de oficio respecto del comportamiento de las empresas aseguradoras y AFOCAT en lo que se refiere a la idoneidad del servicio que prestan y de su grado de cumplimiento del deber de brindar información.

Al INDECOPI y la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondo de Pensiones

15. **COORDINAR**, en el marco del convenio de cooperación interinstitucional, el empleo de las oficinas del INDECOPI en las regiones por parte de la Superintendencia, de manera provisional, a fin de instalar al personal necesario para el ejercicio de sus facultades de fiscalización es especial a las AFOCAT, hasta el momento en que cuente con sus propias instalaciones.

Al Ministerio del Interior:

16. **FORMULAR**, en coordinación con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, un procedimiento para el registro de información y aplicación del Formato de Registro de Accidentes de Tránsito, disponiendo su implementación a nivel nacional, y revalorando la importancia de labor de la Policía Nacional de Perú en lo relacionado a la recopilación de datos de los accidentes de tránsito para el logro de una base de datos confiable que permita definir las mejores estrategias de seguridad vial.
17. **APROBAR** protocolos, manuales o guías para la atención de las emergencias ocasionadas por los accidentes de tránsito por parte de la Policía Nacional del Perú, estableciendo procedimientos específicos que aseguren la evacuación de los lesionados a los centros de salud más cercanos al lugar del accidente para su atención inmediata.

A la Presidencia del Consejo de Ministros y al Ministerio del Interior:

18. **APROBAR** los protocolos necesarios para la atención adecuada, por parte de la Policía Nacional del Perú, de las emergencias relacionadas con los accidentes de tránsito, en los que se establezcan criterios uniformes para el traslado de las víctimas tomando en cuenta la cercanía del establecimiento de salud y su especialidad.
19. **IMPLEMENTAR** medidas de control y supervisión para que los miembros del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú y la Policía Nacional del Perú den estricto cumplimiento a la NTS 051-MINSA/OGDN-V.01-Norma Técnica de Salud para el Transporte Asistido de Pacientes por Vía Terrestre, así como a los demás procedimientos y mecanismos de coordinación entre ambas instituciones, con la finalidad de asegurar su cumplimiento y fortalecer las acciones de auxilio a las víctimas de los accidentes de tránsito.

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

A la Superintendencia Nacional de Transporte Terrestre (SUTRAN)) y a las Municipalidades Provinciales:

20. **APORTAR** al Fondo de Compensación del SOAT y del CAT los montos recaudados por concepto de imposición de multas por la comisión de las infracciones M.28 y G.25, vinculadas al SOAT y al CAT, del Anexo I del Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito-Código de Tránsito, aprobado por Decreto Supremo 016-2009-MTC.

BIBLIOGRAFÍA

CONSEJONACIONAL DE INTEGRACIÓN DE LA PERSONA CON DISCAPACIDAD, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA.

2006 Lima Metropolitana: Perfil sociodemográfico de la población con discapacidad, 2005. Lima, INEI. Disponible en: <http://www.conadisperu.gob.pe/web/documentos/registro/cartillas/estudio_linea_base_ehodis_2005_lima.pdf>.

DE MIGUEL, AMANDO (CON LA COLABORACIÓN DE TÁBULA V)

2000 Los peatones y el tráfico urbano
Colección cuadernos de seguridad vial, Instituto MAPFRE de seguridad vial
Madrid, Editorial MAPFRE, S. A.
Disponible en <<http://www.mapfre.com/ccm/content/documentos/fundacion/seg-vial/libros/peatones.pdf>>.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2008 Informe Defensorial N° 137: El Transporte Urbano en Lima Metropolitana: Un desafío en defensa de la vida.
Lima: Defensoría del Pueblo.

ESTRELLA CAMA, YRMA FLOR

2009 El nexos causal en los procesos por responsabilidad civil extracontractual. Tesis para optar el grado académico de Magíster en Derecho con mención en Derecho Civil y Comercial en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
Lima. Disponible en <http://www.cybertesis.edu.pe/sisbib/2009/estrella_cy/pdf/estrella_cy.pdf>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

2011-1 Perú: perfil de la pobreza por departamentos, 2001-2010.
Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

- 2011-2 Perú: Compendio Estadístico 2011.
Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
Disponible en <<http://www.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib1008/compendio2011.html>>.
- 2011-3 Principales Resultados: Seguridad ciudadana y accidentes de tránsito
Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
Disponible en <<http://www1.inei.gob.pe/BiblioINEIPub/BancoPub/Est/Lib0979/libro.pdf>>.
- 2009 Perú: Estimaciones y proyección de población por sexo y grupos quinquenales de edad, según departamento, 1995-2025.
Boletín de Análisis Demográfico N° 37
Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
Disponible en <<http://www.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0846/index.htm>>.
- 1994-1999 Registro de víctimas de accidentes de tránsito 1994-1999. Datos de la Policía Nacional del Perú (disponibles en web)
- <http://www.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0057/N250/capaa038.htm>;
<http://www.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0059/CU1139.htm>; <http://www.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0059/CU1140.htm>; <http://www.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0059/CU1141.htm>; <http://www.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0061/1-1-35.htm>; <http://www.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0411/Cap10/C10-047.xls>

INSTITUTO NACIONAL DE SALUD

Impacto Socio Económico de los Accidentes de Tránsito.
Disponible en:

http://www.ins.gob.pe/repositorioaps/0/2/jer/impac_prog_inv/Impacto%20Socio%20Economico%20de%20los%20Accidentes%20de%20Transito.pdf.

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

JACOBS, G., AERON-THOMAS, A. Y ASTROP A.

- 2000 Estimating global road fatalities. TRL REPORT 445
Londres: Transport Research Laboratory. Disponible en:
http://www.transport-links.org/transport_links/filearea/publications/1_329_TRL445.pdf.

MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO

- 2009 Estudio para la implementación de una Central de Riesgos de accidentes de tránsito en los servicios de transporte terrestre. Informe Final (Revisado 2). Advanced Logistics Group. Lima. Disponible en <<http://www.mincetur.gob.pe/Comercio/ueperu/licitacion/pdfs/Informes/135.pdf>>.

MINISTERIO DE SALUD

- 2008 La carga de enfermedad y lesiones en el Perú. Marzo 2008. Disponible en:
http://www.ins.gob.pe/repositorioaps/0/0/jer/ult_inv_evi_cie2010/La%20carga%20de%20la%20Emfermedad.pdf
- 2009 Accidentes de tránsito problema de salud pública. Informe Nacional. Lima: Sinco Editores SAC. Disponible en:
http://bvs.minsa.gob.pe/local/MINSA/829_MINSA1412.pdf

MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES. SECRETARÍA TÉCNICA DEL CONSEJO DE TRANSPORTE DE LIMA Y CALLAO

- 2011 Mejoramiento de la calidad de la base de datos de los accidentes de tránsito en el Área Metropolitana de Lima y Callao.

Lima. Disponible en <<http://www.ctlc-st.gob.pe/Estudios%20por%20a%C3%B1os/009%20Informe%20Final%20de%20BD%20Accidentes%202011x.pdf>>.

MINISTERIO PÚBLICO

- 2010 Boletín del Observatorio de Criminalidad. Año 1, N° 12.

Lima: Ministerio Público.

Disponible en:

<http://www.mpfm.gob.pe/descargas/boletines/Boletin_Observatorio_122010.pdf>.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD

- 2009 Informe sobre la situación mundial de la seguridad vial.
Ginebra. Organización Mundial de la Salud, Departamento de Prevención de la Violencia y los Traumatismos y Discapacidad (VIP).

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD

- 2012 Salud en las Américas: edición de 2012. Panorama regional y perfiles de país.
- 2012 -2 Situación de la salud en las américas, Indicadores Básicos 2012.
Disponible en:
http://new.paho.org/saludenlasamericas/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=95&Itemid=
- 2009 Informe sobre el estado de la seguridad vial en la región de las Américas.
Washington D.C.: Organización Panamericana de la Salud.

PODER JUDICIAL DEL PERÚ

Memoria Institucional 2011.

Lima: Poder Judicial del Perú.

Disponible en <<http://historico.pj.gob.pe/CorteSuprema/documentos/Memoria2011.pdf>>.

POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ

- 2011 Anuario Estadístico 2010.
Lima: Ministerio del Interior.
Disponible en <<http://www.pnp.gob.pe/anuario.html>>.

*Balance del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito:
Propuestas para una atención adecuada a las víctimas*

- 2009 Anuario Estadístico 2009.
Lima: Ministerio del Interior.
Disponible en <<http://www.pnp.gob.pe/anuario.html>>.
- 2009 Anuario Estadístico Policial 2008.
Lima: Estado Mayor General.
Disponible en <<http://www.pnp.gob.pe/anuario.html>>.
- 2008 Anuario Estadístico Policial 2007.
Lima: Estado Mayor General.
Disponible en <<http://www.pnp.gob.pe/anuario.html>>.
- 2006 Anuario Estadístico Policial 2006.
Lima: Estado Mayor General.
Disponible en <<http://www.pnp.gob.pe/anuario.html>>.
- 2006 Anuario Estadístico 2005.
Lima: Estado Mayor General.
Disponible en <<http://www.pnp.gob.pe/anuario.html>>.
- 2005 Anuario Estadístico Policial 2004.
Lima: Estado Mayor General.
Disponible en <<http://www.pnp.gob.pe/anuario.html>>.
- 2003 Anuario Estadístico 2003.
Lima: Dirección del Estado Mayor General.
Disponible en <<http://www.pnp.gob.pe/anuario.html>>.
- 2002 Anuario Estadístico 2002.
Lima: Estado Mayor General.
Disponible en <<http://www.pnp.gob.pe/anuario.html>>.
- 2001 Anuario Estadístico 2001.
Lima: Estado Mayor General.
Disponible en <<http://www.pnp.gob.pe/anuario.html>>.
- 2000 Anuario Estadístico 2000.
Lima: Estado Mayor General.
Disponible en <<http://www.pnp.gob.pe/anuario.html>>.

SUPERINTENDENCIA DE BANCA, SEGUROS Y AFP

- 2011 Memoria Anual 2011
Lima: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP
Disponible en <http://www.sbs.gob.pe/repositorioaps/0/0/jer/pub_memorias/Memoria2011.pdf>.
- 2010 Memoria Anual 2010
Lima: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP
Disponible en <http://www.sbs.gob.pe/repositorioaps/0/0/jer/pub_memorias/memoria_2010.pdf>.
- 2009 Memoria Anual 2009
Lima: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP
Disponible en <[http://www.sbs.gob.pe/repositorioaps/0/0/jer/pub_memorias/memo2009\(2_06_2010\).pdf](http://www.sbs.gob.pe/repositorioaps/0/0/jer/pub_memorias/memo2009(2_06_2010).pdf)>.
- 2008 Memoria Anual 2008
Lima: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP
Disponible en <http://www.sbs.gob.pe/repositorioaps/0/0/jer/pub_memorias/memoria2008.pdf>.
- 2007 Memoria Anual 2007
Lima: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP
Disponible en <http://www.sbs.gob.pe/repositorioaps/0/0/jer/pub_memorias/memoria2007.pdf>.
- 2006 Memoria Anual 2006
Lima: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP
Disponible en <http://www.sbs.gob.pe/repositorioaps/0/0/jer/pub_memorias/memoria2006.pdf>.

VELÁSQUEZ VALDIVIA, ANÍBAL Y OTROS

- 2008 La carga de enfermedad y lesiones en el Perú.
Lima: Ministerio de Salud.

Se terminó de imprimir en
los talleres gráficos de: VORENO E.I.R.L.
RUC.: 20519145970
Jr. Puerta del Sol Mz. T 5 Lote 04-202
La Molina
en el mes de diciembre de 2012
Tiraje: 600 ejemplares