

INFORME N° 031-2009-DP/AMASPPI.SP

SUPERVISIÓN A LAS AFOCAT DE LAS REGIONES DE LA LIBERTAD, JUNÍN Y LIMA

I. ANTECEDENTES

1.1 SISTEMA PERUANO DE ASEGURAMIENTO ANTE ACCIDENTES DE TRÁNSITO: SOAT Y AFOCAT

Ante la alta incidencia de accidentes de tránsito¹ y la desprotección de las víctimas y sus familias, el Estado dispuso mediante la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, Ley N° 27181 y reglamentado con el Decreto Supremo N° 024-2002-MTC² que todo vehículo automotor cuente con un Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (en adelante SOAT), destinado a solventar los gastos personales de atención médica o los de fallecimiento de pasajeros y terceros que puedan ser afectados en un accidente de tránsito. Dicho seguro es administrado por empresas aseguradoras, bajo la supervisión de la Superintendencia de Banca y Seguros (en adelante SBS), es de alcance nacional y para hacer efectiva la protección se ha fijado legalmente un procedimiento simple que se basa con la acreditación de la ocurrencia del accidente, sin mayor investigación sobre las causas del evento de tránsito.³

Posteriormente, mediante Ley N° 28839, se modificó el artículo 30° de Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, Ley N° 27181, creándose un seguro alternativo al brindado por las empresas aseguradoras, también destinado a cubrir daños personales pero esta vez a través de Asociaciones Regionales o Provinciales de Fondos contra Accidentes de Tránsito (en adelante AFOCAT), las cuales están conformadas por transportistas que se agrupan para administrar el riesgo devenido de su actividad. Dichas asociaciones ofrecen un Certificado contra Accidentes de Tránsito (en adelante CAT) únicamente para vehículos que brindan el servicio de transporte urbano (ómnibus, couster, combi y taxi), y el servicio de transporte especial en vehículos menores (mototaxis). Estos certificados sólo tienen validez dentro de la respectiva circunscripción de operación del vehículo de transporte urbano del servicio del que se trate.⁴ Se previó que tanto la inscripción de las AFOCAT como la supervisión de su funcionamiento estaría a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante MTC).

¹ Si bien la terminología señala que los denominados "accidentes de tránsito" son más bien eventos de tránsito, a efectos del presente documento se utilizará mayormente esta nomenclatura.

² Publicado en el diario oficial El Peruano el 24.07.06.

³ El SOAT cubre: muerte (hasta 4 UIT), sepelio (hasta 1 UIT), invalidez temporal³ (hasta 1 UIT), invalidez permanente (hasta 4 UIT) y gastos médicos (hasta 5 UIT).

⁴ Artículo 1° de la Ley N° 28839 que modifica el artículo 30° de la Ley N° 27181.

Posteriormente, mediante el Decreto Supremo N° 040-2006-MTC⁵ se reglamentó la Ley N° 28839, que introdujo en el ordenamiento legal peruano la figura de los AFOCATs, volviendo a ser modificada a través de los Decretos Supremos N° 12-2007-MTC,⁶ 25-2007-MTC,⁷ 07-2008-MTC⁸ y 039-2008-MTC.⁹ Igualmente debemos señalar que mediante el Decreto Legislativo N° 1051¹⁰ se modificó nuevamente el artículo 30° de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, Ley N° 27181, estableciéndose que las AFOCAT pasen a ser supervisadas por la SBS.

De acuerdo con el marco legal vigente le corresponde al MTC emitir las normas que regulen las características, coberturas y formalidades del Certificado contra Accidentes de Tránsito, el formato de la orden de pago y disposiciones vinculadas a la protección de la salud y seguridad de los usuarios del servicio de transporte. Por su parte, la SBS es competente para autorizar y fiscalizar a las AFOCAT, emitir normas que regulen condiciones de acceso y operación, su conformación, características y régimen de administración del fondo,¹¹ funcionamiento de la Central de Riesgos, entre otras condiciones.¹² Asimismo, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), es la entidad encargada de velar por el cumplimiento de las normas de protección al consumidor y en consecuencia competente para sancionar a las AFOCAT que las infrinjan.

A la fecha de presentación de este informe, las AFOCAT autorizadas con permiso definitivo son 41¹³ y cantidad a la que se le suma una que opera en mérito de resolución judicial (este solo ejemplo ya evidencia una distorsión o problema sobre la idoneidad, calidad, y formalidad del sistema y el respeto a las decisiones de la autoridad administrativa que autoriza la entrada en funcionamiento de las AFOCATs, como se abordará más adelante).¹⁴

1.2.- COMPETENCIA DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO.

El artículo 162° de la Constitución Política del Perú y el inciso 1 del artículo 9° de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, disponen que corresponde a la

⁵ Publicado en el diario oficial El Peruano el 19.12.06.

⁶ Publicado en el diario oficial El Peruano el 21.04.07.

⁷ Publicado en el diario oficial El Peruano el 25.07.07.

⁸ Publicado en el diario oficial El Peruano el 06.02.08.

⁹ Publicado en el diario oficial El Peruano 13.11.08.

¹⁰ Publicado en el diario oficial El Peruano el 27.07.08.

¹¹ El fondo es el patrimonio autonomo constituido por los aportes de riesgo den los miembros de la AFOCAT incluyendo el rendimiento generado por el mismo, con la finalidad de cubrir a las víctimas de los accidentes de tránsito en el que han intevenido vehículos de sus miembros que cuentan con CAT.

¹² Otras funciones son: Reglamentar los alcances de la información, formatos, estados financieros y estadísticas que se requieran a las AFOCAT, designar la entidad fiduciaria, designar a los liquidadores e interpretar el sentido y alcance del reglamento de las AFOCAT.

¹³ Ver en: http://www.sbs.gob.pe/PortalSBS/AFOCAT/AFOCAT_autorizacion.pdf.

¹⁴ Es el caso de la Asociación Fondo Regional contra Accidentes de Tránsito de Mototaxis de la Región Grau- Piura, la cual viene operando mediante resolución judicial N° 01 del Segundo Juzgado Civil de la Corte Superior de Piura (Exp. 2009-818-2001-JR-CI-2), ver en: http://www.sbs.gob.pe/PortalSBS/AFOCAT/AFOCAT_resolución_judi.pdf.

Defensoría del Pueblo, defender 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 con lo señalado en el artículo 26° de su Ley Orgánica, la Defensoría del Pueblo puede, con ocasión 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 o vulneración de derechos fundamentales.

Es oportuno mencionar las AFOCAT, al ser asociaciones civiles formadas por transportistas para administrar el riesgo de daños personales devenidos de accidentes de tránsito, en sentido estricto, no están bajo el ámbito de supervisión de la Defensoría del Pueblo. No obstante, es claro que nuestra institución sí es competente para evaluar la actuación de las entidades estatales encargadas de su regulación, supervisión y fiscalización. En consecuencia, la finalidad de este informe que da cuenta de la problemática de las AFOCAT y la desprotección de los pasajeros y terceros afectados por un accidente de tránsito, propone recomendaciones puntuales que deben ser implementadas a fin de revertir la actual situación.

II. DIAGNÓSTICO SITUACIONAL

2.1.- DEBILIDAD DEL ESTADO FRENTE AL FUNCIONAMIENTO DE LAS AFOCAT.

Desde que las AFOCAT iniciaron sus operaciones en diciembre del año 2006, la Defensoría del Pueblo ha venido recibiendo un conjunto de quejas de parte de la ciudadanía, las cuales le han permitido distinguir que ellas se derivan de tres situaciones:

- a) AFOCAT que cuentan con permiso definitivo,
- b) AFOCAT que cuentan con permiso provisional, y;
- c) AFOCAT que no tienen autorización alguna.

Respecto a las quejas recibidas contra las AFOCAT por la Defensoría del Pueblo, es oportuno señalar que estas ascienden a 67, en el periodo comprendido entre enero del 2007 y septiembre del 2009. Asimismo, el INDECOPI recibió entre enero y agosto del presente año, 70 quejas contra las AFOCAT y 41 quejas contra las compañías aseguradoras que expiden el SOAT.¹⁵ A su vez la SBS en el periodo de enero a septiembre del 2009 ha recibido 104 quejas contra las AFOCAT y 19 quejas contra las compañías aseguradoras.¹⁶

En el caso de las quejas que han llegado a conocimiento de la Defensoría del Pueblo, se observa un conjunto de irregularidades como: negativa injustificada a entregar

¹⁵ Según información remitida por INDECOPI mediante Oficio N° 138-2009/CPC-PREV/INDECOPI de fecha 11.08.09 y reunión sostenida con una funcionaria de dicha entidad el 24.08.09.

¹⁶ Según Información remitida por la SBS mediante Oficio N° 45056-2009-SBS de fecha 15.09.09.

indemnización, dilación en la entrega de las indemnizaciones, entrega parcial de las indemnizaciones, señalamiento de supuestos de exclusión no contemplados en la ley, exigencia de documentos no establecidos en las normas y funcionamiento de AFOCAT sin autorización, entre otros.

Las situaciones descritas revisten absoluta gravedad porque importan la desprotección de las víctimas de accidentes de tránsito; empero, se observa con preocupación que la administración estatal ha venido relajando el control en el cumplimiento de las obligaciones legales exigibles a las AFOCAT, lo cual ha permitido la ocurrencia de una serie de situaciones contrarias al ordenamiento jurídico. Entre estas situaciones, están las sucesivas facilidades que se les ha brindado para el inicio de sus operaciones, tales como la creación de un “permiso provisional”; mediante el cual con la sola presentación de algunos documentos ante el MTC, las AFOCAT pueden operar y vender CAT. Dicha figura acarrea serios vicios de ilegalidad e inseguridad pues, la misma norma dispone que si las AFOCAT no lograsen obtener el permiso definitivo, los CAT que hubieran vendido devendrían en nulos.¹⁷ En otras palabras, las personas que compraron un CAT de una AFOCAT con permiso provisional pueden quedar desprotegidas ante un accidente, si ésta no logra su permiso definitivo ya que el CAT carece de eficacia.

Este panorama es particularmente alarmante en un país en el cual el índice de siniestralidad es alto. Así, durante el año 2008 se han producido 85 337 accidentes que han tenido como consecuencia 3 489 muertos y 50 059 heridos.¹⁸ Adicionalmente, debemos considerar que los servicios de las AFOCAT son utilizados por los vehículos de transporte público urbano que son los que tienen una muy activa participación en los accidentes fatales en la ciudad de Lima Metropolitana; conforme se ha dado cuenta en el Informe Defensorial N° 137: “El Transporte Urbano en Lima Metropolitana: Un Desafío en Defensa de la Vida”. Así durante el año 2007 el vehículo que más participación tuvo en los accidentes fatales fue el ómnibus con 18%, la camioneta (entre ellas la denominada “combi”) con 18% y el automóvil con 17%.¹⁹ Cabe mencionar que de acuerdo con información proporcionada por la Policía Nacional del Perú, la tendencia descrita se mantiene: así durante el año 2008, 19,59% de vehículos involucrados en un accidente de tránsito son ómnibus, seguido de la camioneta (entre ellas la combi) con 17,68% y el automóvil con 15,45%.²⁰

No obstante lo indicado y la gravedad de sus implicancias, el MTC ha brindado otras facilidades a las AFOCAT, tales como extensiones de plazo para su formalización y flexibilización de los requisitos, en particular de los montos que deben depositar, es decir del Fondo Mínimo, que sirve para atender a las víctimas de accidentes de tránsito en que han participado los vehículos de los miembros de la AFOCAT que cuentan con CAT y

¹⁷ Artículo 24° del D.S. N° 040-2006-MTC modificado mediante D.S. N° 025-2007-MTC.

¹⁸ Información obtenida de la presentación: “Problemática y Planes de Acción del Ministerio de Transportes y Comunicaciones Frente al Incremento de los Accidentes de Tránsito en Nuestro País” del Ministro de Transportes y Comunicaciones, Sr. Enrique Cornejo, ante el Pleno del Congreso de la República realizado el 22.04.09.

¹⁹ Defensoría del Pueblo. *Informe Defensorial N° 137: “El Transporte Urbano en Lima Metropolitana: Un Desafío en Defensa de la Vida”*. Lima, 2007, p. 29.

²⁰ Información proporcionada por la Policía Nacional del Perú mediante Oficio N° 911-2009-VII-DIRTEPOL-DIVPOLTRAN/DEPIAT-UIAI de fecha 13.04.09.

que asciende a S/ 438,150.00.²¹ Por ejemplo, de conformidad con la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento de la Ley N° 28839, las AFOCAT debidamente constituidas como asociación y en funcionamiento, tenían un plazo de 60 días, contados a partir de la entrada en vigencia del reglamento, para adecuarse a sus disposiciones. Sin embargo, posteriormente, el Decreto Supremo N° 12-2007-MTC modificó esta disposición, permitiendo el acceso al registro tan sólo abonando el 30% del importe del Fondo Mínimo hasta el 30 de junio de 2007, debiendo llegar al 60% de éste al 31 de marzo de 2008 y completarlo como máximo el 30 de junio 2008; bajo apercibimiento de declararse la caducidad de la inscripción en el Registro, trasferirse la administración del Fondo, previo concurso cerrado a otra AFOCAT.²² Posteriormente, mediante el Decreto Supremo N° 25-2007-MTC, se modificó la disposición antes referida, estableciéndose que las AFOCAT que al 30 de junio de 2007 estén constituidas como asociación y hayan presentado sus solicitudes como inscripción al registro pueden acceder a éste con el 30% del importe del Fondo Mínimo hasta el 31 de julio de 2007, manteniéndose los otros plazos de incremento del Fondo. Nuevamente, mediante D.S. N° 07-2008-MTC, se amplió el plazo modificado anteriormente, teniendo como nuevo plazo el 28 de febrero de 2008, manteniéndose los demás.

En el mismo sentido, a través del Decreto Supremo N° 07-2008-MTC se creó la figura del Régimen Especial para la inscripción de las AFOCAT²³ que fueran a operar en regiones, donde a la fecha de vigencia de la norma no hubiese ninguna inscrita, como consecuencia del reducido número de vehículos en la circunscripción respectiva. En este caso, para acceder a este registro basta con tener el 20% del Importe del Fondo Mínimo hasta el 28 de febrero de 2008, debiendo llegar al 50% de dicho importe al 30 de junio de 2008, al 60% al 31 de diciembre de 2008 y completarlo al 30 de junio de 2009.²⁴

A la fecha existen 7 AFOCAT que tuvieron permiso provisional y fueron cancelados, además hay 6 de ellos con permiso caducos.²⁵ Es oportuno mencionar que la cancelación de las AFOCAT se originó por no cumplir con todos los requisitos de documentación que exige la ley y en el caso de las AFOCAT caducas, por no completar el importe del Fondo Mínimo para operar. No obstante lo antes señalado y pese que éstas fueron canceladas o caducas durante el periodo abril a noviembre del 2008, el MTC mediante Decreto Supremo N° 30-2009-MTC publicado el 26 de julio de 2009, estableció la posibilidad de que nuevamente puedan pedir permiso y operar, empero al 23 de setiembre de 2009 sólo 7 AFOCAT han solicitado sus inscripciones²⁶ y de ellas, a la fecha, 6 han sido autorizadas.²⁷

III. LAS SUPERVISIONES A LAS AFOCAT

²¹ Artículo 28° del D.S. N° 040-2006-MTC modificado por el artículo 1° del D.S. N° 039-2008-MTC.

²² Artículo 1° del D.S. N° 12-2007-MTC.

²³ Citar el artículo pertinente.

²⁴ Artículo 3° del D.S. N° 07-2008-MTC.

²⁵ Ver en: http://www.sbs.gob.pe/PortalSBS/AFOCAT/AFOCAT_sin_autorización.pdf.

²⁶ Información brindada por la SBS mediante Oficio N° 53282-2009-SBS de fecha 04.11.09

²⁷ AFOCAT FORCAT, AFOCAT Región Tacna, AFOCAT El Angel, AFOCAT Región Lima Sur, AFOCAT Lima Provincias y AFOCAT Región Piura.

Dada la gravedad de la situación que se ha descrito, la Defensoría del Pueblo consideró pertinente realizar supervisiones a las AFOCAT autorizadas y no autorizadas, ubicadas en las regiones de La Libertad, Junín y Lima por ser aquellas las que presentan el mayor número de quejas ante nuestra institución. Así, a la fecha, ante la Oficina Defensorial de la Libertad se han recibido 16 quejas, ante la Oficina Defensorial de Junín, 11 y ante la Oficina Defensorial de Lima, 25 quejas.

La supervisión defensorial contempló los siguientes aspectos:

1. Revisión de las páginas Web de las AFOCAT, con la finalidad de identificar la información que brindan al público en general. Se realizó durante el mes de noviembre del presente año.
2. Visitas realizadas por Comisionados de la Defensoría del Pueblo a las AFOCAT de las referidas regiones, con el fin de conocer la información que se brinda a los potenciales usuarios y adquirentes del CAT y constatar si estas asociaciones contaban con autorización, se encontraban canceladas o caducas todavía continuaban operando. Para realizar esta actividad parte del equipo acudió a los respectivos locales señalando ser transportistas.
3. Pedido de información a entidades públicas como INDECOPI y la SBS. Mediante los Oficios N° 167-2009-DP/AMASPPI y N° 168-2009-DP/AMASPPI remitidos a INDECOPI y a la SBS respectivamente, se solicitó información sobre el número de quejas contra las AFOCAT, los principales temas que las originan y los mecanismos de difusión implementados por dichas entidades sobre el alcance de las AFOCAT a la ciudadanía. Asimismo, se sostuvieron reuniones de trabajo con funcionarios las mencionadas instituciones.²⁸

3.1 PRINCIPALES PROBLEMAS ENCONTRADOS EN LA SUPERVISIÓN

3.1.1 Falta de información idónea en las páginas Web de las AFOCAT.

La Ley N° 28839 que crea las AFOCAT (modificada mediante el Decreto Legislativo N° 1051) establece que éstas deben contar con una página Web en la cual trimestralmente cumplan con publicar la siguiente información:²⁹

- El índice de siniestralidad de cada tipo de vehículo que posea CAT, indicando la relación y fecha de los siniestros, el nombre de los siniestrados y el monto de los gastos en que haya incurrido.
- El monto de las primas cobradas en cada región del país.
- La Nota Técnica aplicada para el establecimiento de las primas.
- Tarifas y precios unitarios de los servicios unitarios de los centros de salud públicos con los que haya suscrito convenios.
- La información detallada relativa al resultado económico obtenido de la venta del referido seguro en cada jurisdicción.

²⁸ Con fecha 24 de agosto de 2009 y 16 de octubre de 2009.

²⁹ Artículo 30. inc. 8 de la Ley N° 28839.

Incluso en el D.S. N° 040-2006-MTC, Reglamento de Supervisión de las AFOCAT y de Funcionamiento de la Central de Riesgo de Siniestralidad derivada de Accidentes de Tránsito, establece como una de las condiciones técnicas para la inscripción en el registro, el tener implementada una página Web en Internet en la que se publique la información antes mencionada.³⁰ Además, el propio reglamento explicita como requisito para acceder al registro, contar con la dirección electrónica de la página Web,³¹ y entre las obligaciones de las AFOCAT está la de mantener actualizada la página Web a que se refiere el numeral 30.8 de la Ley N° 28839.³² Además, deben contar con soporte informático y consignar en aquella la relación de los CAT y de los vehículos asegurados; dicha información estará a disposición de la SBS y de la Policía Nacional del Perú, para las acciones de control correspondientes.³³

Por tal razón, en el ámbito sancionador se ha regulado como supuesto de infracción leve el no mantener permanentemente actualizada la página Web a que se refiere el numeral 30.8 de la Ley N° 28839 (amerita una multa de 1 Unidad Impositiva Tributaria).

Sin embargo, de la revisión de las páginas Web de las AFOCAT autorizadas se ha encontrado un conjunto de irregularidades, lo cual se explica en el siguiente cuadro:

³⁰ Artículo 21° inc. 4 del D.S. N° 40-2006-MTC modificado por el artículo 1° del D.S. N° 039-2008-MTC.

³¹ Artículo 24° inc. 9 del D. S. N° 40-2006-MTC modificado por el artículo 1° del D.S. N° 039-2008-MTC.

³² Artículo 25° inc. 3 del D.S. N° 40-2006-MTC.

³³ Artículo 25° inc. 4 del D.S. N° 40-2006-MTC modificado por el artículo 1° del D.S. N° 039-2008-MTC.

**Cuadro N°1: Información consignada en las páginas Web de las AFOCAT
al 05 de noviembre de 2009
(x) cumple**

Nombre	Índice de Siniestralidad	Fecha del Siniestro	Nombre de víctimas	Monto Cubierto	Monto de Primas Cobradas	Nota Técnica	Tarifas y precios de los servicios	Convenios - Hospitales	Resultado económico
Lima Metropolitana y Región Callao (con registro definitivo al 13/10/09)									
Autoseguros Afocat Lima	x	x	x	x	X	x	x		x
Autoseguro Afocat	x	x	x	x	X	x	x	x	x
Afocat Cetuperu	x	x	x	x	X	x			x
Afocat Lima Metropolitana	x	x	x	x	X	x		x	x
Afocat Lima-Callao	x	x	x	x	X	x	x	x	x
Afocat Región Lima	x	x	x	x	X	x		x	
Lima Provincias (con registro definitivo al 13/10/09)									
Afocat Nuestra Señora de la Asunción	x	x	x	x	X	x	x	x	
La Libertad (con registro definitivo al 13/10/09)									
Afocat Nuevo	x	x	x		X	x			
Afocat La Libertad	x	x	x	x	X	x	x	x	
Afocat Trujillo	x	x	x	x	X	x	x	x	x
Junín (con registro definitivo al 13/10/09)									



Afocat Macroregión Centro Nororient	x	x	x	x	X				
Afocat Junín		x							

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Debemos indicar que no todas las AFOCAT autorizadas cuentan con páginas Web, por ejemplo, la AFOCAT RM y la AFOCAT Región Junín-Pasco-Huanuco. Esta situación es particularmente preocupante porque se trata de un requisito para la obtención de la autorización y que evidentemente la autoridad administrativa ha debido supervisar.

Por otro lado, únicamente las AFOCAT Autoseguro Afocat, Lima-Callao y Trujillo cumplen con tener una página Web con todos los ítems exigidos en la ley.

Si bien la mayoría de las AFOCAT incumplen con consignar el íntegro de la información requerida, sí incluyen datos como el índice de siniestralidad, fecha de siniestros, nombre de víctimas y monto de primas que se cobra al público usuario; sin embargo, los ítems que en menor medida se desarrollan son rubros de tarifas y precios de los servicios y los convenios con hospitales y clínicas.

La norma no exige que las AFOCAT brinden información al público usuario a través de sus páginas Web sobre temas importantes como procedimiento para solicitar la indemnización, plazo que tienen las AFOCAT para entregar las indemnizaciones, supuestos de exclusión, entre otros importantes temas. Sin embargo, estas asociaciones podrían aprovechar este medio para brindar información al público en general, esto generalmente no ha ocurrido como se evidencia de la revisión de las páginas Web que realizáramos. Así tenemos que si bien se ha detectado que en los casos de las AFOCAT Junín y Macro Región Centro Nor Oriente brindan información sobre algunos de los temas antes descritos, esta información es incorrecta, pues por ejemplo se señalan los requisitos que la ley no exige para el cobro de la indemnización de los beneficiarios de los fallecidos en accidentes de tránsito, tales como recibo de luz o agua y carta solicitando apertura de cuenta de ahorros.³⁴ Por su parte, la AFOCAT Junín, exige el atestado policial (adicional a la denuncia policial), copia del CAT, copia de la licencia de conducir y tarjeta de propiedad; similar situación ocurre para el trámite de las indemnizaciones por incapacidad temporal en que se solicita el informe médico (adicionalmente al Certificado Médico) y copia del CAT. Incluso en el rubro de documentos imprescindibles para la presentación de facturas se pide: copia certificada de la denuncia policial, copia del CAT, copia de la tarjeta de propiedad, copia de la licencia de conducir, copia del DNI y dosaje etílico del conductor.³⁵

3.1.2.- Deficiente información incluida en el material informativo de las AFOCAT.

En las visitas realizadas a las AFOCAT se analizó el material informativo que éstas reparten a los interesados en adquirir el CAT, con la finalidad de conocer el grado de información que brindan.

³⁴ Ver en: <http://www.afocatmacroregion.com/requisitos.html>.

³⁵ Ver en: <http://www.afocatjunin.com/requisitos.html>.

Debemos empezar indicando que no todas las AFOCAT autorizadas en las regiones de La Libertad, Lima y Junín cuentan con material informativo, tal es el caso de las AFOCAT La Libertad,³⁶ Trujillo, Nuevo Horizonte,³⁷ Junín, AFOCAT RM.

En el caso de las AFOCAT que sí cuentan con material informativo, éste no consigna información básica. El siguiente cuadro grafica lo antes señalado:

**Cuadro N°2: Temas que desarrolla el material informativo de las AFOCAT
al 05 de noviembre de 2009
(x) materia desarrollada .**

Nombre	Costo del CAT	Riesgos cubiertos	Exclusiones	Procedimiento de pago de indemnización	Área de atención de reclamos
Autoseguros Afocat Lima	X				
Autoseguro Afocat		x			
Afocat Cetuperu	X				
Afocat Lima Metropolitana	X	x			
Afocat Lima-Callao	X	x			
Afocat Región Lima	X	x			
Afocat Nuestra Señora de la Asunción					
Afocat Macroregión Centro Nororiental		x			
Afocat Región Junín-Pasco-Huánuco		x			

Elaboración: Defensoría del Pueblo

La mayoría de las AFOCAT sí brindan información sobre el precio del CAT (con excepción de Autoseguro Afocat, Nuestra Señora de la Asunción, Centro Nor Oriente y Región Junin-Pasco-Huanuco) y los riesgos cubiertos (con excepción de las AFOCAT Cetu Perú, AFOCAT Lima y Nuestra Señora de la Asunción). El caso de la AFOCAT Nuestra Señora de la Asunción es el que menos información brinda ya que su material informativo sólo desarrolla los requisitos que deben cumplir los ciudadanos para adquirir el CAT.

³⁶ Esta AFOCAT solamente consigna en el interior de su oficina información sobre los requisitos para obtener el CAT (DNI del propietario, tarjeta de propiedad y tarjeta de circulación).

³⁷ Esta AFOCAT sólo tiene en sus instalaciones una gigantografía sobre los tipos de vehículos que pueden adquirir el CAT.

Se ha advertido que algunas de estas asociaciones como Cetu Perú, Lima-Callao, Región Lima y Lima Metropolitana cuentan con números telefónicos de emergencia para la comunicación directa en caso de la ocurrencia de un siniestro. Igualmente, las AFOCAT Lima- Callao y Autoseguro Afocat incluyen en su material informativo la relación de hospitales y clínicas con las que tienen convenio de atención médica.

La situación de la AFOCAT Lima-Callao es interesante no sólo porque es una de las que más información brinda sino porque su personal, directamente sin mediar pregunta, informa que este seguro sólo tiene alcance en la región Lima y que si se desea tener una cobertura mayor sería conveniente que se adquiriera una póliza de SOAT de una compañía de seguros, asimismo incluye un mapa señalando el alcance de la cobertura territorial. Igual situación se presentó en la AFOCAT Región Lima (aunque en este caso carece del mapa antes señalado).

Sin embargo, debemos señalar que este material informativo está orientado a la promoción y venta de los CAT, no incluyendo datos importantes como por ejemplo: los supuestos de exclusión, el procedimiento para el pago de las indemnizaciones, el plazo que tiene la AFOCAT para entregar las indemnizaciones, así como tampoco el plazo que tienen los beneficiarios de las indemnizaciones para solicitarlas, tampoco se señala el área de atención del reclamos al que deben recurrir los beneficiarios de las indemnizaciones, a la vez no se advierte material informativo adicional que desarrolle los temas antes señalados. Cabe resaltar que la excepción es Autoseguro Afocat, que en el interior de su local tiene un mural con un modelo de solicitud de pedido de entrega de indemnización y de la AFOCAT Nuestra Señora de la Asunción que entrega a los supuestos beneficiarios de las indemnizaciones, un modelo de solicitud indicando los requisitos correspondientes. Lamentablemente, esta última AFOCAT exige documentos que no señala la ley, como Certificado de Dosaje Etílico del chofer, copia de la tarjeta de propiedad del vehículo, copia de la tarjeta de operatividad del chofer, copia de la licencia de conducir del chofer, incluso se hace mención al certificado médico y/o médico legal y un acápite que menciona "otros documentos".

Debemos indicar que algunas AFOCAT han hecho mención al Certificado contra Accidentes como un mecanismo para informar a la ciudadanía. Este CAT ha sido aprobado en este año mediante la Resolución Ministerial N° 432-2009-MTC/02 publicada en el diario oficial El Peruano el 16 de junio de 2009, pero en este sólo se hace alusión a los supuestos de cobertura, supuestos de exclusión, plazo para que los afectados soliciten la entrega de las indemnizaciones ante las AFOCAT, obligaciones de los asociados y los pasos a seguir ante la ocurrencia de un accidente, pero no se desarrollan temas relevantes como los documentos que se deben adjuntar en la solicitud para pedir la indemnización, el plazo que tienen las AFOCAT para entregar la indemnización, ante qué autoridades pueden recurrir los afectados en caso las AFOCAT no atiendan sus pedidos. Adicionalmente, el CAT generalmente esta en posesión de los propietarios de los vehículos y/o de los conductores pero no de los pasajeros y peatones que pueden ser víctimas en los siniestros de tránsito.

Esta situación resulta perjudicial porque no contribuye a que los ciudadanos conozcan sus derechos ante las AFOCAT y puedan ejercerlos de manera correcta. Esto se hace evidente entre las quejas que ha recibido la Defensoría del Pueblo vinculadas con la información de los ciudadanos sobre las AFOCAT. Así, se tiene en un primer grupo, por

demora injustificada en la entrega de las indemnizaciones (15 quejas), un segundo grupo, por pago parcial de las indemnizaciones (8); uno tercero, por denegar las indemnizaciones sobre la base de supuestos de exclusión no contemplados en la ley (7 quejas) tales como: el vehículo estacionado al momento del accidente, el chofer emite una declaración jurada indicando que ni él ni su vehículo originó el accidente, etc.

Finalmente, un cuarto grupo de quejas están vinculadas a la exigencia de documentos no señalados en la ley (5 quejas) como solicitar Certificado de Trabajo, Informe del Médico Legista, pagos a SUNAT, entre otros.

Asimismo, en el mismo sentido entre los principales temas de queja recibidos por el INDECOPI, se tiene el incumplimiento de pagos de indemnizaciones y la SBS ha admitido quejas por demora en el pago de las indemnizaciones e incumplimiento de cláusulas del contrato.

En contraste con lo antes señalado, las compañías de seguros sí tienen un conjunto de obligaciones sobre la información que deben brindar a los ciudadanos que adquieren este producto, así tenemos que la Ley N° 28515, Ley que promueve la Transparencia de la Información del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), que establece que trascurrido 15 días desde ocurrido el siniestro de tránsito sin que los beneficiarios hayan solicitado sus indemnizaciones y siempre que las compañías de seguros conozcan sus direcciones domiciliarias o de las personas fallecidas, éstas deben comunicarles mediante documentos escritos que ejerzan su derecho a la indemnización. Este documento debe contener información como: nombre de persona fallecida, número de póliza, fecha del accidente, lugar del accidente y fecha límite para cobrar la indemnización. Asimismo, deben difundir en sus páginas Web los temas antes señalados.

En el caso que las compañías de seguros no conozcan el domicilio de los beneficiarios, éstos deberán realizar la comunicación por medio de un diario de cobertura nacional y de una emisora radial de cobertura nacional y otra local, estas comunicaciones deben hacerse por 2 meses consecutivos.³⁸

Adicionalmente, la SBS mediante el Circular N° S - 610-2004 ha dispuesto que el rechazo de los siniestros debe basarse en pruebas que acrediten de manera fehaciente el motivo de los mismos, dando cuenta al asegurado o beneficiado por escrito, con detalle y adjuntando copia de las pruebas consideradas para fundamentar su decisión.³⁹ Igualmente, las compañías de seguros deben informar en el mismo documento las instancias a las que pueden recurrir los asegurados en caso no se encuentren conformes con la decisión.

En el mismo sentido, las compañías de seguros deben informar a la SBS trimestralmente la relación de siniestros rechazados,⁴⁰ esta información le servirá para las acciones de control que desarrolla esta institución.

En una revisión de la página Web de la Asociación Peruana de Empresas de Seguros (APESEG) se observa que está colgada la relación de las indemnizaciones por muerte no

³⁸ Artículo 1° de la Ley N° 29361 que modifica los artículos 1° y 2° de la Ley N° 28515.

³⁹ Artículo 2.2 del Circular N° S-610-2004.

⁴⁰ Artículo 5.1 del Circular N° S-610-2004.

cobradas (las cuales al 18.11.09 ascienden a 581 casos),⁴¹ además de suplementos de información sobre el SOAT.

En el caso de las AFOCAT si bien se ha logrado identificar a la Asociación Nacional de Fondos contra Accidentes de Tránsito, la cual es una asociación que agrupa a 13 de ellas⁴² no se advierte información al público sobre relación de indemnizaciones por muerte por cobrar o alguna información básica sobre las AFOCAT que esté dirigida a la ciudadanía.

En este sentido, se advierte en las AFOCAT un vacío legal en la obligación de brindar información básica tales como: procedimiento para solicitar las indemnizaciones, plazos para pedir las indemnizaciones, plazo máximo de los afectados y beneficiarios para solicitar las indemnizaciones, entre otros. Esto para el caso de los usuarios adquirentes de los CAT y la ciudadanía en general; y a la vez no existe, la obligación en las AFOCAT de publicitar la relación de víctimas de siniestros de tránsito cuyos beneficiarios no han cobrado sus indemnizaciones. Este aspecto es muy importante toda vez que pueden verse afectados peatones y pasajeros no vinculados con las AFOCAT.

Por ello, es necesario que el Congreso de la República extienda a las AFOCAT las obligaciones asignadas a las compañías de seguros reguladas en la Ley N° 28515 y modificada por la Ley N° 29361. Con estos cambios normativos, si transcurridos 15 días desde ocurrido el siniestro sin que los beneficiarios hayan cobrado las indemnizaciones, las AFOCAT deben comunicarse con ellos mediante documento escrito para que ejerzan su derecho a la indemnización. Asimismo, debe difundirse en sus respectivas páginas Web, la información de las indemnizaciones de las víctimas que a la fecha sus beneficiarios no hayan cobrado y en el caso de no conocer el domicilio de los beneficiarios, las AFOCATs deben realizar la comunicación a través de un diario de cobertura nacional y otro de alcance regional, y de una emisora radial de cobertura nacional y otra de ámbito local. Estas comunicaciones se realizarán durante el periodo de 2 meses.

También es importante que la SBS extienda los alcances de la Circular N° S-610-2004 a las AFOCAT exigiendo que éstas informen con pruebas fehacientes a los beneficiarios de las indemnizaciones, los motivos de la denegación y reportando a esta institución los casos de rechazo de indemnización para un mejor control del Estado sobre este tema.

3.1.3.- Principales problemas de fiscalización de las AFOCAT.

En una revisión de las quejas que ha recibido la Defensoría del Pueblo así como las entidades encargadas de supervisar a las AFOCAT, como el INDECOPI y la SBS se advierten cierta similitud entre los principales problemas, esto se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro N°3: **Comparativo de quejas contra las AFOCAT ante entidades públicas**

⁴¹ En: <http://www.apeseg.org.pe/images/images/SoatIndemniz.NoCobradas.xls>

⁴² Estas son: AFOCAT Región Ancash, Región Arequipa, Región Cajamarca, Región Cusco, Región Ica, Región La Libertad, Región Piura, Región San Martín, Región Tacna, Región Lima Provincias, Lima Metropolitana, Bella Durmiente y Lider Seguro Lima-Callao.

Tema	Defensoría del Pueblo	INDECOPI	Superintendencia de Banca y Seguros
Número de Quejas	67 quejas (25 en Lima y 42 en provincias)	70 quejas (43 en provincias y 27 en Lima)	104 quejas (No especifica lugares)
Principales AFOCAT quejadas	Afocat Trujillo (12), Afocat Unión (5) Afocat Cetuperu (5), Afocat Lima-Callao (4) Afocat Región Lima (4), Afocat Junín (3), Afocat Región Ayacucho (3), Afocat Región Junín-Pasco-Huanuco (3)	Afocat Región Lima (13), Afocat Región Lima-Sur (5), Afocat Lima Provincias (3), Afocat Unión (7), Afocat Región Ica (4), Afocat Región Arequipa (3), Afocat Región Tacna (4), Afocat Tra (3), Afocat TDC (3) y Asociación de Fondos Colectivos contra Accidentes de Tránsito (3)	No indica
Principales temas de quejas	<ul style="list-style-type: none"> -Negativa injustificada de atención de indemnizaciones - Demora injustificada en el pago de las indemnizaciones. - Pago parcial de las indemnizaciones. - Exigencia de documentos no establecidos en la ley. - Creación de supuestos de exclusión no señalados en la ley. - AFOCAT que laboran sin tener autorización del Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Incumplimiento de pagos de indemnizaciones. - AFOCAT que laboran sin tener autorización del Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Demora en el pago de indemnizaciones Incumplimiento de cláusulas del contrato. - Negativa de cobertura provisional. - Otros temas

Fuente: INDECOPI, SBS y Defensoría del Pueblo.

En una comparación de las principales AFOCAT quejadas ante la Defensoría del Pueblo e Indecopi (la SBS no brindó la relación) se aprecia que aparecen los nombres de las AFOCAT Región Lima y AFOCAT Unión. Asimismo, se aprecia que las quejas de las AFOCAT no se concentran en una o dos zonas específicas sino que alcanzan diversas regiones del país como Lima, Junín, La Libertad, Ica, Ayacucho, Arequipa, Tacna, entre otras. Esto se ratifica por el hecho que de las 67 quejas ante la Defensoría del Pueblo 25 son en Lima y 42 en provincias, en el caso de INDECOPI el fenómeno es similar.

Esta situación es particularmente preocupante porque como antes señalamos, la SBS no cuenta con oficinas en todo el país; en provincias solamente tiene oficinas en Piura y Arequipa, lo cual dificulta la posibilidad de recoger quejas y monitorear y supervisar a las AFOCAT.⁴³ Por ello, se sugiere que dicha entidad implemente oficinas descentralizadas en el interior del país y difunda en la ciudadanía cuáles son sus funciones, en específico, su labor de supervisión a las AFOCAT.

Con relación a los principales temas de quejas ante la Defensoría del Pueblo, el INDECOPI y la SBS, se puede observar que hay algunos que son comunes: incumplimiento del pago de las indemnizaciones, demora en el pago de las indemnizaciones, incumplimiento de cláusulas de contrato y AFOCAT que operan sin contar con autorización del Estado.

La mayoría de quejas ante la Defensoría fueron declaradas a favor de los recurrentes, por lo que se logró que en 37 de ellas, las AFOCAT corrigieran su error y en 14, las AFOCAT no han variado su actitud. En el caso de INDECOPI de las 70 quejas, 8 fueron declaradas fundadas, 5 fueron declaradas infundadas, 42 están en trámite y otros,⁴⁴ son 18. En el caso de la SBS, dicha entidad tiene 104 casos y todos están pendientes de resolver, pese a que de acuerdo a la Resolución SBS N° 200-2003,⁴⁵ dicha institución en promedio cuenta con 60 días hábiles para resolver estas reclamaciones.

Adicionalmente, no se observa un trabajo de coordinación entre el INDECOPI y la SBS pese a que los dos tienen competencias sobre las labores y servicios brindados por las AFOCAT. Esta situación se hizo evidente para nuestra institución cuando la SBS mediante Oficio N° 22265-2009-SBS de fecha 05.06.09, en respuesta a una comunicación de la Defensoría del Pueblo, comunicó que esta entidad no tiene potestad para resolver asuntos de carácter privado entre el denunciante y la entidad supervisada, por lo que los afectados deben recurrir a la vía judicial o a la instancia arbitral correspondiente, no señalándose en ningún momento a INDECOPI como una entidad a la que pueden acudir los ciudadanos; pese a que dentro de las funciones de la Plataforma de Atención al Usuario (PAU) está la de trasladar al INDECOPI aquellas consultas, denuncias y reclamos que correspondan al ámbito de su competencia.⁴⁶

Asimismo, en la reunión sostenida con funcionarios de estas entidades no se evidenció algún grado de coordinación en las funciones de supervisión de las AFOCAT. Estas coordinaciones permitirían un intercambio de información que facilitaría la detección de las conductas fuera de la ley de las AFOCAT, cuáles son las más quejadas en ambas entidades y elaborar estrategias en conjunto para una mejor supervisión.

⁴³ Aunque se reconoce que la SBS cuenta con una línea gratuita (0800-10840) y un correo electrónico para recibir consultas (pau@sbs.gob.pe) y viene elaborando un tríptico informativo.

⁴⁴ En este rubro hay inadmisibles, improcedentes, conciliaciones y desistimientos.

⁴⁵ Dentro del procedimiento establecido en la Resolución SBS N° 200-2003, si bien la Plataforma de Atención al Usuario (PAU) puede realizar indagaciones preliminares sobre la denuncia presentada, no tiene plazos para realizarlas, igual situación se aprecia en la fase de elaboración del informe de la propuesta sancionadora por parte de la PAU y de la emisión de resolución por parte de la Superintendencia Adjunta, así como de las actuaciones complementarias que este órgano puede realizar.

⁴⁶ Artículo 4 inc. C de la Resolución SBS N° 200-2003.

Mención aparte merecen los problemas que ha registrado el Ministerio de Salud en su informe: “Problemática del Reembolso de los Seguros contra Accidentes de Tránsito en Hospitales del Ministerio de Salud”. Este estudio fue realizado en el mes de octubre de 2009 teniendo como muestra 10 hospitales de Lima Metropolitana, tomando como criterio su proximidad con puntos negros (es decir aquéllos lugares con mayor incidencia de accidentes de tránsito) y el considerable número de atenciones de emergencia que brindan. En dicho informe se da cuenta de un conjunto de problemas. Entre los principales tenemos:⁴⁷

- Las AFOCAT envían procuradores en lugar de médicos auditores, quienes no tienen formación en temas de salud, por lo que presumen los diagnósticos y tratamiento de las víctimas, lo cual se traslada en la emisión de cartas de garantía que no corresponden a la atención de emergencias. A la vez, las cartas de garantía que se emiten son por montos inferiores a los que corresponden⁴⁸ para la atención de los heridos ante los hospitales. Adicionalmente, las AFOCAT no cuentan con procuradores las 24 horas del día para la expedición de las cartas de garantía.
- Demora excesiva en el reembolso a los centros médicos y de exigencia de requisitos no previstos por ley. En muchos casos la AFOCAT devuelve el expediente con la finalidad de demorar el reembolso. Incluso se ha dado el caso que personal de los hospitales acuden a los locales de las AFOCAT y éstas ya no laboran en sus respectivas sedes, lo cual dificulta el cobro de las deudas. En otros casos la nueva junta directiva de la AFOCAT desconoce las deudas anteriores a su gestión.⁴⁹
- Se exige a los pacientes requisitos no contemplados en la ley como la presentación de la solicitud de copia legalizada ante notario de la denuncia policial. Además, se advierte que muchas de las AFOCAT no se ubican en lugares céntricos dificultando las gestiones de los ciudadanos ante éstas.
- Hasta julio del 2009 las AFOCAT adeudan a los hospitales en Lima S/. 1 060 367,56 nuevos soles. Dicho importe representa el 52% del total de deudas de las AFOCAT y de las compañías de seguros, por atención médica de heridos en accidentes de tránsito.⁵⁰ Las AFOCAT que más deben son las AFOCAT Cetu Perú, Región Callao, Lima Sur, Lima-Callao y Región Lima.
- Los hospitales que registran las deudas más altas por las AFOCAT son: Hospital Hipólito Unanue (S/. 360 564,84 nuevos soles), Hospital Cayetano Heredia (S/. 157 432,14 nuevos soles), Hospital Dos de Mayo (S/. 143 319,24 nuevos soles) y Hospital Casimiro Ulloa (S/. 101 362,81 nuevos soles).

Este último punto no sólo es un problema que se presenta en Lima sino también en provincias. Así tenemos que el Hospital Regional Docente Las Mercedes de Chiclayo ha

⁴⁷ Este informe fue remitido mediante Oficio N° 754-2009-DG-OGDN/MINSA de fecha 12.11.09

⁴⁸ Según el estudio del Ministerio de Salud estos montos fluctúan entre S/. 30 y S/. 100 nuevos soles.

⁴⁹ El estudio del Ministerio de Salud relata el caso de la AFOCAT Lima –Callao.

⁵⁰ Las compañías de seguros adeudan S/. 981 488,89 a los hospitales públicos de este estudio.

comunicado a nuestra institución que al 12 de octubre de 2009 la deuda de las AFOCAT por atención médica asciende a S/. 326 361,27 nuevos soles, distribuidos entre las AFOCAT: FORCAT (S/. 274 829,04 nuevos soles), TAXI AFOCAT LAB (S/. 49 612,22 nuevos soles), REGIONAL (S/. 1 135,68 nuevos soles) y LAMBAYEQUE (S/. 784,33 nuevos soles).⁵¹

3.1.4.- El problema de las AFOCAT canceladas y caducas.

Conforme anteriormente señalamos, mediante el D.S. N° 025-2007-MTC se creó la figura del permiso provisional en las AFOCAT, las cuales con sólo cumplir algunos requisitos podían operar temporalmente hasta que obtuvieran los requisitos completos y así obtener el permiso definitivo, caso contrario, se cancelaría la AFOCAT y los CAT expedidos devendrían en nulos de pleno derecho. La consecuencia es que en caso de la ocurrencia de algún siniestro, los afectados no tendrán mecanismos de atención médica.

Considerando que esta situación es perjudicial para quiénes adquirieron los CAT pensando encontrar un mecanismo de atención en caso de siniestro vehicular, la Defensoría del Pueblo mediante Oficios N° 282-2007-DP/ASPMA de fecha 08 de agosto de 2007 y 158-2008-DP/ASPMA de fecha 04 de junio de 2008 recomendó al Viceministerio de Transportes y Comunicaciones establecer mecanismos de difusión en la ciudadanía sobre las asociaciones que cuentan con permiso definitivo y aquellas que han sido canceladas, así como sobre los riesgos y las consecuencias de haber adquirido un CAT de una AFOCAT cancelada o con permiso provisional. Igualmente, se le sugirió modificar el artículo 24° del reglamento de las AFOCAT mediante la cual se creó la figura de los permisos provisionales, estableciendo una solución normativa que preserve los intereses de los usuarios que han adquirido los CAT a los AFOCAT que tuvieron permiso provisional y luego fueron cancelados.

Adicionalmente, el reglamento de las AFOCAT estableció un procedimiento especial con facilidades para aquéllas que venían operando, regularicen su situación y puedan inscribirse ante la autoridad competente, caso contrario, caducaría su autorización.

Como antes señalamos existen a la fecha 7 AFOCAT con permiso provisional canceladas y 6 AFOCAT con resolución de caducidad. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo a través de sus diferentes Oficinas Defensoriales ha venido constatando que varias de éstas vienen desarrollando actividades normalmente. Así se logró detectar que la AFOCAT Apurímac venía operando en la ciudad de Abancay, por lo que mediante Oficios N° 135-2009-DP/AMASPPI y N° 136-2009-DP/AMASPPI⁵² se comunicó esta irregularidad para las acciones correctivas correspondientes a la SBS y al INDECOPI adjuntándose copia de los CAT N° 0000609⁵³ y 0000615.⁵⁴

Igualmente, se detectó el funcionamiento de la AFOCAT Unión en Huancayo, reportándose esta irregularidad al INDECOPI mediante los Oficios N° 601-2009-OD-

⁵¹ Información proporcionada mediante Oficio N° 2895-2009-GR/LAMB-DRSAL-HRDLMCH-UAJ-DE de fecha 27.10.09.

⁵² Ambos oficios son de fecha 09.06.09.

⁵³ Este CAT fue emitido el 10.03.09.

⁵⁴ Este CAT fue emitido el 11.12.08.

SSPP/Junín y 700-2009-OD-SSPP/Junín y recientemente, en la Región Lambayeque se ha constatado que las AFOCAT FORCAT,⁵⁵ AFOCAT-Lambayeque,⁵⁶ AFOCCAT-Regional⁵⁷ y TAXI AFOCAT LAM⁵⁸ vienen funcionando a pesar de carecer de autorización, lo que se ha puesto en conocimiento de Indecopi y a la SBS con los oficios N° 991-2009-DP/OD-LAMB y 967-2009-DP/OD-LAMB, adjuntándosele copia de los CAT emitidos por éstas.⁵⁹

Como parte de la supervisión realizada se detectó que la AFOCAT Unión continúa operando pese a que esta siendo investigada por INDECOPI. Como prueba de ello se adjunta copia del CAT N° 001009 el cual se adquirió el 21 de agosto de 2009.

Asimismo, en la visita realizada el 3 de setiembre de 2009 a la AFOCAT Región Lima Sur, se verificó que pese a que esta AFOCAT fue declarada caduca con Resolución N° 8812-2008 de fecha 11 de julio de 2008, todavía vendría operando. Prueba de ello es que con fecha 12 de noviembre de 2009 el ciudadano Elmer Rosas Hermenegildo presenta ante la Defensoría del Pueblo una queja contra la AFOCAT Lima Sur por negarse a entregar la indemnización por incapacidad temporal,⁶⁰ adjuntando copia del CAT N° 001663 el cual se emitió el 13 de agosto de 2008 para una moto lineal,⁶¹ vehículo no facultado a utilizar CAT.⁶² A la par debemos indicar que recientemente esta AFOCAT ha sido nuevamente ha sido autorizada para operar por la SBS con Resolución SBS N° 14240-2009-SBS.

Además, se detectó que algunas AFOCAT han optado por cambiar sus domicilios legales. Así en el caso de las AFOCAT Unión y Lima Sur estas tienen como domicilio legal Jr. Calixto N° 563 interior 120- Huancayo y sector N° 2, Grupo N° 3- Mza. G lote 23 – Villa El Salvador (Lima) respectivamente, a la fecha vienen operando en Jr. Loreto N° 280, 2do. Piso Of. N° 02 (Huancayo) y en la Av. Revolución s/n, al costado del puesto 18-B (en vía paralela a la Municipalidad de Villa El Salvador).

Similar situación presenta la AFOCAT Lima Provincias, cuya autorización fue declarada caduca mediante Resolución Directoral N° 8800-2008-MTC/15 de fecha 11.07.08, la cual en la visita realizada el 28.10.09 se constató que no labora en su domicilio legal (Jr.

⁵⁵ Esta AFOCAT fue declarada caduca con Resolución Directoral N° 8794-2008-MTC/15 de fecha 11.07.08.

⁵⁶ Esta AFOCAT fue declarada caduca con Resolución Directoral N° 6096-2008-MTC/15 de fecha 29.04.08.

⁵⁷ Esta AFOCAT fue declarada caduca con Resolución Directoral N° 6098-2008-MTC/15 de fecha 29.04.08.

⁵⁸ Esta AFOCAT fue cancelada mediante Resolución Directoral N° 10600-2008-MTC/15 de fecha 10.01.08

⁵⁹ Se adjuntaron copia de los CAT N° 008199 (de fecha 27.04.09 perteneciente a FORCAT), N° 00003788 (de fecha 16.12.08 perteneciente a la AFOCAT –Lambayeque), N° 2345 (de fecha 10.01.09 perteneciente a la AFOCCAT-Regional) y N° 5920 (de fecha 27.07.09 perteneciente a TAXI AFOCAT LAM).

⁶⁰ El número del expediente es 24282-2009.

⁶¹ Según la tarjeta de propiedad N° A 2846050 el vehículo tiene la placa NG-62485.

⁶² Debemos indicar que la AFOCAT mediante Carta N° 025-11/SIN/AFOCAT/RLS de fecha 02.11.09 comunicó al ciudadano Elmer Rosas que pese a que cumplió con cancelar los gastos médicos del accidente del afectado no desembolsará los gastos de incapacidad temporal por considerar que el propietario no es uno de sus asociados, el vehículo no se encontraría con cobertura de dicha AFOCAT, el vehículo es una motocicleta y no se reportó dicho accidente ante la central de riesgos de la AFOCAT.

Arica N° 119 – Barranca), sino de manera informal en el local de una tienda ubicada en Jr. Zavala N° 537 (frente a la Municipalidad Provincial de Barranca). Igualmente, la SBS ha autorizado a operar a esta AFOCAT, pero con un nuevo domicilio legal sito en Av. Espinar N° 135- 2do. Piso (Huacho).

En este contexto, dado que estas AFOCAT ofrecen un producto sin validez, calidad ni idoneidad (caso de la AFOCAT Unión) o han ofrecido un producto sin validez, puesto que en su momento no tenía autorización de Estado (caso de las AFOCAT Lima Sur y Lima Provincias), y por ello, han afectado los derechos de los consumidores, es necesario que el INDECOPI investigue estas irregularidades y de ser pertinente, aplique las sanciones correspondientes.⁶³ Las acciones del INDECOPI deben ser efectivas y tener en cuenta las graves infracciones que se han cometido.⁶⁴

Actualmente, como se ha mencionado todas las AFOCAT requieren de la autorización de la SBS, presumiéndose que se infringe dicha disposición cuando sin mediar habilitación legal se cuenta con un local en el que se invite al público a contratar coberturas de seguros. Corresponde a la SBS intervenir estos locales en los que se vienen realizando actividades ilícitas, como es el caso de las AFOCAT antes mencionadas.⁶⁵

Este conjunto de irregularidades hace imperativo que el Estado tenga una actuación más activa en este problema. Si bien la SBS ha comunicado a la Defensoría del Pueblo que se viene elaborando un tríptico informativo, un manual de preguntas y respuestas y que en su página Web se puede encontrar la lista de las AFOCAT autorizadas y aquellas que han sido canceladas y caducas, es necesario una mayor difusión sobre la relación de las AFOCAT autorizadas y aquellas que no tiene autorización alguna. Como anteriormente señalamos esto fue solicitado por la Defensoría del Pueblo, en su oportunidad, al MTC cuando este ente estaba encargado de la supervisión de las AFOCAT. Por estas razones, la Defensoría del Pueblo recomienda a la SBS realizar una estrategia de comunicación en medios escritos y radiales de ámbito nacional, regional y local para que la ciudadanía conozca la relación de AFOCAT autorizadas y canceladas y caducas, en especial, en aquellos ámbitos donde se han detectado el funcionamiento de estas y haya un alto número de quejas, con la finalidad de contribuir a una adecuada elección de los ciudadanos al momento de adquirir un CAT a alguna AFOCAT.

Igualmente, según información proporcionada por la SBS a la fecha no se han nombrado a los liquidadores de las AFOCAT canceladas, conforme se establece en el procedimiento

⁶³ Sin perjuicio de las sanciones administrativas, el INDECOPI de oficio o a pedido de parte puede imponer medidas correctivas como: solicitar a la autoridad municipal la clausura temporal del establecimiento hasta por un máximo de 60 días calendarios, devolución de la contraprestación pagada por el consumidor, que el proveedor pague las coberturas ofrecidas en los seguros contratados por los consumidores, y en general, cualquier otra medida que INDECOPI considere pertinente y que tenga por finalidad revertir los efectos que la conducta infractora hubiera ocasionado o evitar que se vuelva a producir en el futuro,⁶³ estas medidas están orientadas a restituir los derechos del consumidor que ha sido vulnerado por un acto de consumo que incumplía las normas vigentes.

⁶⁴ Resulta ilustrativo el caso de la AFOCAT Unión empresa que continuaría expidiendo CAT pese a que no tendría autorización para ello. En este momento está siendo investigada por el INDECOPI.

⁶⁵ Artículo 11° de la Ley N° 26702, Ley del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros.

de liquidación⁶⁶. La propia SBS ha comunicado que es necesario finalizar el procedimiento de autorización de las AFOCAT canceladas y caducas establecido en el D.S. N° 30-2009-MTC.

En el caso de las AFOCAT caducas, la empresa fiduciaria (en este caso la Corporación Financiera de Desarrollo SA - COFIDE) deberá devolver el importe depositado deduciendo los gastos vinculados con la constitución y administración del fideicomiso, así como el monto de las indemnizaciones pendientes de pago hasta la fecha de devolución del dinero.

IV. Conclusiones

4.1.- La regulación del sistema obligatorio de seguro frente a accidentes vehiculares es deficiente. El ejemplo más claro es la excesiva permisividad en el tratamiento normativo e institucional de las AFOCAT. Dicha situación afecta sobre todo a cientos de peruanos, algunos están completamente desprotegidos al haber adquirido CAT de AFOCAT que no están autorizadas.

4.2.- Se ha constatado que algunas AFOCAT no tienen páginas Web y las que la tienen en su mayoría no cumplen con consignar la información exigida en la Ley N° 28839 y modificada por el Decreto Legislativo N° 1051, pese a que es un requisito para obtener el permiso de operación y un supuesto de infracción establecido en el reglamento de las AFOCAT.

4.3.- Algunas AFOCAT no cuentan con material informativo para los ciudadanos y las que lo tienen, presentan deficiencias como no desarrollar temas básicos relativos a los supuestos de exclusión, procedimiento para entrega de indemnizaciones, plazos para reclamar las indemnizaciones, entre otros. Frente a esto la Defensoría del Pueblo viene recogiendo un conjunto de quejas vinculadas a la información como: demora injustificada en la entrega de las indemnizaciones, pago parcial de las indemnizaciones, exigencia de documentos no establecidos en la ley y creación de supuestos de exclusión no contemplados en la ley.

4.4.- Existe un relevante número de quejas de ciudadanos contra las AFOCAT ante la Defensoría del Pueblo, el INDECOPI y la Superintendencia de Banca y Seguros, siendo los principales temas de queja: incumplimiento del pago de las indemnizaciones, demora en el pago de las indemnizaciones, incumplimiento de cláusulas del contrato y AFOCAT que operan sin contar con autorización del Estado.

4.5.- Lo dispuesto en la Ley N° 28515, Ley que promueve la Transparencia de la Información del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, modificado mediante la Ley N° 29361, sólo esta dirigido a las empresas de seguros pero no a las AFOCAT, lo mismo ocurre con lo establecido en el Circular N° S-610-2004.

⁶⁶ Mediante el artículo 2° del D.S. N° 039-2008-MTC se incorporaron al reglamento de las AFOCAT, los artículos 51° y 52° que desarrollan el procedimiento de liquidación del fondo de las AFOCAT canceladas.

4.6.- Existe un alto número de quejas ante INDECOPI y la Defensoría del Pueblo en provincias, sin embargo, la Superintendencia de Banca y Seguros sólo tiene 2 sedes en provincias (Piura y Arequipa).

4.7.- No se observa trabajo coordinado entre INDECOPI y la Superintendencia de Banca y Seguros, entes supervisores de las AFOCAT.

4.8.- Se ha detectado que hay AFOCAT canceladas y caducas que pese a no tener autorización han continuado operando y en otros casos, aún cuando a la fecha tienen autorización en el periodo anterior a dicha autorización han venido operando de manera ilegal.

4.9.- Falta una mayor difusión en la ciudadanía sobre las AFOCAT autorizadas, canceladas y caducas, y en general sobre sus alcances, sobre todo en temas como procedimiento de reclamación de las indemnizaciones, plazo para entregar indemnizaciones, plazo que asiste a los beneficiarios para solicitar las indemnizaciones, entre otros.

4.10.- A la fecha, la SBS no ha nombrado a los liquidadores para el cierre de las AFOCAT canceladas, lo que perjudica económicamente a todos sus acreedores, entre los cuales se encuentran diversos establecimientos públicos de salud.

V. Recomendaciones

5.1.- Recomendar al Ministerio de Transportes y Comunicaciones:

- No emitir ninguna norma que permita de modo alguno que las AFOCAT canceladas o caducas vuelvan a inscribirse.

5.2.- Recomendar al Congreso de la República:

- Ampliar el ámbito de aplicación de la Ley N° 28515 modificada por la Ley N° 29361 a las AFOCAT, a fin de establecer la obligación de publicar la relación de personas que fallezcan como consecuencia de accidentes de tránsito que contaban con CAT de estas entidades. Asimismo debe quedar claro que si transcurrieran 15 días sin que los beneficiarios hayan ejercido su derecho a solicitar las indemnizaciones, las AFOCATs deberán comunicarse mediante documento escrito a los familiares, informándoles del derecho que les asiste, debiendo incluir cuando como mínimo: nombre de la persona fallecida o herida, número de CAT, fecha del accidente, lugar del accidente, fecha límite para cobrar indemnización y los documentos que se deben adjuntar para hacer entrega de las indemnizaciones. En los casos en que no se conozca el domicilio de los beneficiarios, la AFOCAT realizarán la comunicación a través de un diario de alcance nacional y regional así como de una emisora radial de cobertura nacional y local. Estas publicaciones se efectuarán por 2 meses consecutivos, cada 30 días. De esta manera se equipara con el régimen establecido para las empresas aseguradoras, de tal manera que las personas tienen similares mecanismos de protección, con independencia de la empresa o asociación que les provea del seguro.

5.3.- Recomendar a la Superintendencia de Banca y Seguros:

- Incorporar a las AFOCAT en lo dispuesto en la Circular N° S-610-2004 sobre rechazo de los siniestros.
- Ampliar el número de oficinas de atención de reclamos contra las AFOCAT en provincias, en especial en aquellas zonas donde continuamente se viene recibiendo quejas.
- Realizar una estrategia de comunicación en la ciudadanía sobre las AFOCAT autorizadas, canceladas o caducas, y en general sobre los alcances de éstas; como explicación del procedimiento de reclamación de las indemnizaciones, plazos para que los beneficiarios soliciten las indemnizaciones ante las AFOCAT, plazo con que cuentan dichas entidades para entregar las indemnizaciones, entre otros.
- Iniciar los respectivos procedimientos administrativos sancionadores contra las AFOCAT que no cuentan con páginas Web y no cumplen con los ítems establecidos en la Ley N° 28839 en sus páginas Web, ya que ello es una obligación sustancial al servicio y que es fiscalizada por la SBS.
- Al concluir el procedimiento de autorización establecido en el D.S. N° 30-2009-MTC, nombrar a los liquidadores de las AFOCAT canceladas para el cierre de estas personas jurídicas.
- Publicar en su Web oficial, en forma mensual, la relación de procedimientos administrativos sancionadores iniciados contra las AFOCAT.
- Comunicar al INDECOPI periódicamente, la relación de AFOCAT contra las cuales se han iniciado procedimientos administrativos sancionadores o medidas cautelares administrativas.
- Iniciar procedimiento administrativo sancionador contra la AFOCAT Unión por continuar expidiendo CAT cuando ya no tenía autorización

5.4.- Recomendar a la Superintendencia de Banca y Seguros y al INDECOPI:

- Realizar un trabajo en conjunto en la supervisión de las AFOCAT, intercambiando información que mejore la supervisión del Estado hacia las AFOCAT dentro del marco de sus competencias.

I 5.5.- Recomendar a INDECOPI:

- Realizar las investigaciones correspondientes contra las AFOCAT Lima Sur y Lima Provincias, a efectos de determinar la procedencia de iniciar un procedimiento administrativo sancionador, por continuar expidiendo CAT cuando ya no tenían autorización del Estado.

5.6.- Reiterar a INDECOPI:

- La atención del caso AFOCAT Unión, en virtud de lo indicado en el presente informe.

Lima, 04 de diciembre de 2009