



REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY  
CÁMARA DE REPRESENTANTES  
Secretaría

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, CÓDIGOS,  
LEGISLACIÓN GENERAL Y ADMINISTRACIÓN

ANEXO I AL  
REPARTIDO N° 930  
SEPTIEMBRE DE 2018

CARPETA N° 2986 DE 2018

CONTRATOS DE SEGUROS

Aprobación

Informe

*XLVIIIa. Legislatura*

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, CÓDIGOS,  
LEGISLACIÓN GENERAL Y ADMINISTRACIÓN

---

I N F O R M E

---

Señores Representantes:

El presente informe refiere al proyecto de ley sobre contratos de seguros, remitido por el Poder Ejecutivo, con algunos cambios, aprobado recientemente por el Senado, y aprobado el pasado 29 de agosto, por unanimidad, en la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes.

*La importancia y la evolución de los seguros*

Según la exposición de motivos, el proyecto “tiene por objetivos principales modernizar la normativa vigente sobre contratos de seguros, y fortalecer el marco regulatorio e institucional de los seguros previsionales. Se proponen también, modificaciones tendientes a aumentar la eficiencia y el respaldo del Banco de Seguros del Estado en la actividad de seguros de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales” y “se incluyen, además, otras modificaciones relacionadas con la creación de una base de datos de seguros y con el funcionamiento del Seguro Obligatorio de Automotores”.

La actividad aseguradora maneja grandes volúmenes de recursos y administra reservas que, en definitiva, son de la gente (esto más que nada ocurre en los seguros de vida y retiro, y en los seguros previsionales); en suma: maneja un componente importante del ahorro público. Y también, sin duda, constituye una apoyatura fundamental en la actividad económica. Hoy en día es un componente esencial de un marco económico y jurídico que pretenda dar estabilidad en el país. Es impensable desarrollar una actividad económica de cierto volumen sin contar con seguros.

Incluso, la actividad aseguradora ha ampliado su radio de acción: desde los clásicos seguros patrimoniales (o seguros generales) (edificios, industrias, mercancías, automotores, etcétera) y seguros de vida (o personales) (a los cuales en los últimos años se han agregado los seguros previsionales), hasta pólizas más sofisticadas, tales como las coberturas para entidades financieras y los seguros vinculados a los mercados de futuros.

A la par de ello se fue desarrollando fuertemente en el mundo la actividad reaseguradora, conocida como “el seguro de las aseguradoras” la posibilidad de cubrir una parte del riesgo asumida por el asegurador directo, disminuyendo así el riesgo que éste corre de tener dificultades de pago o incluso de quiebra a causa de un siniestro grande. Y asimismo el reaseguro ayuda a homogenizar la cartera del asegurador, amplía su capacidad de suscripción y eleva el monto de los fondos propios a su disposición. Sin la consolidación del reaseguro en el mundo indudablemente el mundo del seguro no hubiera tenido el desarrollo actual.

*La falta de actualización de la legislación y el proyecto de ley*

Ahora bien, pese a la gran expansión que han tenido los seguros, a la desmonopolización y a los cambios significativos ocurridos a nivel tecnológico, comercial,

de las comunicaciones y demás, en los últimos años, las principales disposiciones legales que regulan el contrato de seguro en nuestro país, están contenidas en el Código de Comercio aprobado en 1865 (y en algunas otras pocas normas), a saber: artículos 634 a 672: seguros en general; 673 a 687: seguros contra incendios; 688 a 692: seguros agrícolas; 693 a 699: seguros de vida; y 1327 a 1432: seguros marítimos.

Sin duda que la iniciativa en la cuestión la tuvo el Poder Ejecutivo -impulsado y orientado por el Banco Central del Uruguay, en tanto organismo público donde reviste la potestad y la responsabilidad de generar regulaciones y controles de la actividad aseguradora-, pero desde ya corresponde señalar que los planteos y los esfuerzos por modernizar el marco jurídico del contrato de seguros han sido manifestados y realizados por varios actores de la sociedad: las empresas privadas de seguros, el ente público asegurador, las entidades de corredores de seguros y las Universidades del país, todos los cuales han realizado significativos aportes para enriquecer el proyecto, en varias etapas, siendo la última en el proceso de discusión parlamentaria que se procesó en una subcomisión especial de la Cámara de Senadores. Asimismo, delegaciones de las empresas aseguradoras privadas y del Banco de Seguros del Estado, así como del Ministerio de Economía y Finanzas, fueron recibidas por esta Comisión de Diputados.

El objetivo del proyecto apunta, como se dijo, a modernizar la legislación en materia de contrato de seguros, empero, también refiere a otros aspectos en la materia de seguros que no hacen estrictamente al contrato (por ejemplo: cuestiones atinentes a las reservas de los seguros previsionales, reservas de los seguros de accidentes del trabajo, etcétera). Para mayor claridad se pasa revista seguidamente a los temas contenidos en los doce capítulos que forman parte del proyecto:

Capítulo I: Disposiciones Generales (contrato, riesgos, póliza, obligaciones de las partes, siniestro, incumplimientos y prescripción).

Capítulo II: Seguros Patrimoniales (incendio, responsabilidad civil, hurto y transporte).

Capítulo III: Seguros de Personas.

Capítulo IV: Reaseguros.

Capítulo V: Derecho Internacional Privado (aplicación de la ley y jurisdicción).

Capítulo VI: Criterios para la denominación de las empresas aseguradoras.

Capítulo VII: Fortalecimiento del marco regulatorio e institucional de los seguros Previsionales (inversiones permitidas: tipo de activos y porcentajes), emulando a las Administradoras de Fondo de Ahorro Previsional. Se propone facultar al Banco Central del Uruguay a autorizar a que las reservas de los seguros previsionales se constituyan hasta en un 100% en valores emitidos por el Estado e instrumentos de regulación monetaria emitidos por el Banco Central del Uruguay.

Capítulo VIII: Modificación de la forma de procesamiento de reclamos por coberturas especiales del Seguro Obligatorio de Automotores, para que sea la Unidad Nacional de Seguridad Vial la encargada de asignar los reclamos.

Capítulo IX: Modificaciones relativas a los seguros de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, en particular la forma de cálculo de las primas para trabajadores rurales, y la manera en que el Banco de Seguros del Estado realiza el cómputo para la determinación de las reservas para el incremento de las obligaciones que surgen de la actualización de las rentas.

Capítulo X: Previsión de que las empresas aseguradoras puedan establecer bases de datos comunes entre ellas.

Capítulo XI: Derogaciones y sustituciones.

Capítulo XII: Disposiciones transitorias.

Todos los grupos interesados en esta materia han estado contestes en la necesidad de realizar cambios, pero sin dejar de destacar, a la vez, la buena institucionalidad de nuestro país, en un sentido amplio, en tanto que a pesar de que la legislación principal data del siglo XIX (Código de Comercio), la doctrina, la jurisprudencia y los usos contenidos sobre todo en las pólizas de seguros, han llenado los vacíos y de ese modo se ha conformado un sistema que ha crecido en forma vigorosa y sana.

También se ha destacado la necesidad de renovación para equiparnos a los países vecinos y de otras latitudes, los que cuentan con leyes generales modernas; es decir, poner a tono el país con el concierto mundial, lo cual se realizó por medio de la herramienta del derecho comparado.

Y así también durante el tratamiento del proyecto en el Senado se le adicionó una sección -breve pero necesaria- sobre los seguros agrícolas, teniendo en cuenta que la actividad agropecuaria es muy relevante en el país y ha tenido cambios muy importantes en los últimos años, sobre todo por el fuerte avance tecnológico.

Una característica relevante del proyecto refiere a la consagración de que sus disposiciones son de orden público (artículo 1º del proyecto). Sin duda que se parte, como lo destacaron en Comisión los representantes de la Asociación Uruguaya de Empresas Aseguradoras, de la existencia de “un interés general tutelado en materia de seguros consistente en la necesaria protección de la mutualidad de asegurados y la comunidad del área que se crea en torno al seguro. Autores de renombre, especialistas en derecho de seguros, resaltan incluso la influencia de seguros en la colectividad toda así como su función social”; o, como explicaba en Comisión el representante del Banco de Seguros del Estado: la consagración de orden público, más la vigencia en el país de la ley de relaciones de consumo, cierran un círculo muy protector para el destinatario final.

Es sabido que se recurre al instrumento del orden público, en general, a fin de compensar la existencia de dos partes muy desiguales o con información asimétrica, en procura de proteger al contratante menos sofisticado, más débil, con menos información, y en el caso se trata del tomador (o usuario) del seguro. En alguna medida, esta protección a los usuarios (los tomadores de seguros) incluida en la propia ley, reconoce que no existe en la sociedad civil una organización consolidada de defensa de sus intereses, y esto más allá de que el Estado debe velar por esos intereses y que, hoy día, se cuenta con normativa legal e institucionalidad estatal con esos fines.

No obstante, se da paso a la autonomía de las partes en los casos de contratos de seguros internacionales y contratos de reaseguros (artículos 117 y 119), en el entendido de que en estos casos la situación cambia, dándose una relación bastante más equilibrada entre las partes, y, por otra parte, esta posibilidad abierta por la ley tiene en cuenta que estos contratos más bien se ubican en el mercado internacional de los seguros y reaseguros, y pueden presentar regulaciones de la práctica de muchos años que no necesariamente coinciden con las soluciones nacionales.

Así pues, en lo concerniente al contrato de seguros el proyecto si bien reconoce la vetustez de la legislación vigente (Código de Comercio), también adopta muchas de sus soluciones, adecuando algunas de ellas a la realidad de hoy día y agregando otras.

A vía de ejemplo, se enumeran algunas de las soluciones contenidas en el proyecto:

El contrato de seguro se perfeccionará con el consentimiento de las partes, aún antes de la emisión de la póliza y del pago de la prima (artículo 3°), y se admiten los medios electrónicos para algunas de las comunicaciones (artículo 3°), lo que significa una modificación importante a la solemnidad establecida hoy en día por el artículo 644 del Código de Comercio.

En materia de prescripción se introducen cambios en los plazos: hoy en día el plazo es de un año (artículo 1021 del Código de Comercio) para todas las ramas de seguros, computable desde que las obligaciones se hicieron exigibles. De acuerdo al proyecto (artículos 50 y 51) el plazo de prescripción pasará a ser de dos años para los seguros generales, a partir de la comunicación al asegurado de la aceptación o el rechazo del siniestro, y de cinco años en los seguros de vida, a partir del momento en que el beneficiario conoce la existencia del beneficio, aunque no se pueden exceder los cinco años contados desde el fallecimiento de la persona cuya vida se asegura.

Como precaución al fraude se incorpora (artículo 46) que toda declaración falsa o toda reticencia de circunstancias conocidas del asegurado, aún hechas de buena fe, que a juicio de peritos hubiese impedido el contrato, hacen nulo el seguro.

El proyecto establece una serie de plazos en busca de dar más seguridad y transparencia al contrato, tanto para el tomador como para la aseguradora: para invocar la reticencia en seguros de vida (artículo 103), para informar sobre los siniestros ocurridos (artículo 34), para comunicar la aceptación o rechazo del mismo (artículo 35), para aportar detalles relativos al siniestro (artículo 36), para pagar la indemnización (artículo 39), entre otros.

La subrogación se admite con carácter general (artículo 42), manteniéndose así la solución del artículo 669 del Código de Comercio, pero se establece expresamente que ella es inaplicable en el seguro de personas (por falta del carácter indemnizatorio), salvo en caso de dolo de parte del tercero.

A diferencia de la prohibición del doble seguro establecida en el artículo 641 del Código de Comercio, se regula (en el artículo 9°) la posibilidad de pluralidad de seguros, con la obligación de informar por parte del tomador al tiempo de la contratación. A la vez, queda claramente distinguida de la figura del coaseguro (regulada en el artículo 60).

#### *Otros aspectos vinculados a la actividad de los seguros*

En lo concerniente a los activos y reservas en materia de obligaciones previsionales (artículos 121 a 125), los cambios que se introducen responden a fortalecer el sistema previsional creado por la Ley N° 16.713 en 1996. Como expresó el representante del Ministerio de Economía y Finanzas en Comisión, “debemos tener presente que estamos ingresando en la etapa de maduración del régimen” ... “y es allí donde este componente vinculado a la reforma de la seguridad social tiene una importancia que va a ser creciente en los próximos años”. Y en ese sentido “se intenta mejorar el actual marco regulatorio e institucional de los seguros previsionales, apuntando como objetivo central a otorgar mayores garantías a las personas que contraten rentas previsionales en el marco del régimen de seguridad social”.

Si bien por leyes anteriores ya se han hecho algunas adecuaciones (creación de la unidad previsional, por ejemplo) es pertinente más que nada y según ya ha sido bien aclarado oportunamente por el Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco Central del Uruguay ampliar el límite de inversiones de las aseguradoras, en cuanto a las reservas

previsionales, hasta un 100% de los activos del Estado central y del Banco Central del Uruguay, para permitir un mejor calce entre las prestaciones a servir por las aseguradoras y las reservas que estas constituyen para abonar las primas. Asimismo, se declara la inembargabilidad de los activos afectados a las reservas previsionales y se conceden facultades de intervención y de actuación a la Superintendencia de Servicios Financieros del Banco Central del Uruguay cuando las empresas aseguradoras presenten algún nivel de incumplimiento o falta de adecuación con las exigencias previstas.

Por su parte, el artículo 126 del proyecto modifica una disposición del régimen legal del Seguro Obligatorio de Automotores, asignando a la Unidad Nacional de Seguridad Vial la responsabilidad para la asignación de una entidad aseguradora para procesar determinados reclamos.

Y en relación con los cambios a la regulación de los seguros de accidentes de trabajo (artículos 127 a 130), el proyecto de ley incluye la obligación de que el Banco de Seguros del Estado presente, a solicitud de las empresas que lo soliciten, la información técnica que avale la determinación de los niveles de las primas. Esto sin duda apunta a dar mayores garantías de que éstas respondan a fundamentos técnicos aceptables, teniendo en cuenta sobre todo que esta actividad es practicada en exclusividad por el Estado (Banco de Seguros del Estado). Asimismo, el proyecto aborda la forma en que se computan y constituyen las reservas, planteando una convergencia con el esquema general de la actividad aseguradora, en un proceso gradual, y la forma de determinación de las primas en el sector rural, apuntando en este caso a premiar o favorecer la más adecuada gestión del riesgo y estimulando, de ese modo, mejores prácticas laborales.

Finalmente, el artículo 131 del proyecto regula la posibilidad de que las empresas aseguradoras establezcan bases de datos comunes “que contengan datos para la liquidación de siniestros y la colaboración estadístico actuarial con la finalidad de permitir la tarificación y selección de riesgos y la elaboración de estudios de técnica asegurador”. Y también podrán crear bases de datos para prevenir el fraude en el seguro.

#### *Resumen y recomendación*

Así pues, se trata de un proyecto de ley que adecua y moderniza la legislación en materia de contratos de seguros, introduce modificaciones para darle más estabilidad, seguridad y razonabilidad a los seguros previsionales y a los seguros por accidentes del trabajo, el que fue estudiado con rigor por el Senado y consultados, oportunamente, los distintos colectivos interesados, los cuales hicieron aportes y, en general, manifestaron su apoyo al proyecto.

Por todo lo expuesto, se recomienda al Cuerpo la aprobación del referido proyecto de ley.

Sala de la Comisión, 29 de agosto de 2018

CECILIA BOTTINO  
MIEMBRO INFORMANTE  
PABLO D. ABDALA  
CATALINA CORREA  
DARCY DE LOS SANTOS  
MACARENA GELMAN  
RODRIGO GOÑI REYES

PABLO ITURRALDE VIÑAS  
OPE PASQUET  
DANIEL RADÍO  
JAVIER UMPIÉRREZ  
PABLO GONZÁLEZ, con salvedades  
por los fundamentos que expondrá en Sala

≠