

Seguridad Vial, el reto del nuevo Gobierno

Carlos Varela, vicepresidente técnico
Fasecolda

La accidentalidad vial es considerada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como un tema de salud pública. En varios países se han venido desarrollando programas tendientes a reducir el número de heridos y muertos por esta causa; en Colombia se requiere el trabajo conjunto de varios actores para disminuir el número de víctimas.

El inmejorable marco institucional del que goza Colombia no se ha traducido en una efectiva reducción del número de víctimas de accidentes de tránsito, entendidas, como la cantidad de muertos y heridos en ciudades y carreteras por esta causa. El sector asegurador juega un rol de gran importancia en la gestión de este riesgo, no solo como pagador en el sistema, sino como promotor de políticas públicas para mitigar la ocurrencia de estos eventos.

Antecedentes

Antes de los años noventa, la seguridad vial en Colombia estaba en cabeza del Ministerio de Transporte. En ese entonces, iniciativas como Acción Vial Preventi-

va, creada por Fasecolda en 1982, constituía el único intento del sector privado por promocionar la seguridad en las vías.

En 1993, con una decidida gestión del gremio, se creó el Fondo de Prevención Vial (FPV), que entró en operación en 1995. A lo largo de dos décadas la entidad promovió entre conductores, motociclistas, ciclistas y peatones colombianos las primeras nociones de seguridad y cultura vial utilizando para ello estrategias pedagógicas que calaron en el conjunto de la sociedad.

El FPV no se enfocó exclusivamente en campañas masivas de comunicación para la prevención, también adelantó diversos estudios técnicos en temas tan va-



riados como la calidad de los cascos para los motociclistas, los problemas inherentes al trazado geométrico de las vías, y los sistemas de seguridad activa y pasiva de los vehículos comercializados en el país, entre otros.

En diciembre de 2013 se creó, mediante la Ley 1702, la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV), que entró a reemplazar al FPV como entidad rectora en materia de gestión del riesgo en las vías del país, pero solo entró a operar dos años después.

La percepción que existe en el gremio es que la llegada de Alejandro Maya, como director de la ANSV a finales de 2017, se constituye como el primer paso en firme de la Agencia en su función de liderar la seguridad vial en el país. Entonces, no es exagerado afirmar que la seguridad vial en Colombia estuvo en un letargo que se prolongó por, al menos, cuatro años.

Las cifras parecen ratificar la ausencia de una entidad líder en materia de prevención en las vías. El gráfico 1 muestra el número de muertos por accidentes de tránsito

entre 2008 y 2017, reportado por el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses en su publicación *Forensis*.

Los datos oficiales muestran un incremento marcado en el número de muertes causadas por accidentes de tránsito entre el año 2012 y el año 2016.

El Gobierno del presidente Iván Duque inicia con un déficit en materia de prevención vial. Si bien el año 2017 mostró una leve mejora en los indicadores, se presentó un deterioro significativo en la seguridad vial del país; esto es de extrema gravedad, pues los accidentes de tránsito son la segunda causa de muertes violentas en Colombia.

El verdadero tamaño del problema de la accidentalidad vial en el país

En ediciones pasadas de la Revista Fasecolda se evidenció la brecha que existe entre los datos del gremio y los de Medicina Legal en cuanto al número de heridos en accidentes de tránsito en Colombia. Esta brecha puede

Gráfico 1:
Muertes por accidentes de tránsito en Colombia (2008-2017)

— Tasa por 100.00 hab
— No. de muertos

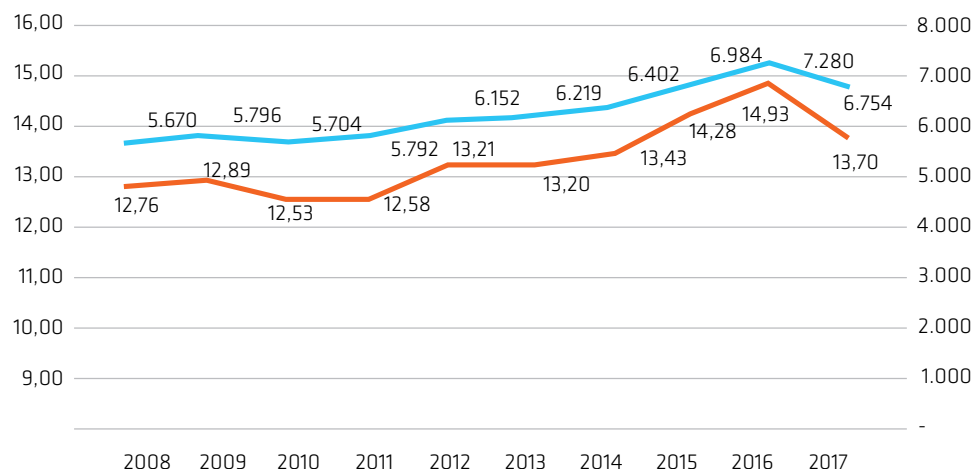
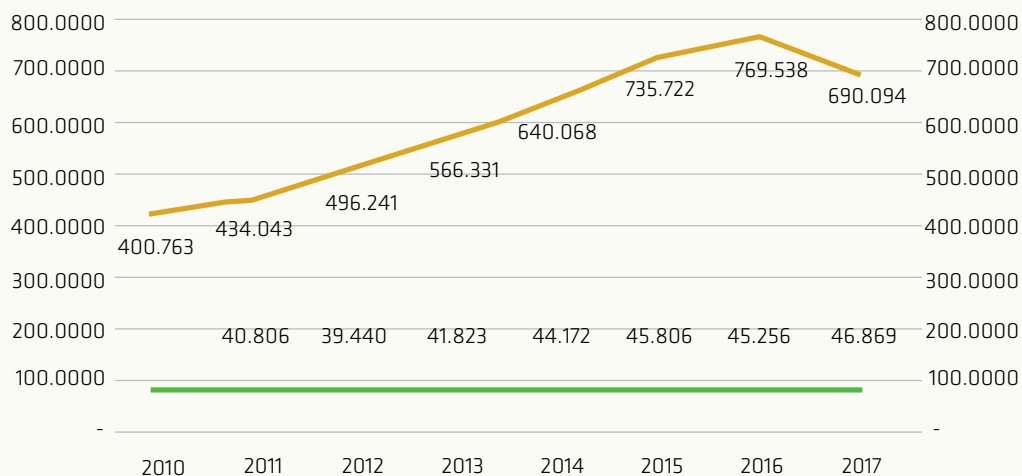


Gráfico 2:
Número de heridos en accidentes de tránsito Fasecolda+Adres vs. Forensis

— No. heridos SOAT + ADRES
— No. de heridos Forensis



calificarse como alarmante, toda vez que en los últimos años se ha trabajado con los datos de Medicina Legal, en cuyos registros, a diciembre de 2017, el número de heridos asciende a cerca de 46.800, mientras que los reportes de Fasecolda dan cuenta de alrededor de 690.000. El gráfico 2 muestra tales diferencias; a las cifras del gremio se suman las atenciones con reclamo a la Adres (Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud).

La explicación para este subregistro es básicamente que el Instituto Nacional de Medicina Legal no recibe necesariamente la información de los pacientes que son atendidos por prestadores de servicios de salud (IPS) cuando ocurre un accidente vial, pero el sector asegurador sí los registra a través de los cobros que las

IPS realizan con cargo al SOAT y el Estado las registra a través de la Adres¹. Ello es así, porque la normativa vigente sobre la materia prioriza la rápida atención de un lesionado por causa de accidentes de tránsito, de forma tal que el herido debe ser remitido inmediatamente a la IPS más cercana sin tener que esperar a que la autoridad de tránsito (o de policía) haga presencia en el lugar del accidente (Húzgame, Angela. Revista Fasecolda No.166). Como consecuencia, el subregistro en el número de heridos es muy alto².

Esta diferencia en las cifras no es un tema menor y ha sido motivo de discusión entre el sector asegurador, la ANSV y el Ministerio de Transporte. En el pasado, por parte de las entidades del Gobierno nacional, se esgrimió la hipótesis de que las cifras de las compañías de

seguros no eran confiables debido al fraude del que son víctimas; desafortunadamente, a pesar de los múltiples llamados del sector a revisar conjuntamente los datos para confirmar esta argumentación, ni la ANSV ni el Ministerio de Transporte revisaron las cifras.

La hipótesis de que las escandalosas diferencias entre las cifras oficiales y las del SOAT se debían exclusivamente al fraude es poco probable y fue ingrato comprobar el poco interés que despertó en las cabezas de estas instituciones la rica fuente de información que provenía de las aseguradoras. Como consecuencia, durante años estos valiosos datos fueron simplemente ignorados por las autoridades.

➔ Es necesario reconocer la verdadera magnitud del número de heridos causados por accidentes de tránsito para poder diseñar una política pública en la materia, acorde con el verdadero tamaño del problema.

Gracias a la gestión de Fasecolda y la decidida colaboración del Ministerio de Salud, este último expidió la Resolución 3823 de 2016, mediante la cual se ordena a las IPS reportar el ingreso de las víctimas de accidentes de tránsito antes de que transcurran 24 horas desde el inicio de su atención y ordena a las compañías de seguros autorizadas para operar el SOAT a disponer de un sistema de información centralizado que permita a las IPS cumplir con este reporte; así nace el Sistema de Información de Reporte de Atención a Víctimas de

Accidentes de Tránsito (SIRAS). Lo interesante de esta herramienta es que el Gobierno cuenta hoy con un sistema de información en el que el número de heridos converge con las cifras del sector asegurador.

El Gobierno no puede seguir ignorando una realidad tan delicada. Es necesario reconocer la verdadera magnitud del número de heridos causados por accidentes de tránsito para poder diseñar una política pública en la materia, acorde con el verdadero tamaño del problema.

El SIRAS es administrado por Inverfas, el brazo tecnológico de Fasecolda, por lo que desde hace varios meses se han dispuesto los canales tecnológicos para que la ANSV y su Observatorio de Seguridad Vial, Medicina Legal y diversas secretarías de movilidad de las principales ciudades, junto con la Adres y el mismo Ministerio de Salud, tengan acceso a los datos. Urge una discusión técnica sobre esta valiosa información para abordar no solo la problemática del fraude al SOAT, sino la necesidad de establecer cifras oficiales que se aproximen a la realidad del país.

El SOAT, un bien público de los colombianos que se encuentra amenazado

En pleno siglo XXI, existen economías que aún no han encontrado solución a los problemas que genera la accidentalidad vial, entre ellos, la protección a las víctimas de accidentes de tránsito. En estas economías, generalmente de bajos ingresos y poco desarrolladas, no existe el marco legal que permita el nacimiento de la cobertura o las condiciones mínimas económicas para estructurar la protección, o simplemente han prevalecido intereses particulares de aquellos que tienen el poder político o judicial que prefieren el statu quo de la desprotección de su población frente a estos eventos.

1. La Adres registra los recobros provenientes de las IPS por atenciones a víctimas de accidentes de tránsito cuando no tienen cobertura del SOAT.
2. El subregistro de víctimas de accidentes de tránsito se explica en los heridos. Las personas que mueren por esta causa son registradas en su totalidad en Medicina Legal.



➔ El reconocimiento de las causas de la accidentalidad vial y su reducción son, consecuentemente, piedras angulares en la protección de un bien público que ha demostrado, desde su creación, su valía para los colombianos.

En cambio, Colombia diseñó desde hace muchos años una solución para este problema, a través del SOAT. Se puede afirmar que este es un seguro de verdadero carácter universal, pues ofrece a toda persona que resulte víctima de un accidente de tránsito en el territorio nacional, sea esta conductor, pasajero, ciclista o peatón; cobertura de transporte, médica y por incapacidad, así como auxilios por muerte.

Uno de los elementos clave para el funcionamiento del SOAT es que este seguro es la manifestación más común del principio de responsabilidad objetiva, la cual se fundamenta en el riesgo que suponen por sí mismas ciertas actividades como la conducción de un automotor; en estos casos se garantiza la reparación efectiva de los daños sufridos, aun cuando no exista culpa o negligencia de quien los causó³. En el estudio del derecho comparado es notoria la mención de la función social del seguro SOAT en la norma⁴. También es importante destacar la prioridad que da este seguro

a la protección del daño personal, cubre lesiones y muerte, es decir, protege la integridad de las personas, no de las cosas.

Estas características, junto con el diseño institucional del SOAT (plazos para el pago de las indemnizaciones, la no necesidad de autoridad en el lugar del accidente, el pago según el manual tarifario vigente, etc.⁵), crean incentivos para que las IPS atiendan de manera expedita a las víctimas de accidentes de tránsito, convirtiendo a este seguro obligatorio en un mecanismo que, en efecto, salva vidas.

El SOAT se ha convertido en un bien público de los colombianos y la misión del gremio es proteger sus principales virtudes y garantizar su viabilidad financiera a largo plazo. Desafortunadamente, este seguro se encuentra en riesgo; hay dos factores principales que se constituyen como amenazas para su viabilidad: el fraude y la desbordada accidentalidad existente en el país.

3. Morales de Setién Ravina, Carlos. Estudio sobre la implementación del seguro obligatorio de responsabilidad civil extracontractual por accidentes de tránsito en Colombia: aspectos jurídicos relevantes del derecho comparado.
4. Artículo 5 del Decreto 1032 de 1991, incluido posteriormente en la actualización del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF) de 1993.
5. Este mismo diseño institucional ha generado riesgo moral. Algunas IPS defraudan al SOAT creando cobros ficticios, pagando a ambulancias para que les trasladen lesionados por accidentes de tránsito o cobrando por procedimientos que no se realizaron o no eran necesarios, lo que está comprometiendo la viabilidad financiera del seguro.
6. Este fenómeno ya es una realidad. La SFC incrementó las primas para las motos en 2018, en un valor superior al incremento del salario mínimo establecido en la norma, por la alta siniestralidad de estos vehículos.

↑ Foto: Fotos593/Shutterstock.com

Gráfico 3:
Costos de la
accidentalidad vial
de origen laboral
(Cifras en millones
de pesos)

Fuente: *Costos de la accidentalidad vial en Colombia.*
Fasecolda, Dirección de Actuaría.

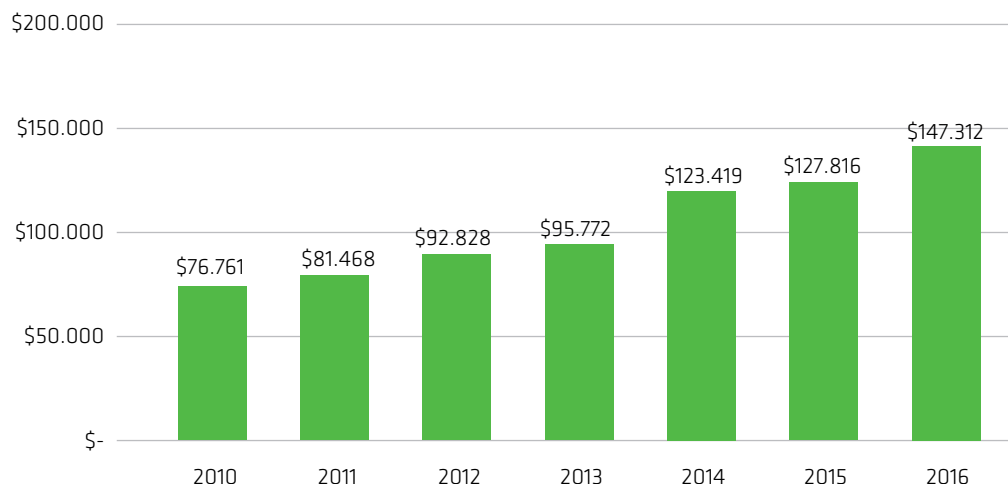
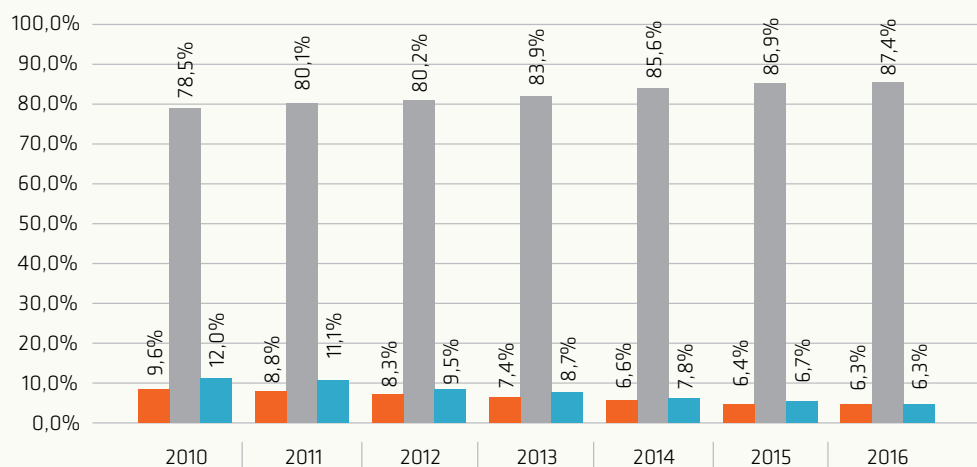


Gráfico 4:
Composición del número
de víctimas en accidentes
de tránsito por tipo de
vehículo involucrado

- Livianos
- Motos
- Pesados y otros

Fuente: *Costos de la accidentalidad vial en Colombia.*
Fasecolda, Dirección de Actuaría.



Para el adecuado funcionamiento de este seguro es necesario que los recursos que se captan a través de las primas sean suficientes para el pago de los siniestros, los gastos y el pago de los canales de distribución. El rubro de mayor cuantía lo constituyen los siniestros y estos, a su vez, son originados por la accidentalidad vial. Si no se toma conciencia de la necesidad imperante de reducir el número de víctimas de accidentes de tránsito, se estará presionando al alza el costo del SOAT, al punto que se podría, incluso, comprometer su viabilidad financiera⁶.

Lo anterior adquiere mayor relevancia si se tiene en cuenta que la tarifa del seguro presenta una gran paradoja: por un lado, el costo para las motocicletas es subsidiado y, por el otro, son precisamente estos vehículos los que tienen más incidencia en la accidentalidad.

El reconocimiento de las causas de la accidentalidad vial y su reducción son, consecuentemente, piedras angulares en la protección de un bien público que ha demostrado, desde su creación, su valía para los colombianos.

La accidentalidad vial en el trabajo

Un aspecto adicional que se incorpora en el análisis de la accidentalidad vial es su incidencia en el Sistema General de Riesgos Laborales. Las personas que, por causa o en ocasión a su trabajo resultan víctimas de accidentes de tránsito deben ser atendidas, en exceso al SOAT, por las administradoras de riesgos laborales (ARL), que asume los costos de las atencio-

nes médicas, terapias de recuperación y, si es el caso pueden llegar a pagar pensiones por invalidez o de sobrevivencia a los familiares de los afectados.

Los datos muestran que las indemnizaciones de origen laboral que tienen causa en accidentes de tránsito han aumentado en los últimos años y se han convertido en la segunda causa de mayor incidencia en los siniestros de las ARL, esto afecta la competitividad de las compañías y, consecuentemente, de la economía. El gráfico 3 muestra la estimación de las indemnizaciones de las ARL por esta causa.

Los datos muestran que, a diciembre de 2016, las indemnizaciones estimadas por prestaciones asistenciales, incapacidades laborales, incapacidades permanentes parciales, pensiones de invalidez y pensiones de sobrevivencia, que corresponden a las coberturas de riesgos laborales, ascendieron a cerca de 147.300 millones de pesos.

Preocupa igualmente el crecimiento en la tendencia de estos siniestros. Si se analizan cada una de las coberturas entre los años 2010 y 2016, se encuentra que el promedio de crecimiento de las indemnizaciones ha sido del 17.4% para prestaciones asistenciales, del 16.1% para incapacidades laborales, del 15.3% para incapacidad permanente laboral, del 16.7% para pensiones de invalidez y del 4.7% para pensiones de sobrevivencia; en el total, las indemnizaciones han crecido en promedio el 11.8% en los años de análisis⁷.

La ANSV ha informado a Fasecolda la intención de trabajar estrechamente con las ARL para implementar acciones encaminadas a reducir el número de víctimas en accidentes de tránsito de origen laboral.

Enfoque en lo más urgente: la accidentalidad de las motos

Las cifras del gremio y las de Forensis indican que la accidentalidad vial está concentrada en las motos, como lo muestra el gráfico 4. Los datos indican que en cerca del 88% de las veces en que se registra una víctima de accidente de tránsito está involucrada una

motocicleta. Es importante mencionar que este indicador no registra nada relacionado con la responsabilidad del accidente, pero muestra que la problemática puede reducirse de gran manera si se investiga con profundidad el comportamiento de las motos en la vía. No se trata de señalar a los motociclistas como responsables de la accidentalidad; por el contrario, se resalta el gran riesgo al que están expuestos quienes utilizan la moto para su transporte o trabajo.

Tampoco se trata estigmatizar a las motos, sino de intervenir la cadena de seguridad alrededor de estos vehículos. Existen varios elementos que merecen la atención del Gobierno, de los fabricantes e importadores de vehículos, de la academia y de la ciudadanía en general, cuando se trata de revisar el estado actual de la accidentalidad de las motocicletas.

Es necesario establecer si la normativa actual es suficiente y, especialmente, si se cumple. ¿Cuántas escuelas de formación de motociclistas existen? ¿cuentan estas con la infraestructura adecuada para la enseñanza? ¿las licencias de conducción que se otorgan realmente acreditan la habilidad de una persona para maniobrar una motocicleta? ¿existen normas mínimas de seguridad para las motos? ¿son suficientes? ¿cuántas motocicletas que se comercializan en el mercado cumplen con normas de seguridad establecidas por la OCDE?

En la actualidad hay cerca de 14 millones de vehículos inscritos en el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT), de los cuales cerca de 8 millones son motos. Esta composición del parque automotor se debe a la conjugación de varios elementos como el bajo costo de las motocicletas, los deficientes sistemas de transporte público, la informalidad en el sistema laboral colombiano y el ingreso per cápita de los colombianos, a los que se suman las exenciones en los impuestos para estos vehículos y privilegios como el no pago de los peajes.

Además de lo anterior, las motos están fuertemente subsidiadas en el SOAT: hasta tres veces más pagan los propietarios de los demás vehículos para subsidiar gran parte del parque automotor de motocicletas.

Al parecer se han creado varios incentivos para que las personas adquieran motocicletas, sin embargo, no se han creado alicientes para educar a esta población y reducir su probabilidad de accidentarse. Es responsabilidad de los diferentes actores de la sociedad prestar atención a esta tragedia silenciosa llamada accidentalidad en las motos, que no solo afecta a los millones de colombianos propietarios de estos vehículos, sino que está comprometiendo la viabilidad financiera de este bien público llamado SOAT.

El gran articulador en la promoción de la seguridad vial

Se intuye de una lectura de la problemática de la accidentalidad vial en Colombia que la reducción sostenida del número de víctimas (muertos y heridos) de los accidentes de tránsito es una tarea compleja que involucra a diversos actores del sector público y privado.

Se podría pensar que la ANSV, cabeza institucional de la seguridad vial en el país, debe ser la única responsable de adelantar las acciones que se requieren para el fenómeno de manera significativa; pero este raciocinio es erróneo y no se compadece con la realidad.

La gestión para mejorar la seguridad en las vías debe, por supuesto, estar liderada por una entidad, pero no quiere decir esto que sea la única responsable; ha sido esta concepción la que no ha permitido un avance serio y significativo en la reducción de las cifras en los últimos años.

Existen diversos actores que pueden coadyuvar en la mitigación del riesgo en las vías. Desde el punto vista del gremio, se propone conformar una gran mesa de trabajo para ayudar a reducir la accidentalidad vial, en la que participen:

- **La ANSV y el Ministerio de Transporte:** son los protagonistas emblemáticos de la seguridad vial en

7. Fuente: Costos de la accidentalidad vial en Colombia. Fasecolda 2018.



Colombia. Son la punta de lanza y no solo están a cargo de esta tarea al interior del Estado, sino que tienen la capacidad de proponer (la ANSV) y modificar (el Ministerio de Transporte) el marco normativo existente para ayudar a mejorar las condiciones de seguridad de los colombianos en las vías. Dado que está dentro de su misión la reducción de las víctimas de accidentes de tránsito, cuentan también con el presupuesto para hacerlo.

Tareas como la revisión de la norma vigente, la certificación de escuelas, el estudio del SOAT como herramienta para incentivar el buen comportamiento en las vías y la implementación del pase por puntos, entre otras, están en cabeza de estas entidades.

- **La Superintendencia Nacional de Salud (SNS) y el Ministerio de Salud y Protección Social:** no solo porque la accidentalidad vial es un problema de salud pública, sino porque estas dos entidades son guardianes del SOAT como bien público, deben trabajar conjuntamente con la ANSV y el Ministerio de Transporte en la reducción de la accidentalidad. Como lo hemos mencionado, el Ministerio de Salud cuenta con el SIRAS, la fuente de información más completa que tiene el Estado para conocer el comportamiento de la accidentalidad en el país.

La SNS, por su parte, tiene la capacidad de revisar el fenómeno del fraude al SOAT. Si algunas IPS están abusando de este seguro, las estadísticas del SIRAS pueden ayudar, con el apoyo del sector asegurador, a desarticular a quienes desvían las cifras de accidentalidad en el país y perjudican al seguro.

- **Fabricantes y ensambladores de motocicletas:** es hora de que estas empresas se involucren en la reducción de la accidentalidad vial. Se debe empezar a discutir sobre la seguridad pasiva y activa de estos vehículos y establecer requisitos para que estas máquinas cuenten con protecciones mínimas para las personas.
- **La academia:** las universidades han jugado un rol determinante en la depuración de los diagnósticos de

un problema y las propuestas para su solución. La accidentalidad vial bien merece la participación de estas instituciones, que podrían confirmar o refutar las hipótesis que se plantean sobre el tema, algunas de ellas relacionadas en este artículo. La academia es igualmente de gran ayuda para revisar la experiencia internacional, extrapolando soluciones que han sido exitosas en otros mercados.

- **La Superintendencia Financiera de Colombia:** el Supervisor tiene una tarea compleja en relación con el SOAT. Por un lado, debe establecer las tarifas que permitan mantener la sostenibilidad del seguro a mediano y largo plazo y, además, ha entendido que puede jugar un rol determinante ayudando a que las cifras de frecuencia y severidad del seguro sean comprendidas por el resto de los actores del Gobierno y advertir sobre las consecuencias que una accidentalidad desbordada puede tener en el costo del seguro.

Precisamente ha sido el superintendente financiero, Jorge Castaño, quien ha entendido la necesidad de que las entidades relacionadas con la seguridad vial trabajen de manera conjunta. Durante el primer semestre de 2018, la SFC estableció unas mesas de trabajo que podrían ser el preámbulo de la mesa nacional que propone el gremio.

- **El sector asegurador:** Fasecolda está comprometida con la promoción de la seguridad vial en Colombia. A través de sus afiliados, el gremio, está en capacidad de proveer diversa y rica información de los accidentes de tránsito, realizar estudios, cofinanciar investigaciones, conectar entidades, generar bienes colectivos con las estadísticas del SOAT y el SIRAS, y generar el debate necesario para avanzar en la dirección correcta para mitigar el fenómeno de la accidentalidad vial.

Fasecolda se ha propuesto prestar toda la colaboración que requieran las entidades del Gobierno nacional para reducir las víctimas de accidentes de tránsito, el problema de salud pública cuyo tratamiento no da espera en nuestro país. 