

CIRCULAR GENERAL N° 2249

**Ref.: DICTAMEN SOBRE PROYECTO DE LEY
EXPEDIENTE S 1146/19 DEL CONGRESO NACIONAL**

Sr. Presidente / Sr. Gerente:

Tenemos el agrado de dirigirnos a ustedes, con el objeto de dar traslado del dictamen elaborado por nuestro Asesor Letrado, Dr. Enrique José Quintana, respecto al Proyecto de Ley de referencia.

Este proyecto de ley de autoría de los Senadores Federico Pinedo y Maurice Closs, propone la creación de un fondo fiduciario de garantía de cobertura para víctimas de accidentes de tránsito, instauración de un seguro automotor obligatorio y Regulación del aspecto ambiental.

Sin otro particular, saludamos a ustedes muy atentamente.



**Mónica Spadavecchia
Gerente General**

**Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 20 de Mayo de 2019.
Adj.: doc. cit.**

Ciudad de Buenos Aires, 17 de mayo de 2019.-

Sr. PRESIDENTE DE LA ASOCIACION
ARGENTINA DE COOPERATIVAS Y
MUTUALIDADES DE SEGUROS
S _____ / _____ D

Tengo el agrado de dirigirme a Usted a fin de remitirle el dictamen jurídico requerido respecto del Expediente S 1146/19 del Congreso Nacional, donde tramita el proyecto de ley de autoría de los senadores nacionales del Pro Federico Pinedo, y Maurice Closs del Frente Renovador, donde se propone la creación de un fondo fiduciario de garantía de cobertura para víctimas de accidentes de tránsito del seguro automotor, instauración de un seguro automotor obligatorio, sustituyendo el artículo 68 de la ley de tránsito 24.449 y Regulación del aspecto ambiental, cuestión ésta que nada tiene que ver con la creación de un fondo de garantía, y de un seguro obligatorio automotor.

Como primer punto a considerar, tanto en el artículo 1º, 16, 18, 22 y concordantes del proyecto, se propone que la Superintendencia de Seguros de la Nación determine importes sobre primas para la conformación del denominado Fondo Fiduciario de Garantía del Seguro Automotor, fijar las condiciones para el seguro obligatorio, establecer la contribución obligatoria para el programa de sustentabilidad ambiental y Seguros (PROSAS) y facultar a la Superintendencia a dictar la normativa reglamentaria para la instrumentación de la ley. Las Salas de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil de la Capital Federal en diversos y reiterados pronunciamientos han declarado la inconstitucionalidad de las atribuciones reglamentarias delegadas en leyes a la Superintendencia de Seguros con fundamento en el artículo 76 de la Constitución Nacional, conforme el texto aprobado en el año 1994. En este artículo de la Constitución Nacional se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública. Va de suyo que si se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, menos aún estaría permitida una delegación legislativa en un órgano de muy inferior jerarquía de la Administración, tal como es la Superintendencia de Seguros de la Nación. Por ello a fin de evitar interpretaciones judiciales disvaliosas, sería oportuno aconsejar que aspectos tales como primas, importes, tasas, sumas indemnizatorias y las cuestiones principales sean determinadas por el legislador en la ley, posibilitando la reglamentación de la Superintendencia de Seguros de la Nación en cuestiones técnicas operativas menores, ello y sin perjuicio de las facultades propias del Poder Ejecutivo Nacional en orden a la reglamentación por decreto del contenido de las leyes, permitiendo los decretos sí delegar cuestiones

operativas a resolver por Resolución de la Superintendencia de Seguros de la Nación.

Parece una buena idea que el Honorable Congreso de la Nación se aboque al dictado de una ley de Seguro Obligatorio de Responsabilidad Civil por el uso de Automotores, sentida necesidad señalada desde hace cerca de 50 años, pero de ninguna manera se logrará tal loable propósito con el proyecto en análisis, que en apretada síntesis propone sustituir el artículo 68 de la ley 24.449 (artículo 16 del proyecto) empeorando incluso el texto actual. La ley de Tránsito puede determinar como requisito para circular que el automotor, acoplado, semiacoplado, motocicleta, etc. contrate el Seguro Obligatorio que una ley específica establezca, y que se sancione la falta de contratación, pero el cuerpo normativo de ese seguro debe establecerse en una ley específica, y fundamentalmente con carácter nacional. El obstáculo de legislar un seguro obligatorio de responsabilidad civil en la ley de tránsito es que ésta por esencia no es nacional, quedando facultadas las provincias para adherir o no a la ley nacional y si no existe tal adhesión el sistema no regiría en la provincia que no adhiera o que se desadhiera a la ley nacional de tránsito

Todas las disposiciones procesales e instrumentales deben incluirse en la ley específica, ley que entendemos debe instrumentarse como un capítulo especial y singular de la ley 17.418 de contrato de seguro, o del registro nacional de la propiedad del automotor, ello para evitar ingerencias reglamentarias provinciales. Solamente estas dos leyes contemplan el alcance nacional de sus disposiciones La ley reitero debe ser de aplicación uniforme para todo el país, en todos sus aspectos, esto es esencial. La ley en caso de dictarse debería derogar el artículo 68 de la ley nacional de tránsito, y modificarse esta norma estableciendo como requisito para circular haber contratado y en vigencia el Seguro obligatorio.

A diferencia de lo que establece el insuficiente y objetable artículo 16, la ley deberá establecer qué riesgos se encuentran incluidos en el seguro Obligatorio de Responsabilidad Civil que se pretende instaurar (vgr. Muerte, y lesiones) excluyéndose del seguro la cobertura de daños materiales o patrimoniales al damnificado (objeto de cobertura en su caso por un seguro voluntario de responsabilidad civil) fijando la ley la suma asegurada, el baremo para lesiones, y la forma de reajuste posterior de montos a través de Decretos o de una pauta específica de aplicación a observarse semestralmente para el ajuste por Resolución de la SSN (Si se fija la suma asegurada y el método de ajuste, ello sí puede delegarse en el dictado de Resoluciones por parte de la SSN).

Existe coincidencia generalizada en que el proyecto de establecer un seguro obligatorio debe enmarcarse en una cobertura de responsabilidad civil, y no en la esfera de la órbita de seguros de otra naturaleza jurídica, tales como un seguro de accidentes personales, como sucede en algunos países latinoamericanos que han establecido coberturas de seguros obligatorios para la circulación de vehículos automotores. La conveniencia está dada además, por la posibilidad de subrogación de lo que se abone, en el caso que existiera respecto del hecho, algún tercero responsable, descartando asimismo y de plano la hipótesis de cúmulo de indemnizaciones que podría reclamar un tercero, de no tener presente el principio que dejamos señalado. De tal modo los importes que se perciban del seguro obligatorio, serán siempre considerados como percibidos a cuenta de algún seguro voluntario de responsabilidad civil, debiendo entenderse el seguro obligatorio como una especie de franquicia del seguro voluntario.

Entendemos que los riesgos a amparar por el seguro obligatorio son exclusivamente el supuesto de muerte y/o lesiones físicas, en este caso en los porcentajes de baremos de los seguros de accidentes personales actualmente acogidos en la reglamentación del SORC. Si bien no formuló una oposición de fondo, a que se incluya en la cobertura lo que hoy se llama Obligación legal autónoma (importes destinados a gastos médicos y sepelio) que se mantienen en el artículo 16, entiendo que en una modificación del régimen normativo la obligación legal autónoma podría ser objeto de cobertura en los seguros voluntarios, y no en el seguro obligatorio, obligación legal autónoma, que en su caso debe establecer importes precisos y su forma de reajuste, ello a fin de evitar que interpretaciones doctrinarias o jurisprudenciales puedan ampliar el marco de cobertura entendiendo que se encuentran cubiertos otros daños o riesgos que los específicamente enumerados en el seguro obligatorio.

Destaco respecto de la propuesta del artículo 16 del proyecto en análisis que el segundo párrafo dice "Bajo expresa indicación de la póliza podrán incluirse en la cobertura la responsabilidad civil por daños por lesiones o muerte de terceros transportados". Nadie discute en la actualidad ni desde el dictado del artículo 68 de la ley 24.449 que dentro del SORC se encuentran amparados los terceros transportados (excepto el cónyuge y los parientes del asegurado o conductor hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad y las personas en relación de dependencia laboral con el asegurado o conductor, excluidos de la cobertura), resultando riesgoso incluir a los excluidos sin el condigno pago de una extraprima, admitiéndola en su caso como cobertura opcional voluntaria y adicional. En

este artículo pretende establecerse que las denuncias de siniestros se recibirán en base al acta de choque, debiendo recordarse que desde hace más de una década no se labran más actas de choque.

Un proyecto meditado y serio de seguro obligatorio de responsabilidad civil por el uso de automotores debe contener cuanto menos a) concepto y requisitos esto es para quienes se establece la obligatoriedad y la forma de contratación b) la forma del certificado de cobertura y la individualización de alguna oblea visible que acredite la contratación c) el concepto de automotor, d) las sumas aseguradas en el seguro obligatorio que pueden ser diferentes por naturaleza del vehículo (particular, público etc) e) si se extiende o no a competencias deportivas, f) si producido un siniestro existe o no reposición automática, g) casos de concurrencias de responsabilidades, h) privilegios para las víctimas i) imposibilidad de rescisión sin causa j) casos de transmisión de dominio del automotor asegurado y continuidad de la cobertura k) establecimiento de mecanismos procesales de reclamo de forma directa al asegurador y tramitación judicial sumarásimas l) sanciones m) prestaciones n) exenciones impositivas y una prolija articulación del fondo de garantía. No pretendo que la precedente enumeración sea taxativa. No basta un articulo en la ley de tránsito.

Respecto del fondo de garantía (artículos 1 a 9) no vemos la necesidad que sea fiduciario, y menos establecer que el fiduciario (artículo 4º, sea Nación Fideicomisos) Pensamos que por la misión y funciones, lo lógico sería establecer su naturaleza jurídica como una especie de entidad de derecho público no estatal integrando el órgano de administración y fiscalización con representantes de las cámaras empresarias del seguro y el Superintendente de Seguros de la Nación. El porcentaje para alimentar el fondo debe ser establecido en la ley, al igual que el recargo por multa, donaciones y legados. Debe tener el Organismo autarquía, y autonomía legal, funcional y financiera. Es correcto la eximición de impuestos y el plazo de carencia. No vemos lógico ni necesario que el Fondo deba atender los casos de exclusión de cobertura que libere al asegurador, ya que en general las limitadas exclusiones de cobertura para el seguro obligatorio obedecen a casos de culpa grave lindando con el dolo eventual y a supuesto de dolo. Para establecer los porcentajes de incapacidad podría utilizarse la estructura de las comisiones médicas del sistema de la LRT para evitar duplicidad de sistemas, ello conforme al baremo que ya tiene establecido la SSN en el actual sistema de SORC.

Desde el punto de vista institucional, y tomando en consideración los valores o montos de indemnización correspondientes a seguros obligatorios, en países limítrofes, entendemos que la suma máxima asegurada por muerte debería ubicarse en un rango próximo a los valores que surgen de la cobertura para el Mercosur, y establecer un importe como suma máxima asegurada por acontecimiento. Justifico la postura que propicio, señalando que debe haber un apreciable margen de diferencia entre la suma máxima asegurada de un seguro obligatorio, y la suma máxima asegurada de los seguros voluntarios, destacando que se debe alentar y propiciar la contratación de seguros voluntarios de responsabilidad civil. Que amplíen los riesgos amparados y las sumas aseguradas.

Entiendo que el elemento contractual del seguro obligatorio debería ser único y unívoco en sus características y con un color diferente y distinto respecto de los seguros voluntarios y de la cobertura del Mercosur, a fin de evitar interpretaciones jurisprudenciales equívocas, o extensión de los principios que rigen el seguro obligatorio, a los seguros voluntarios.

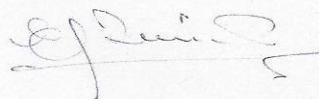
Concibo al seguro obligatorio en cuanto a su naturaleza jurídica como de responsabilidad civil objetivada (tipo no fault), con escasas exclusiones de cobertura (vgr. culpa grave o dolo de la víctima, parentesco, función preventiva). Podríamos admitir un abanico mayor de exclusiones de cobertura, o de riesgos no cubiertos, en tanto y cuanto se establezca que en tales casos el asegurador paga a la víctima y repite contra el asegurado. Debería consagrarse una acción directa y autónoma, para el reclamo al asegurador, y establecer documentación y plazos máximos para abonar a los legitimados, disponiendo en la ley los recaudos para la percepción, aceptación de revisión médica, procedimiento de apelación de porcentaje de incapacidad en caso de lesiones, etc. Podría disponerse que los jueces no darán traslado a demandas si no se acredita haber instado y finiquitado el procedimiento administrativo de cobro ante el asegurador.

Resulta absolutamente inaceptable que en un proyecto de ley de seguro obligatorio y fondo de garantía se establezca alguna supuesta regulación del aspecto ambiental y menos establecer en el ámbito de la SSN algún programa para promover inversiones en emprendimientos forestales. La competencia de la Superintendencia de Seguros de la Nación se encuentra prevista y limitada a las previsiones de los artículos 64, 65, 67 y concordantes de la ley 20.091. No vemos la razón y el sentido de que el seguro o los asegurados tengan que financiar el PROSAS y menos con importes sobre primas de seguros. Las inversiones en emprendimientos forestales o bosques deben estar a cargo de los terratenientes, propietarios o inversores.

Ello no quita que el Estado pueda idear un título público con interesantes tasas de rentabilidad y posibilitar a los aseguradores que inviertan voluntariamente en tales títulos. Es inaceptable que la SSN establezca contribuciones obligatorias para el PROSAS y menos de primas de seguro automotor. Huele muy mal esta parte del proyecto de ley que no coadyuva a la necesaria y quizá perdida desde hace un tiempo transparencia del Órgano de Control del Seguro, manejando partidas de fondos diferentes a la tasa uniforme establecida en la ley 20.091, de manera discrecional. Crear "Cajas" en Organismos Públicos, no coadyuva a la transparencia, y puede distraer a los funcionarios, del cumplimiento de sus obligaciones específicas.

Quedo a disposición para cualquier comentario suplementario

Sin otro particular, saludo a Usted con mi consideración
más distinguida

A handwritten signature in dark ink, appearing to be 'E. Luis', written in a cursive style.