

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

Facultad de Derecho



Programa de Segunda Especialidad en Derecho de Protección al
Consumidor

A propósito de los pronunciamientos del INDECOPI
respecto al artículo 17 del Reglamento SOAT, ¿protección
a la víctima o incentivo para la no contratación?

Trabajo académico para optar el título de Segunda
Especialidad en Derecho de Protección al Consumidor

Autor:

Mariell Alicia Yuyes Garcia

Asesor:

Javier Mihail Pazos Hayashida

Lima, 2021

RESUMEN

En el presente trabajo de investigación académico se realiza un análisis de la actuación del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual respecto a la interpretación realizada sobre el párrafo final del artículo 17 del Decreto Supremo N° 024-2002-MTC – Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Responsabilidad Civil y Seguros Obligatorios por Accidentes de Tránsito, con relación a la presunta obligación asignada a las Compañías de Seguros de realizar el pago de las coberturas del Seguro Obligatorio contra Accidentes de Tránsito (en adelante, SOAT) a favor de los ocupantes de un vehículo no asegurado que resulten lesionados o fallecidos producto de un accidente de tránsito.

En base a ello, partiendo de la revisión de conceptos básicos de la normativa de seguros y de seguros obligatorios y los principios que informan al sector, pasamos a cuestionar la necesidad y rigurosidad de la interpretación realizada por el INDECOPI, considerando que no ha existido un debate respecto a si en este supuesto específico nos encontramos o no ante una relación de consumo indirecta y, por ende, si correspondía la aplicación del Principio Pro Consumidor.

Finalmente, luego de revisar el tratamiento que se le da a este supuesto en algunos países de la región y en España, proponemos una alternativa de solución que nos permite hallar un punto de encuentro entre los intereses del sector asegurador y los de la sociedad en su conjunto.

ÍNDICE DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN.....	1
2. CAPÍTULO I: ¿QUÉ ES EL SOAT Y CUÁL ES SU ALCANCE?.....	2
2.1 El SOAT como un contrato de seguro obligatorio con contenido social.....	2
2.2 Actores y alcances del SOAT.....	6
3. CAPÍTULO II: APLICACIÓN DEL DERECHO DE LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN EL SOAT.....	11
3.1 Relación de consumo y noción de consumidor expuesto en el SOAT.....	11
3.2 Pronunciamiento de INDECOPI respecto a la interpretación del artículo 17 del Reglamento SOAT.....	15
3.3 ¿Es necesaria la aplicación del Principio Pro Consumidor en el caso materia de controversia?.....	17
4. CAPÍTULO III: A MANERA DE PROPUESTA.....	20
4.1 ¿Quién asume el pago a los ocupantes de un vehículo no asegurado en...?.....	20
4.1.1 Colombia	20
4.1.2 Chile	22
4.1.3 España	23
4.2 El Fondo de Compensación como solución	25
5. CONCLUSIONES.....	27
6. BIBLIOGRAFÍA	29

1. INTRODUCCION

Hasta la fecha persiste una discrepancia en la interpretación del artículo 17° del artículo 17 del Decreto Supremo N° 024-2002-MTC y sus modificatorias – Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Responsabilidad Civil y Seguros Obligatorios por Accidentes de Tránsito (en adelante, el Reglamento) que realiza, por un lado, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (en adelante, el INDECOPI) y, por el otro, las aseguradoras agremiadas a la Asociación Peruana de Empresas de Seguros – APESEG.

En ese sentido, consideramos oportuno cuestionar cómo ha venido resolviendo el INDECOPI las denuncias interpuestas por los ocupantes de los vehículos no asegurados (o sus beneficiarios) contra las aseguradoras; pues además de la imposición de sanciones pecuniarias y del daño reputacional ocasionado al ya mellado sector asegurador, estaría generando un desincentivo a la contratación del SOAT en aquellos obligados por Ley.

Al realizar su interpretación, ¿el INDECOPI ha tomado en consideración la manera en que los seguros son tarifados y las razones detrás de ello? ¿Hasta qué punto se pueden extender –y forzar- los efectos de una relación de consumo y de una presunta “duda insalvable” para valerse de la aplicación del Principio Pro Consumidor?

Entendemos que la posición adoptada en el presente trabajo es controvertida y no es nuestra intención que sea asumida como una verdad absoluta, pero sí quisiéramos que sirva como punto de partida para un mayor análisis y debate respecto a la aplicación e interpretación de estas categorías jurídicas cuestionadas, en beneficio del mercado asegurador y, sobre todo, para que las víctimas de un accidente de tránsito y sus familiares no se vean desprotegidos.

2. CAPÍTULO I: ¿QUÉ ES EL SOAT Y CUÁL ES SU ALCANCE?

2.1. El SOAT como un contrato de seguro obligatorio con contenido social

El Decreto Supremo N° 024-2002-MTC, que aprobó el Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Responsabilidad Civil y Seguros Obligatorios por Accidentes de Tránsito, dispuso en sus artículos 3 y 7 la obligatoriedad¹ de su contratación, teniendo como finalidad principal el garantizar que toda persona lesionada o calificada como beneficiaria por el citado Reglamento reciba una indemnización, siendo esta limitada a ciertos topes máximos y a la(s) cobertura(s) que puedan ser activada(s).

Podemos apreciar, entonces, que la obligatoriedad de este contrato de seguro está íntimamente vinculada a su contenido social, pues el mismo se encuentra orientado a asegurar que las víctimas de un accidente de tránsito perciban la indemnización que les corresponde, a diferencia de los seguros cuya contratación queda a potestad del potencial cliente, en tanto estos últimos tienen como finalidad la de trasladar el riesgo y la eventual obligación de pago de la indemnización a la aseguradora y, con ello, liberar al asegurado (Ayala Wilson, 2017, pág. 29).

Sin embargo, antes de proseguir con el desarrollo de este punto deberemos retroceder un paso y preguntarnos: *¿Qué entendemos por contrato de seguro?*

¹ **Artículo 3.-** Todo vehículo automotor que circule en el territorio de la República debe contar con una póliza vigente de Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, según los términos y montos establecidos en el presente Reglamento.

Los remolques acoplados, casas rodantes y otros similares que carezcan de propulsión propia, estarán comprendidos en el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito del vehículo automotor que lo hala.

La contratación del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito deberá constar en un Certificado SOAT físico o en un Certificado SOAT electrónico que acredite la contratación del seguro, cuyos formatos y contenidos serán aprobados por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones mediante Resolución Ministerial, en coordinación con la Superintendencia de Banca y Seguros.

Artículo 7.- La obligación de contratar el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito recaerá sobre el propietario del vehículo automotor o el prestador del servicio de transporte. Para tal fin se presumirá como propietario, la persona cuyo nombre aparezca inscrito en la tarjeta de identificación vehicular o tarjeta de propiedad del vehículo expedido por el Registro de Propiedad Vehicular.

Para todos los efectos de este Reglamento se considerará como tomador del seguro al propietario o a quienes durante la vigencia del seguro se haya transferido o transmitido la propiedad del vehículo o al prestador del servicio de transporte u otro que hubiera contratado el seguro en cumplimiento de lo dispuesto en la normativa vigente, en adelante "el contratante".

La Ley N° 29946, Ley del Contrato de Seguro, califica a este como un acuerdo de voluntades celebrado por adhesión², donde tenemos por un lado al Contratante, persona natural o jurídica que desea transferir determinado riesgo a su contraparte -la Aseguradora- quien, a cambio de una contraprestación llamada prima de seguro, asumirá el pago de una indemnización, renta o asistencia a favor de los beneficiarios estipulados en el contrato, en caso se materialice el riesgo asumido:

Podría afirmarse que al principio el seguro es un juego, una apuesta, ya que son pocos los riesgos asumidos, pequeño el volumen de primas y grande el potencial de las pérdidas que hace imposible asegurar su supervivencia. Frente a este problema existen dos soluciones: un gran capital o un número grande de asegurados de inicio, lo que no es fácil de conseguir a no ser que exista uno o varios grupos económicos de grandes dimensiones que contratarán seguros (Núñez del Prado Simons, 2017, pág. 26).

Asimismo, debemos tener presente que el artículo I³ de la Ley del Contrato de Seguro establece que sus disposiciones son de aplicación supletoria a los seguros llamados de Ley, como el SOAT; entendiéndose entonces que los principios y demás disposiciones que informan a dicha Ley se deben utilizar en caso resulte necesario realizar una interpretación integral del Reglamento, ya sea que se efectúe una interpretación literal, finalista y/o sistemática del mismo. Lo propio se señala en la Tercera Disposición Final del Reglamento SOAT⁴.

² **Artículo III.** El contrato de seguro se celebra por adhesión, excepto en las cláusulas que se hayan negociado entre las partes y que difieran sustancialmente con las preredactadas.

³ **Artículo I.** La presente Ley se aplica a todas las clases de seguro y tiene carácter imperativo, salvo que admita expresamente lo contrario. No obstante, se entenderán válidas las estipulaciones contractuales que sean más beneficiosas para el asegurado.

En el caso de seguros obligatorios y aquellos que se encuentren regulados por leyes especiales, esta ley es de aplicación supletoria.

En los contratos de seguro en los que el contratante o asegurado tengan la condición de consumidor o usuario es de aplicación el Código de Protección y Defensa del Consumidor, Ley 29571, y demás normas pertinentes, en lo no expresamente regulado por esta ley. No obstante, en caso de conflicto son de aplicación las normas más favorables al consumidor o usuario.

⁴ **Tercera.** - En todo lo no previsto expresamente en el presente Reglamento, serán de aplicación las normas legales y administrativas que regulan el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo establecido mediante la Ley N° 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 003-98-SA, así como las demás normas que regulan el contrato de seguro, en lo que resulte pertinente.

Precisamente con relación a la aplicación supletoria de la Ley del Contrato de Seguro, uno de los principios más antiguos en materia de seguros –y recogido por ella en sus Disposiciones Generales- es el de mutualidad⁵, por el que se entiende que las primas pagadas por una colectividad de asegurados sirven para reponer, reparar o indemnizar las pérdidas de aquellos que sufran un siniestro (Gamero, 2013, págs. 145-166).

Ahora bien, para efectos de que por el principio de mutualidad se logre la dilución de riesgos, es preciso que se efectúe una explotación de acuerdo a un plan, debiendo entenderse esto como la organización de los riesgos:

...en función de lo que se enuncia como leyes de la estadística, que son, básicamente, las que le permiten determinar anticipadamente la probabilidad teórica o matemática de producción de siniestros (entidad del alea), la regularidad con que se verifican (frecuencia), y su costo medio o entidad de la prestación (Valdivieso Soto, 2016, pág. 20).

Asimismo, según Núñez del Prado, el seguro es una suerte de bolsa común, en la que los asegurados aportan para que esta bolsa sirva para afrontar la pérdida sufrida por uno de ellos:

Los asegurados pagan su contribución al fondo que se conoce como “prima”, que es determinada, por lo menos teóricamente, a partir de la ley de los grandes números que convierte la incertidumbre individual en una certeza cuando se habla de grandes cantidades. Como ya hemos visto, cuando hay un gran número de asegurados es más probable predecir el resultado (Núñez del Prado Simons, 2017, pág. 51).

⁵ **Artículo II.** El contrato de seguro se rige por los siguientes principios:

- a) Máxima buena fe.
- b) Indemnización.
- c) Mutualidad.
- d) Interés asegurable.
- e) Causa adecuada.
- f) Las estipulaciones insertas en la póliza se interpretan, en caso de duda, a favor del asegurado.

El desconocimiento de las autoridades administrativas y judiciales sobre el mercado de los seguros, los principios que lo rigen y los factores estadísticos y de probabilidades matemáticas que aplican, ha conllevado a que con sus pronunciamientos –muchas veces faltos de predictibilidad- se genere un desbalance entre las primas recaudadas por el SOAT y los beneficios pagados por el mismo.

En tanto las primas pagadas por la colectividad no alcancen a reponer, reparar o indemnizar las pérdidas por los siniestros, esto terminará afectando la tarificación de las mismas, encareciéndolas y llevando finalmente a que, ante este aumento, se dificulte el cumplimiento de la obligación de contratar el seguro y/u orientando a las aseguradoras a retirar su producto de la cartera de seguros que tiene el consumidor a disposición:

SÉTIMO: A mayor abundamiento, este Colegiado estima que la interpretación postulada por la reclamante resulta siendo finalmente contradictoria con la propia obligatoriedad de contratar el SOAT, por lo que de acogerse aquélla se estaría generando un grave desincentivo para dicha contratación y derivaría en un colapso de las aseguradoras dedicadas a otorgar este tipo de coberturas, o en un incremento tan grave del importe de las primas que generaría un seguro de contratación inviable con un mayor impacto de malestar social, ya que las víctimas de un accidente sólo podrían cobrar una indemnización luego de seguir y ganar un proceso judicial, situación que evita el SOAT por su naturaleza de seguro indemnizatorio antes que de responsabilidad civil. En ese orden de ideas, no puede ni debe confundirse los alcances del artículo 4° y 14° del Reglamento Nacional de Responsabilidad Civil y Seguros Obligatorios por Accidentes de Tránsito, sobre inmediatez e incondicionalidad del pago indemnizatorio, con un tema de solidaridad para el pago, más aun cuando la pretendida solidaridad invocada no ha sido considerada por el legislador, por lo que resulta improcedente postularla vía interpretación. (Resolución N° 062/2010, DEFASEG, 2010).

Volviendo al contenido social del SOAT, es importante aquí precisar que entendemos que la naturaleza del SOAT es no dejar en el desamparo a víctimas y familiares de un

accidente de tránsito, entendiendo este contenido social en relación con el espíritu que debe inspirar a todo ordenamiento jurídico de servir a la sociedad (Valdivieso Soto, 2016, pág. 23). No obstante, no deja de ser necesario recalcar que este seguro nació para tener un carácter obligatorio, recayendo esta obligación como ya lo hemos mencionado en el propietario de un vehículo automotor, conductor o, de ser el caso, prestador del servicio de transporte terrestre. En ese sentido, la obligación primigenia aparejada al nacimiento del SOAT es la de que todo vehículo automotor que transite por territorio nacional cuente con este seguro y el mismo se encuentre vigente.

Correspondiendo la solidaridad –expresa en el artículo 17⁶ del Reglamento- del propietario de un vehículo automotor, conductor o, de ser el caso, prestador del servicio de transporte terrestre, en caso de un accidente de tránsito que ocasione daños materiales y personales⁷.

2.2 Actores y alcances del SOAT

El SOAT, al ser un seguro obligatorio, se encuentra delimitado en relación a los actores y alcances del citado seguro por su propio Reglamento.

Para graficar de mejor manera a los actores intervinientes, proponemos el siguiente ejemplo: en un accidente de tránsito en el que participan dos vehículos automotores –uno con SOAT contratado y el otro no asegurado- y un vehículo no automotor, encontramos a los siguientes actores:

⁶ **Artículo 17.-** 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.

En el caso que alguno de los vehículos que participa en el accidente de tránsito no contase con el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, 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 incurridos y/o indemnizaciones que éstos hubieren pagado a los accidentados frente a los cuales, los sujetos antes mencionados, resulten responsables.

⁷ **Código Civil**

Artículo 1183.- La solidaridad no se presume. Sólo la ley o el título de la obligación la establecen en forma expresa.

- Aseguradora: persona jurídica con autorización de la Superintendencia de Banca, Seguros, SBS y AFP para ofrecer productos de seguros.
- Contratante o tomador del seguro: es la contraparte de la Aseguradora, pudiendo ser también una persona natural o jurídica. Generalmente se trata del propietario, conductor y/o prestador del servicio de transporte y puede, igualmente, ser considerado asegurado.
- Ocupante de un vehículo automotor asegurado: en aplicación del Reglamento SOAT, será considerado asegurado.
- Peatón u ocupante de un vehículo no automotor: es llamado tercero no ocupante, entendiéndose como no ocupante *de un vehículo automotor con propulsión propia*. También es considerado asegurado para el Reglamento SOAT.
- Ocupante de un vehículo no asegurado: es la figura discutida en el presente trabajo de investigación, aquella analizada por el INDECOPI y contenida en sus Lineamientos de Protección al Consumidor como figura protegida por el Reglamento SOAT, de acuerdo a su interpretación.

En ese sentido, siempre que nos encontremos ante accidentes de tránsito ocurridos en el territorio nacional y no excluidos por el Reglamento, entre vehículos asegurados o entre vehículos asegurados y peatones/ocupantes de un vehículo no automotor, el Reglamento es bastante claro y su aplicación no reviste mayor problema para las aseguradoras como para la Autoridad de Consumo.

Sin embargo, la figura del ocupante de un vehículo no asegurado es problemática. ¿Qué sucede respecto a la “zona gris”?

Tomando el mismo caso ejemplificado líneas arriba, ¿qué aseguradora es responsable de brindar cobertura en caso de colisión con un vehículo no asegurado? Apartándonos del criterio adoptado por el INDECOPI, consideramos que debería responderse de la siguiente manera:

1. Los lesionados ocupantes del vehículo asegurado serán indemnizados por la empresa de seguro con la cual se hubiere contratado el SOAT, conforme a las sumas aseguradas máximas indicadas en el Reglamento.
2. Los lesionados ocupantes del vehículo no automotor (terceros no ocupantes) serán indemnizados conforme a las sumas aseguradas indicadas en el Reglamento, por la empresa de seguro con la cual se hubiere contratado el SOAT, con la posibilidad de repetir contra el propietario, conductor y, de corresponder, el prestador del servicio de transporte hasta por el 50% de las indemnizaciones pagadas, en base a la habilitación legal del último párrafo del artículo 17 del Reglamento.
3. Y, por último, aquellos lesionados ocupantes del vehículo no asegurado deberán ser indemnizados por el propietario, conductor y, de corresponder, el prestador del servicio de transporte, conforme al citado último párrafo del artículo 17.

En línea con lo mencionado, recoge el voto en minoría del señor Juez Supremo Bustamante Zegarra los fundamentos elaborados por la Quinta Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo con Subespecialidad en Temas de Mercado de la Corte Superior de Justicia de Lima respecto a la interpretación del último párrafo del artículo 17 del Reglamento efectuada por INDECOPI debido a que, a su criterio:

- (i) Resulta equivocado deducir del último párrafo del artículo 17° del Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Responsabilidad Civil y Seguros Obligatorios por Accidentes de Tránsito, la existencia de una obligación de indemnizar por parte de la compañía aseguradora del vehículo que sí contaba con el SOAT a ocupantes de otro vehículo participante en un accidente de tránsito que no contaba con dicho seguro;
- (ii) la ampliación de las obligaciones de la compañía aseguradora a beneficiarios no contemplados por la norma tiene un claro efecto nocivo para lograr la cobertura que busca la Ley en tanto, personas que no contrataron el servicio de seguro utilizaron un vehículo

automotor que no se encuentra asegurado y trasladan sus daños a las personas que sí lo hicieron; y,

- (iii) debe recordarse que finalmente quienes pagarán estas indemnizaciones a través del aumento que pueden sufrir las primas correspondientes son las personas que responsablemente contrataron su SOAT, es decir, contrariando lo señalado por el artículo 6.1° de la Ley General de Transporte Terrestre, estos agentes estarán asumiendo los costos por decisiones negligentes de quienes no cumplieron con sus responsabilidades legales (Sentencia Casacion N° 6380-2016, 2017).

Este criterio se ve reforzado con el pronunciamiento emitido por la Defensoría del Asegurado⁸ -conformada por cuatro vocales técnicos en seguros y con amplia experiencia en la materia, el cual señala lo siguiente:

Ello no afecta la finalidad y espíritu del SOAT que es no dejar desprotegidos a los terceros que se ven afectados en un accidente de tránsito, pues respecto de ellos la solidaridad se mantiene. Los terceros no ocupantes podrán accionar contra alguna de las compañías de seguros que tuviera el SOAT de alguna de las unidades vehiculares involucradas en el accidente; y, los ocupantes de un vehículo que debió contar con SOAT, pueden accionar contra el propietario o conductor del vehículo que debió preocuparse de contar con un SOAT vigente. No tendría sentido que se interprete que la aseguradora del vehículo que sí contaba con SOAT deba responder solidariamente frente al conductor del vehículo que no contaba con SOAT para luego repetir contra el mismo conductor por el monto asumido, pues no existe duda que el último párrafo del artículo 17 del D.S. 024-2002-MTC lo sanciona con dicha responsabilidad solidaria (junto con

⁸ Mecanismo de autorregulación privado creado por la Asociación Peruana de Empresas de Seguros (APESEG) orientado a la protección de los derechos de los asegurados o usuarios de seguros, mediante la solución de controversias que se susciten entre estos y las compañías de seguros, respecto del rechazo de un siniestro o la disconformidad con liquidación del mismo (según página web: <http://www.defaseg.com.pe/que-es-defaseg/>).

el propietario y/o el prestador del servicio de transporte, según corresponda). (Resolución N° 039/2019, DEFASEG, 2019).

En el siguiente capítulo analizaremos con mayor detenimiento la interpretación adoptada por el INDECOPI y la relación del SOAT con el derecho de la Protección al Consumidor que nos pueda dar mayores luces respecto a esta figura controvertida.



3. CAPÍTULO II: APLICACIÓN DEL DERECHO DE LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN EL SOAT

De conformidad con el Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, el Código de Consumo), este protege al consumidor que se encuentre directa o indirectamente⁹ expuesto o comprendido por una relación de consumo¹⁰. Por tanto, corresponderá en este capítulo, en primer lugar, determinar cómo se presente la relación de consumo en el SOAT y qué sucede en la zona gris comentada en el primer capítulo.

3.1. *Relación de consumo y noción de consumidor expuesto en el SOAT*

Debemos partir desde la premisa de que no existen dudas respecto a las relaciones de consumo existentes en el caso de colisión de dos vehículos asegurados, así como quiénes serían aquellas personas consideradas como indirectamente expuestas y, por tanto, consumidores, de cara al Código de Consumo; sin embargo, con el propósito de darle una mayor claridad al presente trabajo, pasaremos a graficarlas:

- Consumidores directos: aquellos que contrataron con las Compañías de seguro los certificados -pólizas- SOAT.
- Consumidores indirectos: aquellos afectados o expuestos por la relación de consumo existente entre los primeros y las aseguradoras. Serán consumidores expuestos del vehículo asegurado 1 las personas que viajaban como ocupantes de aquel vehículo y serán consumidores expuestos del vehículo asegurado 2 quienes viajaban como ocupantes del citado segundo vehículo.

⁹ Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor

Artículo III.- Ámbito de aplicación

1. El presente Código protege al consumidor, se encuentre directa o indirectamente expuesto o comprendido por una relación de consumo o en una etapa preliminar a ésta.
2. Las disposiciones del presente Código se aplican a las relaciones de consumo que se celebran en el territorio nacional o cuando sus efectos se producen en éste.
3. Están también comprendidas en el presente Código las operaciones a título gratuito cuando tengan un propósito comercial dirigido a motivar o fomentar el consumo.

¹⁰ Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor

Artículo IV.- Definiciones

Para los efectos del presente Código, se entiende por:

(...)

5. Relación de consumo. - Es la relación por la cual un consumidor adquiere un producto o contrata un servicio con un proveedor a cambio de una contraprestación económica. Esto sin perjuicio de los supuestos contemplados en el artículo III.

- Ahora bien, en el caso de los terceros no ocupantes -peatones y/u ocupantes de vehículos no automotores- tendrán la calidad de consumidores expuestos por ambas relaciones de consumo, imponiendo el Reglamento SOAT de manera expresa una responsabilidad solidaria en el segundo párrafo de su artículo 17 anteriormente comentado.

El caso problemático, como hemos venido comentado, se nos presenta cuando tenemos el supuesto de un vehículo asegurado y uno no asegurado. ¿Qué sucede con el conductor del vehículo no asegurado, quien tenía la obligación legal de contratar el SOAT y no lo hizo? ¿Se le puede considerar consumidor expuesto? La Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia considera que el INDECOPI no puede considerar consumidor a quien tuvo la obligación de contratar el SOAT y no lo hizo:

SÉPTIMO: Sobre el particular, debe establecerse que las normas del Código de Protección y Defensa al Consumidor si bien protegen al consumidor, que se encuentre directa o indirectamente expuesto o comprendido por una relación de consumo o en una etapa preliminar a ésta; lo dispuesto por el artículo II de su Título Preliminar no resulta aplicable en el presente caso, puesto que el incumplimiento legal por parte del hijo de la señora Esperanza Vílchez de Zavala, al no haber contratado un póliza de seguro para su vehículo automotor, no puede ser subsanado o minimizado pretendiéndosele considerar como un consumidor a quien no se le ha brindado un servicio idóneo, ello debido a que en virtud a lo establecido en el artículo 30 numeral 30.2 de la Ley N° 27181 –Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre y el artículo 17 del Decreto Supremo N° 024-2002-MTC, Reglamento Nacional de Responsabilidad Civil y Seguros Obligatorios por Accidentes de Tránsito, no le correspondía ser considerado como beneficiario de la cobertura de la póliza de seguro contratada con la empresa ahora demandante (Sentencia Casación N° 19147-2016, 2018).

Cabe preguntarnos si la Sala tendría el mismo criterio si nos encontráramos frente a ocupantes (no propietarios ni conductores ni prestadores de servicio de transporte) de

vehículos no asegurados. En dicho caso, estos tampoco se encuentran comprendidos en una relación directa de consumo ni en una etapa preliminar de la misma, por lo que técnicamente el análisis debería ir alineado a lo mencionado por la Sala. El profesor Durand, al comentar sobre las relaciones de consumo, menciona que estas no deben entenderse como un sinónimo de relación contractual, en tanto:

...no está definida en función a una relación de cosa precio, sino que constituye una especie de relación de correspondencia y de atención del proveedor respecto del mercado que le da vida y que implica una política empresarial de responsabilidad, servicio al cliente, transparencia y adecuada información (Durand Carrión, 2015, pág. 101).

Sin embargo, ¿se podría considerar que los ocupantes del vehículo no asegurado están expuestos de manera indirecta a la relación de consumo existente entre el contratante del vehículo que sí fue asegurado y la aseguradora con quien suscribió el contrato de seguro? ¿Hasta dónde podemos extender el concepto de consumidor expuesto y, en consecuencia, sus efectos? Valdivieso-Soto señala lo siguiente:

...no es un punto controvertido la calidad de consumidor directo del ocupante del vehículo sin SOAT, en tanto es patente que para dicho vehículo no ha sido contratado seguro alguno, no calzando por ello dentro de la citada definición. Asimismo, es pertinente señalar que no lo consideramos como un consumidor expuesto en la medida que ni se encuentra en una etapa previa al establecimiento de una relación de consumo, como en el caso de discriminación; ni tampoco en el caso que el consumidor se ve inmerso en una relación de consumo que no ha entablado, como en el caso de aplicación de métodos comerciales coercitivos¹¹; todo ello en la medida que en el caso que nos atañe se ha establecido válidamente una relación de consumo, siendo el elemento controvertido el otorgamiento de la cobertura contratada.

¹¹ Citado por Valdivieso-Soto [Al respecto, consideramos pertinente citar la posición de ZEGARRA, quien establece una clasificación propia de consumidores según su vínculo con el proveedor. La disquisición efectuada por dicho autor nos parece muy adecuada, sin embargo, y dado que no forma parte de la presente investigación, únicamente efectuaremos la referencia. Al respecto véase: Zegarra Mulánovich, Álvaro. Notas técnicas para el curso de pregrado de Derecho Mercantil I – Parte General. Piura: pro manuscrito, 2014. p. 136-139].

Del mismo modo, tampoco consideramos que se trate de un consumidor indirecto, en tanto el seguro no ha sido contratado para el disfrute de los ocupantes del vehículo sin SOAT sino, por el contrario, para los ocupantes del vehículo asegurado y, por precisión legal, de los terceros no ocupantes, quienes, tal como se señaló oportunamente, son aquellos que se encuentran fuera del vehículo asegurado y no se encuentran a bordo de ningún otro vehículo automotor (Valdivieso Soto, 2016, pág. 67).

Ayala no coincide con Valdivieso-Soto, pues afirma que la calidad de consumidor expuesto de los ocupantes de un vehículo no asegurado se encuentra en el propio mandato del artículo 4 Reglamento SOAT, el cual establece que este seguro cubre a *todas* las personas¹².

No obstante, si realizamos un análisis sistemático de las normas sectoriales de transporte, debemos tomar en consideración que el SOAT tiene una vocación de obligatoriedad en su contratación¹³, por lo que el Reglamento SOAT, al precisar que este seguro cubre a *todas* las personas, tiene presupuesto que todo vehículo automotor que transite por el territorio nacional cuenta con un SOAT contratado y vigente. Por ello, desde nuestro

¹² **Decreto Supremo N° 024-2002-MTC**

Artículo 4.- El Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito cubre a todas las personas, sean ocupantes o terceros no ocupantes de vehículo automotor, que sufran lesiones o muerte como consecuencia de un accidente de tránsito.

¹³ **Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre**

Artículo 30.- Del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito

30.1 Todo vehículo automotor que circule en el territorio de la República debe contar con una póliza de seguros vigente del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito - SOAT o certificados contra accidentes de tránsito - CAT, que contengan términos equivalentes, condiciones semejantes o mayores coberturas ofertadas que el SOAT vigente, en cuyo caso las asociaciones de fondos regionales o provinciales contra accidentes de tránsito - AFOCAT entregarán el certificado; y además el distintivo que acredita la vigencia del mismo, y serán destinados exclusivamente a vehículos de transporte provincial de personas, urbano e interurbano, incluyendo el transporte especial de personas en mototaxis que presten servicios al interior de la región o provincia, que sólo tendrán validez dentro de la respectiva circunscripción de funcionamiento.

Estos fondos y las asociaciones de fondos regionales o provinciales contra accidentes de tránsito serán regulados, supervisados, fiscalizados y controlados por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, de conformidad con las atribuciones establecidas en el artículo 345 y siguientes de la Ley N° 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros y en el Reglamento de requerimientos patrimoniales de las empresas de seguros y reaseguros, aprobado por Resolución SBS N° 1124-2006, siempre que no contravenga la naturaleza jurídica de las AFOCAT.

Los gobiernos locales y/o regionales, a solicitud de las AFOCAT y con conocimiento previo de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, podrán autorizar a las AFOCAT a suscribir convenios para ampliar el ámbito de aplicación del certificado contra accidentes de tránsito en territorios continuos.

30.2 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.

(...)

punto de vista es debatible considerar como consumidor a los ocupantes de un vehículo no asegurado, en tanto no existe relación de consumo que extienda sus efectos sobre ellos.

3.2. Pronunciamiento de INDECOPI respecto a la interpretación del artículo 17 del Reglamento SOAT

Si bien para el gremio asegurador la interpretación del párrafo final del artículo 17 no deja margen de duda, por lo que no se requiere la utilización de métodos de interpretación adicionales al literal, el INDECOPI, en sendas resoluciones de Comisión y Sala y, posteriormente, en sus Lineamientos sobre Protección al Consumidor del 2019, ha precisado que en caso dos vehículos automotores participen en un accidente –uno con SOAT y el otro no asegurado- corresponde a la aseguradora del primer vehículo asumir las indemnizaciones que correspondan a los ocupantes del vehículo sin SOAT, pudiendo luego aquellas repetir contra el propietario, el conductor y, de ser el caso, el prestador del servicio de transporte del vehículo no asegurado:

...9.10 Responsabilidad de la aseguradora en caso de choque de dos vehículos y solo uno tiene SOAT

En virtud de lo dispuesto en el artículo 17 del Reglamento del SOAT, así como de una interpretación finalista y sistémica de las demás disposiciones de dicha norma, la empresa aseguradora de un vehículo automotor que interviene en un accidente de tránsito, tiene la obligación de cubrir las lesiones sufridas por los ocupantes de su vehículo, así como las que correspondan a los ocupantes del otro vehículo que no cuenta con SOAT. (INDECOPI, 2019).

En el considerando 30 de la siguiente Resolución de Sala también podemos apreciar el mismo razonamiento:

30. Asimismo, una interpretación finalista o teleológica del último párrafo del artículo 17º indica que este, en línea con lo dispuesto por otros dispositivos del Reglamento del SOAT y la Ley General de Transporte y

Tránsito Terrestre, busca que se otorgue cobertura inmediata a todas las víctimas de un accidente de tránsito. La Sala considera necesario enfatizar que debe atenderse además a la finalidad social que persiguen los seguros obligatorios como el SOAT, los cuales actúan bajo una racionalidad distinta a la de los seguros voluntarios, pues en estos persiguen únicamente liberar al asegurado de una eventual carga económica. (RESOLUCIÓN 1013-2018/SPC-INDECOPI, 2018).

Con relación a la interpretación efectuada por el INDECOPI y luego plasmada en sus Lineamientos sobre Protección al Consumidor del 2019, cabe preguntarse si era necesario que INDECOPI realizara una interpretación con criterio teleológico, no bastando el método literal (Rubio Correa, 2011, Décima edición, aumentada, págs. 235-238), y con riesgo en caer en una interpretación contraria a la finalidad de la norma que, en este caso específico, es reforzar la obligatoriedad de la contratación del SOAT. Recordemos que, como ya ha sido mencionado, el SOAT busca evitar la falta de atención inmediata en la que se podrían encontrar los lesionados de vehículos que no contaban con este seguro.

De acuerdo con el profesor Rubio, el criterio teleológico (Rubio Correa, 2011, Décima edición, aumentada, pág. 235) es bastante utilizado en la administración pública mediante circulares y directivas, que no son fuentes de Derecho formalmente hablando, siendo la finalidad determinada para la aplicación de este criterio la cobertura inmediata a todas las víctimas de un accidente de tránsito, atendiendo al contenido social del SOAT. Sin embargo, ¿INDECOPI no debió atender en su interpretación también a la finalidad de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (en adelante, la Ley de Transporte)? Esto es, a la incentivación en la contratación del SOAT.

En todo caso, ¿INDECOPI hubiere podido solicitarle a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (en adelante, SBS) su opinión técnica a manera de informe, en aplicación del artículo 89¹⁴ del Código de Consumo? (Quinteros Flores, 2018, pág. 363); ello

¹⁴ **Artículo 89.- Informe técnico de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones**

En los casos en que sea necesaria la interpretación de la Ley núm. 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, o las normas dictadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, el Indecopi debe solicitar a esta un informe técnico.

tomando en consideración que para INDECOPI los servicios brindados por el sector financiero puedan requerir un grado complejo de especialización (Chaupis Sosa, 2019, pág. 20). ¿El que el INDECOPI no la haya hecho no acrecentaría o, en todo caso, mantendría el riesgo de incongruencia que presenta el modelo de supervisión financiera adoptado por nuestro país? (Álvarez Meza, 2017).

Ahora bien, si bien el SOAT es un seguro al que le aplica de manera supletoria la Ley del Contrato de Seguro y sus Reglamentos, la norma que crea a este seguro obligatorio no ha sido dictada por la SBS, sino por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, MTC); por lo que consideramos que hubiere resultado factible que, en aplicación de los distintos métodos de interpretación como son la interpretación histórica y de la *ratio legis* de la norma, se hubiere podido realizar una consulta tanto al MTC como a la SBS, ello con el fin de desentrañar tanto la intención del “legislador” (en este caso, el Ejecutivo) como de la razón de ser de la norma en su conjunto.

Con el resultado de estas consultas, el INDECOPI hubiere podido dotar de mayor contenido la interpretación realizada, tomando en consideración por un lado el comportamiento especializado del mercado asegurador y los principios que lo informan y, por otro lado, la intención del MTC al momento de crear el SOAT como seguro obligatorio y su vinculación con las demás normas de su sector.

3.3. ¿Es necesaria la aplicación del Principio Pro Consumidor en el caso materia de controversia?

Un punto importante a dilucidar en el presente trabajo de investigación es el de la aplicación del principio Pro Consumidor que informa a todo el Código de Consumo, para lo cual deberemos determinar cuál sería la duda insalvable que, a criterio del INDECOPI, orientó su aplicación al caso que nos atañe.

Retrocediendo un paso, es preciso que señalemos lo que entiende el numeral 2 del artículo V del Código de Consumo por Principio Pro Consumidor:

En cualquier campo de su actuación, el Estado ejerce una acción tuitiva a favor de los consumidores. En proyección de este principio en caso de duda insalvable en el sentido de las normas o cuando exista duda en los alcances de los contratos por adhesión y los celebrados en base a cláusulas generales de contratación, debe interpretarse en sentido más favorable al consumidor.

Por tanto, es válido preguntarse: ¿existiría duda insalvable sobre el párrafo final del artículo 17 del Reglamento SOAT que amerite la aplicación del Principio Pro Consumidor? Con respecto a la aplicación de este Principio, la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia afirma que no existiría duda insalvable en su interpretación y que, más bien, sería el INDECOPI el que con su interpretación está obligando a extender la cobertura del SOAT más allá de lo concebido por el legislador:

OCTAVO: Asimismo, en cuanto a la presunta inaplicación del principio pro consumidor, previsto en el artículo V numeral 2 del referido Código de Protección y Defensa al Consumidor, los suscritos concuerdan con lo expuesto por la Sala Superior en el sentido que el citado dispositivo legal resulta aplicable únicamente en supuestos en los cuales la norma genere incertidumbre sobre su aplicación, y que pese a lo señalado por Indecopi, en el presente caso no se ha producido ninguna duda insalvable respecto a la interpretación del artículo 30 numeral 30.2 de la Ley N° 27181 – Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre o del último párrafo del artículo 17 del Decreto Supremo N° 024-2002-MTC, Reglamento Nacional de Responsabilidad Civil y Seguros Obligatorios por Accidentes de Tránsito, por el contrario, es la ahora recurrente quien pretende que se interprete el dispositivo legal antes glosado de tal forma que permita ampliar la cobertura del Soat para una persona que no cumplió con adquirir una póliza de seguro para su vehículo motorizado, motivo por el cual tampoco se verifica la infracción normativa bajo análisis; por lo tanto, esta causal también deviene en infundada (Sentencia Casación N° 19147-2016, 2018).

En todo caso, si existiera duda respecto a la interpretación del párrafo señalado por el nivel de especialidad de los sectores transporte y seguros, ¿no debió INDECOPI primero acudir a la SBS y al MTC para absolver este punto?

Para Valdivieso-Soto, la finalidad social de los seguros obligatorios es proteger la solvencia del causante del daño, así como el otorgamiento de la cobertura al afectado, a través de la obligatoriedad en la contratación de este tipo de seguros. Entonces, en el caso del SOAT, la finalidad social tendrá relación con la obligatoriedad de su contratación para efectos de que todas las víctimas de un accidente de tránsito vean salvaguardada su economía. (Valdivieso Soto, 2016, págs. 67-68)

Asimismo, tomando en consideración las particularidades del sistema asegurador analizadas en el primer capítulo –como el Principio de Mutualidad-, en el SOAT la prima pagada por el contratante es tarifada en base al riesgo cubierto; esto es, a las coberturas que se tendrían que otorgar a los ocupantes del vehículo asegurado, así como a los peatones y/o terceros no ocupantes, no considerándose en esta tarificación a los ocupantes de un vehículo no asegurado. Que el INDECOPI ordene el pago a los ocupantes de un vehículo no asegurado afecta gravemente la mutualidad que existe en los contratos de seguro, perjudicando así la solvencia del gremio asegurador, que en el corto o mediano plazo tendrá que subir progresivamente el costo de la prima del seguro. Además, esta interpretación incentiva perversamente a los obligados a la contratación del SOAT en el sentido opuesto; esto es, la no contratación.

Por último, ¿podemos aplicar el Principio Pro Consumidor cuando no nos encontramos siquiera ante una relación de consumo indirecta? Consideramos que no y, aún cuando existan opiniones contrarias a la nuestra, desde nuestra perspectiva tampoco existe duda insalvable en la interpretación del artículo 17 del Reglamento SOAT que amerite la aplicación de este Principio.

4. CAPÍTULO III: A MANERA DE PROPUESTA

En este último Capítulo, tomaremos como referencia la legislación aplicable al Seguro Obligatorio contra Accidentes de Tránsito –con diferente nomenclatura en cada lugar- en otros países de la región como Chile y Colombia, así como en España; para efectos de esbozar, a manera de propuesta, una alternativa de solución que permita encontrar un punto de equilibrio entre los intereses de las empresas del sector asegurador y los del INDECOPI, en su calidad de autoridad nacional que vela por la protección de los derechos de los consumidores.

Para ello, debemos preguntarnos lo siguiente:

4.1. ¿Quién asume el pago a los ocupantes de un vehículo no asegurado en...?

4.1.1. Colombia

En Colombia los artículos 115 y 116 de la Ley 33 de 1986 crearon el Seguro Obligatorio contra Accidentes de Tránsito, cuyo contenido, finalidad y coberturas son bastante similares al SOAT peruano:

Artículo 115. El artículo 259 del Decreto-ley 1344 de 1970, será el siguiente:

Artículo 259. El seguro por daños a las personas causados en accidentes de tránsito será obligatorio y el perjudicado tendrá acción directa contra el asegurador.

Artículo 116. El artículo 260 del Decreto-ley 1344 de 1970, será el siguiente:

Artículo 260. Las compañías de seguros establecidas en el país y que tengan autorización para operar en el ramo de automóviles, están obligadas a otorgar el seguro establecido en el artículo anterior.

Posteriormente, a raíz de una serie de problemas presentados por la implementación del SOAT en dicho país, el Gobierno Nacional Colombiano expidió el Decreto 1032 de 1991

con el objeto de precisar su aplicación y evitar la desprotección de las víctimas de accidentes de tránsito.

Un aporte importante de este Decreto fue la creación del Fondo del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (en adelante, FONSAT): “...el cual fue creado para atender a las víctimas de vehículos no identificados **o no asegurados**, garantizando a los centros médicos la oportuna cancelación de los gastos por los servicios médicos prestados a estas víctimas.” (Martínez Mayorga, 2017, pág. 17). *El énfasis es nuestro.*

Según Aldana, este Fondo se vio fortalecido en 1993 con la Ley 100, mediante la cual se introdujeron modificaciones al SOAT, como por ejemplo que el Gobierno Nacional se encuentra facultado para determinar las sanciones que se deban aplicar a las aseguradoras que dilaten de manera injustificada el pago de la indemnización (en Perú esta facultad la tienen tanto la SBS como el INDECOPI). Asimismo, se unificó el FONSAT con el Fondo de Seguridad y Garantía (en adelante, FOSYGA), que depende del Ministerio de Salud y Protección Social colombiano, destinado a garantizar, en primer lugar, la atención sanitaria y económica de todas las víctimas de un accidente de tránsito donde participen vehículos no identificados o no asegurados y cuyo funcionamiento fue reglamentado por el Decreto 1283 de 1996:

El Decreto 1283 de 1996, reglamentó el funcionamiento del FOSYGA y sus subcuentas, dentro de las cuales están de compensación interna del régimen contributivo, de solidaridad del régimen subsidiado en salud, de promoción de la salud, de seguro de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito, la cual tiene como objetivo garantizar la atención a las víctimas que han sufrido daños físicos como consecuencias de eventos terroristas, catastróficos y accidentes de tránsito. En cuanto a esta última, los recursos del FOSYGA están destinados a lo siguiente: primero para el pago de indemnizaciones que involucren vehículos no identificados o no asegurados, el pago de los excedentes resultantes de la atención a las víctimas de accidentes de tránsito, el pago de la atención integral de víctimas de eventos catastróficos y terroristas. (Aldana Arias, 2020, pág. 6).

Como podemos apreciar, en Colombia el pago a las víctimas de un accidente de tránsito que se encuentren en un vehículo no asegurado corresponden al FONSAT y al FOSYGA y, si bien el FONSAT opera con contribuciones del sector seguros y el FOSYGA con contribuciones de los afiliados al régimen contributorio colombiano, no existe obligación de las aseguradoras de pagar los beneficios derivados de las coberturas del SOAT a ocupantes de vehículos no asegurados.

4.1.2 Chile

La Ley N° 18.490, promulgada el 2 de enero de 1986, creó el Seguro Obligatorio de Accidentes Personales causados por circulación de vehículos motorizados (en adelante, SOAP):

Artículo 1°. - Todo vehículo motorizado que para transitar por las vías públicas del territorio nacional requiera de un permiso de circulación, deberá estar asegurado contra el riesgo de accidentes personales a que se refiere esta ley. Además, si el vehículo contare con un seguro por los daños personales y materiales causados con ocasión de un accidente de tránsito, el vehículo conducido quedará gravado con prenda sin desplazamiento y será puesto a disposición del tribunal respectivo, de forma de responder por las indemnizaciones contempladas en esta ley.

(...)

Artículo 24.- El seguro obligatorio de accidentes personales cubre los riesgos de muerte y lesiones corporales que sufran las personas como consecuencia de accidentes en que intervengan el vehículo asegurado, sus remolques o sus cargas.

Este seguro cubrirá tanto al conductor del vehículo como a las personas que estén siendo transportadas en él y cualesquier tercero afectado.

Para los efectos de esta ley, **se considerará igualmente que son terceros afectados, las personas transportadas en un vehículo no asegurado que hubiera intervenido en un accidente con algún vehículo asegurado, con excepción del propietario del vehículo no asegurado.** *El énfasis es nuestro.*

Como podemos apreciar, en Chile la regulación respecto al obligado al pago de las indemnizaciones producto de un accidente de tránsito es expresa, comprendiendo dentro de la cobertura del SOAP en la categoría de “terceros afectados” a los ocupantes de un vehículo no asegurado (Sandoval Damian, 2019, pág. 127); no existiendo, por tanto, la necesidad de realizar interpretaciones que, desde nuestro punto de vista, son contrarias al espíritu de la norma y a la necesidad social de impulsar la contratación obligatoria del SOAT.

4.1.3 España

En España la Ley 122/1962 sobre el uso y circulación de vehículos a motor, del 24 de diciembre, creó el seguro obligatorio de automóviles, contando con coberturas de accidentes personales como las contenidas en el SOAT peruano, así como con algunas coberturas patrimoniales como las incluidas en los seguros vehiculares -de naturaleza no obligatoria- que existen en nuestro mercado:

Artículo cuarenta.

Todo propietario de un vehículo de motor vendrá obligado a suscribir una póliza de seguro que cubra, hasta la cuantía que se fije, la responsabilidad civil derivada de la obligación a que se refiere el artículo anterior.

Los vehículos no asegurados en la forma establecida no podrán circular por territorio nacional. El incumplimiento de esta prohibición será sancionado administrativamente.

Artículo cuarenta y cinco.

En el Ministerio de Hacienda, y como servicio dependiente de la Dirección General de Seguros, se crea un **Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación**, con autonomía patrimonial y contable, **para cubrir la responsabilidad civil de los conductores de vehículos de motor derivada de hechos que hayan producido muerte, incapacidades o lesiones en los casos en que el vehículo o el conductor causante de aquéllos sean desconocidos o en que siendo conocidos, aquél no esté**

asegurado y, en general, cuando no se produzca la asistencia o indemnización por los medios previstos en los artículos anteriores.

El Fondo de Garantía podrá repetir en los mismos casos señalados en el artículo anterior y, en su caso, contra el asegurador. *El énfasis es nuestro.*

El Consorcio de Compensación de Seguros (en adelante, CCS), creado por la Ley de 16 de diciembre de 1954, absorbió al Fondo de Garantía –y sus funciones relacionadas con el pago a víctimas afectados por vehículos sin seguro, de conformidad con lo indicado por el Real Decreto 2878/1981 del 13 de noviembre:

Artículo Primero. - Uno. Se suprimen los Organismos Autónomos del Estado Adscritos al Ministerio de Hacienda a través de la dirección General de Seguros, “Comisaría del Seguro Obligatorio de Viajeros”, “Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación” y “Caja Central de Seguros”, cuyas funciones y recursos quedan asumidos por el Organismo Autónomo del Estado “Consorcio de Compensación de Seguros”, de igual adscripción, a quien se transmite la totalidad del patrimonio, activo y pasivo, de los Organismos suprimidos.

De acuerdo con Ugena, para constituir el Fondo se cobra un 1,5% sobre la prima de cada póliza de seguro obligatorio de automóviles emitida en España y, si bien el CSS no emite pólizas directamente, encarga la aplicación del recargo a cada aseguradora:

Así pues, todos los asegurados contribuimos a la dotación del Fondo de Garantía al pagar nuestra prima de seguro obligatorio de circulación, pues una parte de la misma es recaudada por las entidades aseguradoras para ser ingresada al mes siguiente al CCS. En resumen, no debemos olvidar que es porque colaboramos ope legis en el mantenimiento de sus reservas por lo que en su día, a cambio, podríamos disfrutar de las ventajas descritas (Ugena Muñoz, 2017, pág. 3).

En ese sentido, tanto Colombia como España disponen de Fondos de Compensación que asumen el pago de las indemnizaciones a los lesionados producto de un accidente de

tránsito que sean ocupantes de un vehículo no asegurado. Únicamente en el caso chileno encontramos que el obligado al pago de la indemnización difiere de lo mencionado, pero nuevamente, en el caso de Chile su norma expresamente establece la responsabilidad de las aseguradoras, sin necesidad de elaboraciones interpretativas que dejen de lado los principios que informan al mercado asegurador y los criterios generales de interpretación.

4.2 El Fondo de Compensación como solución

En Perú, el Fondo de Compensación del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito y del Certificado contra Accidentes de Tránsito (en adelante, el Fondo) se encuentra adscrito al MTC y, según la Disposición Final Cuarta del Reglamento SOAT, su patrimonio se encuentra compuesto por (i) los aportes de las aseguradoras y de las Asociaciones de Fondos Regionales o Provinciales contra Accidentes de Tránsito – AFOCAT, (ii) las indemnizaciones no cobradas pasado el plazo de prescripción liberatoria, (iii) las multas impuestas por infracciones vinculadas al SOAT y al CAT, (iv) las donaciones nacionales y extranjeras y, (v) los aportes del Gobierno Central.

Ahora bien, la diferencia con los Fondos de Compensación de Colombia y España es que el Fondo peruano restringe el otorgamiento de las indemnizaciones únicamente a las coberturas vinculadas con los gastos médicos y de sepelio, cuyo monto de cobertura legal asciende a 5 y 1 UITs, respectivamente. Asimismo, el Fondo solo cubrirá respecto de las coberturas descritas, las lesiones ocasionadas por vehículos que no hayan sido identificados y se den a la fuga.

Por lo tanto, nuestro Fondo no comprende el pago de indemnizaciones por ninguna de las cinco coberturas del SOAT a aquellas personas lesionadas ocupantes de un vehículo no asegurado ni tampoco el pago de las coberturas de muerte, invalidez accidental ni de incapacidad temporal a los lesionados por vehículos no identificados que se den a la fuga. Sin embargo, nuestra propuesta es que, tomando el ejemplo español, se cobre un porcentaje mínimo adicional al precio de la prima de cada certificado SOAT y esto se incorpore, a manera de modificación, en el Reglamento SOAT como un elemento más que compone el patrimonio del Fondo e incorporando como beneficiarios del seguro del Fondo a aquellas personas ocupantes de un vehículo no asegurado.

Esta propuesta no afectaría la tarificación de la prima ni generaría un desbalance que afecte al principio de mutualidad y al sector asegurador en general, tomaría en consideración la finalidad social del SOAT y, por lo tanto, no dejaría en el desamparo a las víctimas de accidentes de tránsito que sean ocupantes de vehículos no asegurados.



5. CONCLUSIONES

- El SOAT como seguro con contenido y finalidad social se encuentra orientado a asegurar que las víctimas perciban la indemnización que les corresponde. Como seguro obligatorio tiene como vocación imperativa la de obligar a toda aquel propietario, conductor o prestador de servicio de transporte a mantener el seguro contratado y vigente. Sin embargo, existen ciertas zonas grises en su alcance que conllevaron a que el INDECOPI y el Poder Judicial realicen interpretaciones debatibles a la norma especial.
- La falta de especialización técnica sobre el mercado financiero en general y, en especial, sobre el mercado de los seguros de las autoridades administrativas y judiciales ha desencadenado en pronunciamientos carentes de predictibilidad que causan un desequilibrio entre las primas recaudadas por el SOAT y los beneficios pagados por este.
- Tomando en consideración las particularidades del sistema asegurador, en el SOAT la prima pagada por el contratante es tarifada en base a las coberturas que se tendrían que otorgar a los ocupantes del vehículo asegurado, así como a los peatones y/o terceros no ocupantes, no considerándose en esta tarificación a los ocupantes de un vehículo no asegurado. Que el INDECOPI ordene el pago a los ocupantes de un vehículo no asegurado afecta gravemente la mutualidad que existe en los contratos de seguro, perjudicando así la solvencia del gremio asegurador, que en el corto o mediano plazo tendrá que subir progresivamente el costo de la prima del seguro. Además, esta interpretación incentiva perversamente a los obligados a la contratación del SOAT a su no contratación.
- Desde nuestro punto de vista, no se puede considerar que los ocupantes del vehículo no asegurado están expuestos de manera indirecta a la relación de consumo existente entre el contratante del vehículo que sí fue asegurado y la aseguradora con quien suscribió el contrato de seguro, en tanto no existe relación de consumo que extienda sus efectos sobre ellos pues el SOAT del vehículo

asegurado no ha sido contratado para el goce de los ocupantes del vehículo no asegurado, de acuerdo a la conclusión a la que llegamos en el punto anterior.

- Desde nuestro punto de vista, el INDECOPI debió atender en su interpretación también a la finalidad de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (en adelante, la Ley de Transporte), que es la incentivación en la contratación del SOAT. Para ello consideramos que hubiere resultado factible que, en aplicación de los distintos métodos de interpretación como son la interpretación histórica y de la *ratio legis* de la norma, se hubiere podido realizar una consulta tanto al MTC como a la SBS con el fin de desentrañar tanto la intención del legislador/Ejecutivo como de la razón de ser de la norma en su conjunto.
- Consideramos que no es posible aplicar el Principio Pro Consumidor en situaciones en las que no nos encontramos siquiera ante una relación de consumo indirecta y, aún cuando posiciones distintas a la nuestra afirmen que sí sería posible, desde nuestra perspectiva no existe duda **insalvable** en la interpretación del artículo 17 del Reglamento SOAT que amerite la aplicación de este Principio.
- Tanto Colombia como España disponen de Fondos de Compensación que asumen el pago de las indemnizaciones a los lesionados producto de un accidente de tránsito que sean ocupantes de un vehículo no asegurado. Únicamente en el caso chileno encontramos que el obligado al pago de la indemnización difiere de lo mencionado, pero nuevamente, en el caso de Chile su norma expresamente establece la responsabilidad de las aseguradoras, sin necesidad de elaboraciones interpretativas que dejen de lado los principios que informan al mercado asegurador y los criterios generales de interpretación.
- Nuestra propuesta es que, tomando el ejemplo español, se cobre un porcentaje mínimo adicional al precio de la prima de cada certificado SOAT y esto se incorpore, a manera de modificación, en el Reglamento SOAT como un elemento más que compone el patrimonio del Fondo e incorporando como beneficiarios del seguro del Fondo a aquellas personas ocupantes de un vehículo no asegurado.

6. BIBLIOGRAFÍA

Aldana Arias, N. (2020). Función social y cobertura del seguro obligatorio SOAT en Colombia. (172). Cali, Colombia: Universidad Santiago de Cali. Obtenido de <https://repository.usc.edu.co/bitstream/handle/20.500.12421/4965/FUNCI%C3%93N%20SOCIAL.pdf?sequence=3>

Álvarez Meza, W. (2017). Protección del consumidor financiero: preservando el carácter técnico en la interpretación legal de la autoridad de consumo. *Revista de Actualidad Mercantil*, 11-21.

Ayala Wilson, V. F. (2017). ¿Todo va a estar bien?: análisis de la cobertura del SOAT en los pronunciamientos del Indecopi. Pontificia Universidad Católica del Perú. Obtenido de <http://hdl.handle.net/20.500.12404/8602>

Chaupis Sosa, D. A. (2019). ¿Trabajo en equipo? La necesidad de colaboración entre la SBS y el INDECOPI a la luz del artículo 89° del Código de Protección y Defensa del Consumidor. Pontificia Universidad Católica del Perú, Derecho, Lima. Obtenido de <https://core.ac.uk/download/pdf/323366641.pdf>

Decreto Supremo N° 024-2002-MTC - Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Responsabilidad Civil y Seguros Obligatorios por Accidentes de Tránsito. (13 de junio de 2002). Lima, Perú.

Durand Carrión, J. (2015). El Código de Protección y Defensa del Consumidor, retos y desafíos para la promoción de una cultura de consumo responsable en el Perú. *Revista de Actualidad Mercantil*, 94-135.
Obtenido de:
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/actualidadmercantil/article/view/14958/15492>

Gamero, R. T. (2013). EL CONTRATO DE SEGURO EN EL PERÚ. COMENTARIOS A LA LEY N° 29946. *Revista LEX*. Núm. 11-11, 145-166.

INDECOPI, I. N. (2019). Obtenido de https://repositorio.indecopi.gob.pe/bitstream/handle/11724/7214/Lineamientos_Proteccion_Consumidor_2019.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Ley N° 29946, Ley del Contrato de Seguro. (2013).

Martínez Mayorga, S. (2017). El problema del fraude en el Sistema SOAT. Estudio del caso colombiano 1988 - 2016. Escuela Colombiana de Ingeniería "Julio Garavito", Programa de Economía, Bogotá. Recuperado el 13 de noviembre de 2021, de <https://repositorio.escuelaing.edu.co/bitstream/handle/001/601/Mart%C3%ADnez%20Mayorga,%20Sebasti%C3%A1n-2017.pdf?sequence=1>

Quinteros Flores, J. (2018). PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR DEL SISTEMA FINANCIERO: AVANCES Y RETOS. (G. M. Acosta Alvarez de Hoyle, Ed.) Círculo de Derecho Administrativo, 358-371. Obtenido de <https://app-vlex-com.ezproxybib.pucp.edu.pe/#WW/vid/800466625>

Resolución 039/2019 (Defensoría del Asegurado 25 de marzo de 2019). Obtenido de <http://www.defaseg.com.pe/resoluciones/>

RESOLUCIÓN 1013-2018/SPC-INDECOPI, EXPEDIENTE 1036-2015/CC1 (Sala Especializada en Protección al Consumidor 4 de mayo de 2018).

Resolución N° 128/2019 (Defensoría del Asegurado 21 de octubre de 2019).

Rubio Correa, M. (2011, Décima edición, aumentada). El Sistema Jurídico. Introducción al Derecho. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Obtenido de <http://vlex.com.pe.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/vid/interpretacion-juridica-382256618>

Sandoval Damian, R. (2019). Responsabilidad civil de vehículos no asegurados y responsabilidad solidaria regulada por el Código Civil peruano. Trujillo, Perú: Universidad Nacional de Trujillo. Obtenido de <http://dspace.unitru.edu.pe/handle/UNITRU/12987>

Santana Villegas, D. V. (2017). Propuesta de Reforma a la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor en relación a la inserción de la figura jurídica: consumidor expuesto o bystander . Guayaquil, Ecuador: Universidad Laica Vicente Rocafuerte de Guayaquil. Obtenido de <http://repositorio.ulvr.edu.ec/handle/44000/2023>

Sentencia Casación N° 19147-2016 (Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República 17 de mayo de 2018).

Sentencia Casacion N° 6380-2016, 04392-2014 (Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República 10 de agosto de 2017).

Ugena Muñoz, S. (2017). La cobertura de los daños ocasionados por vehículos desconocidos, sin seguro o robados. Revista Lex Mercatoria, 117-119. Obtenido de <https://revistas.innovacionumh.es/index.php/lexmercatoria/article/view/515/866>

Valdivieso Soto, R. E. (2016). Sujetos protegidos por el SOAT según la jurisprudencia de Indecopi. Análisis crítico a la luz de la técnica del seguro. Piura, Perú: Universidad de Piura. Obtenido de <https://hdl.handle.net/11042/2357>

