

# La verdad acerca del Soat

< POR VÍCTOR JIMÉNEZ\* >

El tema del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (Soat) ha producido una serie de noticias erróneas que han causado confusión y alarma en el país. Al parecer, algunos medios de comunicación se han basado en un análisis anónimo que maliciosamente circula



en Internet. Pero este seguro es resultado de una larga lucha y de consensos difíciles de lograr en el país. Este artículo, escrito especialmente para GESTIÓN, aclara las dudas y explica los alcances del primer seguro obligatorio de la historia del Ecuador.

El común denominador de las notas alarmistas acerca del Soat es la carencia de todo fundamento técnico y de conocimiento acerca de la visión, alcance, estructura, beneficios y mecánica de funcionamiento del Soat. Por ejemplo, se exageran y modifican las cifras sobre el parque automotor (hay periódicos que han hablado de dos millones de vehículos), las primas, la accidentalidad. ¿Cuál es la realidad?

El parque automotor a la fecha, sobre el que se ha calculado el costo anual de la operación Soat, comprende algo más de 1'042.000 vehículos, lo que representa una cifra real.

El valor de la prima promedio ponderada, calculada de las 45 categorías —reglamentadas y publicadas en el Registro Oficial 423 del 2 de enero de 2008—, es de \$ 64,22. En una revista económica no es necesario argumentar sobre la importancia que tiene trabajar con un valor ponderado y no con un sim-

ple promedio. Para hacer la ponderación se toman en cuenta factores como los siguientes: parque automotor por categoría, tipos y frecuencia de usos, exposición al riesgo, entre otros.

El total de los siniestros de tránsito en el país, incluida Guayas, bordea anualmente los 19.000. Éstos produjeron en el año 2007 alrededor de 2.000 muertos, unos 10.000 heridos y algo así como 400 traumáticos. Si a ello se agregan las víctimas que no se registran en parte policial alguno y las que, habiendo parte policial, no aparecen en ellos (¡como en el caso del accidente del 19 de enero de 2008 del bus interprovincial de la Cooperativa Baños, cuyo parte policial no incluye a dos heridos!) y se incluyen los heridos que, meses después, mueren a causa directa del accidente de tránsito y por los cuales el Soat sí tiene que indemnizar hasta doce meses posteriores al evento, se observa que el total de víctimas es mayor que las 12.000 registradas anualmente que dejan los accidentes de tránsito.

El dinero del Soat no solamente sirve para indemnizar a las víctimas que producen los vehículos asegurados. De la prima neta, 22% es transferida al Fondo del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (Fonsat), una nueva entidad estatal creada para:

- Indemnizar a las víctimas de vehículos no identificados o no asegurados.
- Difundir/promocionar el Soat.
- Invertir en la promoción de la cultura de la seguridad vial.

Además, en la Nota Técnica que sustenta la estructura de la prima, se incluye, como es obvio, 20% para los costos administrativos/operativos más el obligatorio 10% de las reservas técnicas. Y nadie puede creer que una operación de la envergadura del Soat sea cuestión de “soplar y hacer botellas”.

En cuanto a la rentabilidad de las aseguradoras autorizadas por la Superintendencia de Bancos y Seguros a comercializar el Soat, aquélla está reglamentada y

## HITOS MÁS IMPORTANTES DEL PROCESO DE CREACIÓN DEL SOAT Y SU REGLAMENTO

**1965:** Una versión del Soat aparece, por primera vez, en la Ley de Tránsito de este año, pero no se la aplica.

**1966:** La nueva Ley de Tránsito y Transporte Terrestres, vigente hasta hoy, crea la obligatoriedad del Soat y faculta al Ministerio de Gobierno y Policía y a la Superintendencia de Bancos y Seguros para que dicten las normas reglamentarias correspondientes.

**2001:** La Federación Ecuatoriana de Empresas de Seguros (Fedeseg) elabora un proyecto de reglamento para el Soat.

**2004:** A mediados del año, la Superintendencia de Bancos y Seguros toma la iniciativa y conforma una comisión técnica para trabajar en la revisión y actualización del proyecto de reglamento Soat de la Fedeseg. La organización ciudadana Civial fue parte de esa comisión conformada por la Intendencia de Seguros, Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestres (Cnntt), Anacse, Aseprose y Fedeseg.

**2005:** El 1 de marzo la comisión concluye su trabajo. Desde entonces, Civial, por su iniciativa, toma la posta e inicia un proactivo y permanente proceso en todos los peldaños, en el que se decide el futuro de los ecuatorianos, para que ese derecho se haga realidad.

**2005:** El 11 de octubre, en el Foro Nacional Juntos por la Vida —organizado por las fundaciones Cetra y Civial y realizado en la sede de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas—, se entrega al gobierno nacional el Proyecto de Reglamento Soat.

**2005:** En noviembre, la Dirección Nacional de Tránsito conforma el Grupo de Trabajo para la Consolidación del Soat, integrado por la DNT, Cnntt, MSP, Superintendencia de Bancos y Seguros, Fenacotip, Cetra y Civial. El grupo se enfoca en:

- Dar continuidad al proceso de revisión, aprobación y despacho de la Propuesta de Reglamento que entregó la Comisión Técnica Soat el 1 marzo.
- Impeler a que el subsecretario de Transporte, como presidente del Cnntt, cumpla en entregar al Ministerio de Gobierno las normas reglamentarias correspondientes.
- Elaborar una Propuesta de Lineamientos Generales para un Plan Operativo A-Z que viabilice la aplicación del Soat.

**2005:** En diciembre, la Secretaría de las Metas y Objetivos del Milenio se interesa en conocer cómo estructurar un Plan Operativo Soat. Civial le suministra la información sobre las que, a su criterio, consti-

tuyen las partes que debe incluir un Plan Operativo para su implantación e implementación.

**2005:** El 13 de diciembre, el Ministerio de Gobierno, previo consenso del directorio del Cnntt, que ajusta el proyecto de marzo, aprueba el Reglamento Soat, mediante Resolución N° 064-DIR-2005-CNNTT.

**2006:** La organización ciudadana Justicia Vial también hace suya la lucha por el Soat y, en equipo con Civial, trabaja para que todos los ecuatorianos, en especial las clases más desposeídas, estén protegidas.

El Reglamento aprobado por el Cnntt recibe observaciones desde varios sectores. La Superintendencia de Bancos y Seguros promueve una gran reunión para tratar todos aquellos puntos de vista.

**2006:** El 14 de marzo, en la Superintendencia de Bancos y Seguros, se acuerda un nuevo Proyecto de Reglamento que sugiere enmiendas al aprobado por el Cnntt en diciembre de 2005. Están presentes la institución anfitriona, Congreso Nacional, Cnntt, DNT, MSP, Federación Nacional de Transporte Pesado, Aconse, Fedeseg, Asociación de Clínicas y Hospitales Privados del Ecuador, Justicia Vial y Civial.

**2006:** El 12 de abril, en una reunión interinstitucional e intersectorial, se expone ante el presidente de la Comisión de Defensa al Consumidor, del Usuario, del Productor y del Contribuyente del Congreso Nacional, sobre la urgencia de exhortar al gobierno nacional a que expida el Reglamento Soat. De esta reunión surgen nuevos criterios que se recomiendan sean considerados para su incorporación en el Reglamento. El presidente de tal Comisión compromete su apoyo.

**2006:** En mayo, Cetra, Justicia Vial y Civial entregan al Ministerio de Gobierno un estudio comparativo de tres documentos:

- Reglamento aprobado por el Cnntt en diciembre 2005;
- Enmiendas sugeridas en la reunión realizada en la Superintendencia de Bancos y Seguros en marzo 2006, y
- Criterios recomendados en la reunión efectuada en la oficina de la Presidencia de la Comisión de Defensa al Consumidor del Congreso, en abril 2006.

**2006:** En noviembre, Civial y Justicia Vial lanzan una agresiva campaña de prensa dirigida al gobierno del entonces presidente de la República **Alfredo Palacio**, para que emita el Reglamento Soat. Los ejes centrales de la campaña fueron:

- Los accidentes de tránsito no son actos del destino ni catástrofes naturales. La inseguridad vial es obra

del hombre. “Excelentísimo señor Presidente, el Soat necesita más que nunca su aprobación”.

- Aumentar la seguridad vial todos los días es muy importante. Aprobar el Soat es tan importante porque es parte de la solución.

- Las personas que pierden a sus seres queridos y las víctimas que sobreviven a un accidente de tránsito, a más del dolor que les significa vivir esta tragedia, deben asumir todos los gastos de hospitalización, medicinas, rehabilitación, desempleo por invalidez y hasta funerales. ¡Es justo que tengan algo para sobre llevar tanto gasto!

**2006:** 20 de diciembre, se publica en el Registro Oficial 421 el Decreto Ejecutivo 2119, mediante el cual, el presidente Palacio expide el Reglamento Soat. La primera disposición transitoria de ese decreto dice que el Soat será exigible a partir de la fecha de inicio de la matriculación vehicular del año 2007. No se la cumplió. La segunda disposición transitoria dice que el Ministerio de Gobierno y Policía, en el plazo de 30 días a partir de la fecha de publicación del reglamento en el R.O., dictará las normas de funcionamiento del Fonsat. No lo hizo el ministro del gobierno saliente.

**2007:** Tampoco el nuevo ministro de Transporte y Obras Públicas, **Trajano Andrade**, que recibió las respectivas competencias del Ministerio de Gobierno, cumplió con expedir en el plazo de 30 días las normas de funcionamiento del Fonsat. Reconoció que uno de sus objetivos prioritarios era poner en marcha el Soat, pero dijo que, para hacerlo expeditivo, eran necesarias ciertas modificaciones en el reglamento vigente a esa fecha, para lo cual, se conformó una gran comisión interinstitucional, intersectorial y multidisciplinaria que trabajó en la nueva propuesta, comisión de la que Civial y Justicia Vial fueron parte.

**2007:** Consensuada la nueva propuesta pasa a la Secretaría General Jurídica y la Unidad Técnica de Seguros de la Presidencia de la República, donde es sometida a riguroso examen.

**2007:** Civial y Justicia Vial presionan para que se ponga en funcionamiento el Soat, puesto que el tiempo apremia y los accidentes no paran.

**2007:** El 4 de octubre se realiza la Vigilia Pro Soat frente al Palacio de Carondelet.

**2007:** En octubre, **Fernando Moncayo**, de la Asociación de Familias de Víctimas de Accidentes de Tránsito, se une a la causa y juega un importante rol en la consecución de este seguro.

**2007:** Finalmente, el 19 de diciembre el presidente **Rafael Correa** suscribe el Decreto 809 expidiendo un nuevo Reglamento Soat.

**2008:** Se publica en el R.O. 243 del 2 de enero el Decreto 809, fecha desde la cual está vigente.

no será mayor a 5%. El inciso tercero del Art. 25 del Reglamento Soat, dice: "... si las empresas de seguros obtuvieren una utilidad neta que supere el 5%, exclusivamente por las operaciones del Soat, el excedente de dicho 5% se distribuirá en partes iguales entre la aseguradora y el Fonsat".

Finalmente, el Soat ha sido amplia y transparentemente discutido y consensuado como pocos proyectos en la historia del país. Desde el año 2001 en que se empezó a luchar consistentemente para que este derecho de vida y esperanza sea una realidad, el proyecto pasó algunas comisiones interinstitucionales, intersectoriales y multidisciplinarias. En los diferentes tramos de este largo proceso, en el que la sociedad civil jugó un rol importante, intervinieron los ministerios de Gobierno, Salud y Transportes y Obras Públicas; la Superintendencia de Bancos y Seguros; la Subsecretaría de Transporte; el Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestres (Cnntt); la Dirección Nacional de Tránsito (DNT); la Comisión de Tránsito del Guayas; el sector asegurador; los gremios del transporte y de la conducción profesional; la Defensoría del Pueblo; la Asociación Nacional de Clínicas y Hospitales Privados del Ecuador; el Congreso Nacional; y las ONG Justicia Vial y Covial, entre otros (*Recuadro*).

Todas estas participaciones condujeron a perfeccionar el proyecto original de Reglamento del Soat, concluido el 1 de marzo de 2005. En la recta final conducente al Decreto Ejecutivo 809, el proyecto quedó en manos de los ministerios de Gobierno, Salud y Transporte y Obras Públicas, y dos entidades de la Presidencia de la República: la Secretaría General Jurídica y la Unidad Técnica de Seguros. Técnicos de esa unidad viajaron al extranjero para asesorarse sobre el funcionamiento del Soat en otros países de América Latina. Solo cuando al presidente **Rafael Correa** se le presentaron todas las evidencias de que el Reglamento del Soat y su modelo, tal cual ha sido producido, era lo mejor para el país, entonces, lo promulgó. Todo ello lleva a concluir que el Reglamento del Soat

vigente es la mejor opción para el Ecuador. Y siempre será perfectible.

### Nuevas amenazas

A pesar del largo proceso de discusiones, consensos y mejoras al Soat, que concreta para los ecuatorianos una parte del derecho a la vida y a tener una indemnización en el caso de los accidentes de tránsito, este hito jurídico continúa enfrentando amenazas. Hace poco apareció el Seguro Ecuatoriano para Víctimas de Accidentes de Tránsito (Sevat), que la Mesa de Legislación y Fiscalización de la Asamblea Constituyente intentó incorporar en la nueva Ley de Tránsito en creación, suplantando al Soat. Al cierre de esta edición dicha mesa propone considerar al Sevat como sucesor del Soat después de un año, como consta en el proyecto de nueva Ley de Tránsito.

Pero el Sevat sería lesivo para los intereses patrios. Este seguro no es una creación de la Mesa 10. Es una propuesta de última hora, de una sola persona que, sin haberla socializado ni participado en proceso alguno, imagina ser dueño de la verdad. ¡Cuántas veces las buenas intenciones han hecho grave daño al país!

Los señores asambleístas deberían conocer que el Sevat, antes de llegar a la Asamblea Constituyente, fue presentado a las autoridades de la Unidad Técnica de Seguros de la Presidencia de la República, quienes lo desecharon por inconsistente y carente de fundamento técnico.

El Soat, por lo contrario, como se ha demostrado, es el resultado de un largo proceso que toma cuerpo desde el año 2001 y que acertadamente lo concluyó el presidente Correa con el Decreto 809.

Este derecho de vida y esperanza, que fue negado por tantos años a los ecuatorianos, es el resultado de esa larga lucha, de reflexión acumulada, cambios y modificaciones hasta llegar a ser lo que es. Por ello, implantar un modelo no técnico, nunca socializado, sería convertir al Ecuador en "conejiillo de indias".

Sería francamente inexplicable que todo ese proceso de años quede borrado de un plumazo y que un sistema salido de la nada se convierta en ley. En la nueva

ley debe quedarse el Soat, que es un seguro único y especial. Es universal, solidario y popular. No existe y no existirá seguro particular alguno que lo pueda suplantar. Es un seguro eminentemente social. No tiene exclusiones, es ilimitado, incontable e irrevocable. No tiene deducibles y no es selectivo. Las tarifas y prestaciones están reglamentadas, la expedición es inmediata y su vigencia imperativa. El Soat cumple con los principales principios de la seguridad social recogidos en el Art. 56 de la actual Constitución: solidaridad, universalidad, obligatoriedad, equidad, calidad y eficiencia, principios que de seguro constarán en la nueva.

Por otro lado, el Soat fortalecerá el sistema nacional de salud. En efecto, su aplicación reducirá la mortalidad y la morbilidad, garantizando el pago de la movilización de víctimas y su atención médica en toda la extensión del territorio nacional. El Soat garantiza las indemnizaciones por discapacidad permanente, total o parcial, y por muerte y gastos funerarios. El Soat garantiza el pago a los prestadores de los servicios de salud, de acuerdo al Tarifario Soat y al Manual Técnico Soat expedido por el Ministerio de Salud Pública.

Si, como se estima, la población total del Ecuador era a julio de 2007, de 13'700.000 habitantes, los pobres e indigentes llegan a 6,6 millones de ecuatorianos aproximadamente. De estos 6,6 millones de indefensos compatriotas proviene la gran mayoría de las víctimas de los accidentes de tránsito. Si bien el Soat beneficia a todos los que habitan y transitan en el territorio ecuatoriano, son los pobres y los que viven bajo la línea de pobreza quienes más se beneficiarán de este seguro.

Por ello, en las organizaciones ciudadanas que han tomado como objetivo luchar para reducir las víctimas y las consecuencias catastróficas de los accidentes de tránsito, hay el convencimiento de que es obligación de todo ecuatoriano proteger a este bebé llamado Soat y llevarlo a una madurez tal que dure por décadas e incluso siglos por venir. 

\* Director Ejecutivo de la Fundación Covial (vjimenez@covial-ecuador.org).