

# NACIONALIZACION DEL SEGURO PRIVADO

Dr. Miguel González Agudelo

**Delimitación conceptual de "nacionalización".**—El significado y alcance de la palabra "nacionalización" han sido en extremo controvertidos por quienes, en una u otra forma, han especulado sobre la tendencia, cada vez más acentuada, del Estado moderno a sustraer del dominio privado las industrias de mayor trascendencia económica, social y política.

Los voceros del capital estiman que la significación propia del término "nacionalización" ha sido tergiversada, mistificada, al calificarse como tal lo que en el fondo no es más que una auténtica estatización o socialización. Según ellos, "nacionalización" significa protección del capital nacional frente al capital extranjero; en tanto que "estatización" implica la absorción total o parcial de una industria privada por parte del Estado, previa indemnización. "Socialización", en cambio, es una estatización generalizada "en desarrollo de una concepción colectivista de la economía". (1). "La socialización, apunta el publicista chileno Jorge Bande, existe en una estructura económica socialista o en una capitalista que está en transición hacia el socialismo". (2). Sin embargo, la mayor parte de ellos es de opinión que esta distinción teleológica entre "estatización" y "socialización" es un poco artificiosa, pues en el fondo ambos conceptos se identifican y confunden.

En este orden de ideas, y situados ya en el campo del seguro, el mismo Bande nos define la nacionalización como "el conjunto de me-



didadas que persiguen otorgar al capital nacional el dominio total o parcial de la institución aseguradora" (3), reservando el término estatzación para aquellos eventos en que "la institución aseguradora pasa total o parcialmente de manos del sector privado a manos del Estado". (4).

Del mismo parecer son los demás tratadistas que prestan una especial atención al examen de los sistemas propuestos para la explotación del seguro, como el español Alberto De-Juan Rodríguez y el colombiano J. Efrén Ossa G. (5).

No obstante el respeto que me merece la opinión de tan autorizados expositores, considero que el término "nacionalización" debe tomarse como sinónimo de una estatzación simple en que el poder político no adquiere el control de la empresa sustraída al capital privado. Tal acepción, de nuevo cuño, como quiera que la edición de 1956 del diccionario de la Real Academia de la Lengua no la registra, ha cobrado tal difusión, tal generalización, no ya en la literatura especializada, mas también en el lenguaje común, en el habla popular que sería un verdadero desatino desecharla o tratar de desfigurarla endosándole un significado que ni siquiera consulta el alcance etimológico del vocablo. Porque en cosas del idioma no se puede andar a espaldas del pueblo, quien es, en definitiva, el que consagra e impone el nuevo significado de un término, así como vuelve obsoleta determinada acepción. Pero hay algo más. La significación que se pretende atribuir a la palabra "nacionalización" como sinónimo de "proteccionismo" choca contra el alcance natural y primitivo del verbo nacionalizar que exige como objeto de su acción algo que no sea nacional.

En consecuencia, cuando hablo de "nacionalización del seguro privado" signífico que el Estado toma el lugar del capital privado en la actividad aseguradora.

**Planteamiento de la cuestión.**—Colombia ha sido tierra estéril para las nacionalizaciones debido a la poderosa e influyente casta capitalista que detenta la casi totalidad de la riqueza nacional. Sus dirigentes, como es apenas natural, se han limitado a observar con ojo prevenido los primeros pasos de las nacionalizaciones llevadas a cabo en otros países. Y cuando ven que los resultados iniciales no responden al viejo patrón de explotación capitalista, se dedican con sospechoso entusiasmo a criticar el sistema y a desacreditarlo ante la opinión pública, sin tener en cuenta los múltiples factores que, como el bloqueo inmisericorde del capital privado, temporalmente entraban su rendimiento. Se nos habla, por ejemplo, de los fracasos de

"Pemex" en México, de "Petrobas" en Brasil, de las minas nacionalizadas de Bolivia, pero no se hace la menor alusión a las causas, ajenas a la misma nacionalización, del bajo rendimiento inicial, ni a las positivas realizaciones cumplidas en el campo social. Así, en el ca de Bolivia, no nos dicen que las tres compañías extranjeras que monopolizaban la industria minera sólo dejaron a su retiro, aparte de socavones en los cerros y tuberculosis en los pulmones de los mineros, una maquinaria totalmente desgastada, como la de nuestras concesiones petroleras cuando se acerca la reversión, que el Estado no pudo reponer oportunamente. Tampoco nos hablan del éxodo masivo de los técnicos extranjeros, de la recesión que ocurrió entonces en la economía mundial y de la crisis en los precios del estaño. Igualmente, guardan silencio sobre el convenio demasiado desventajoso a que hubo de someterse Bolivia, ante la imposibilidad de construir una refinería propia, para poder utilizar las que tenían en el extranjero las mismas compañías que acababa de expropiar.

Pero no es este el lugar de ensayar la defensa de tales nacionalizaciones. Sólo se quiere señalar el ambiente hostil que hay en el país a toda idea de nacionalización, como se puso de manifiesto hace poco cuando se agitó el tema de la nacionalización del petróleo.

Sin embargo, la falta de ambiente propicio a una nacionalización, cualquiera que ella sea, no obsta a que se examinen, respecto a la actividad aseguradora, si el Estado tiene derecho a nacionalizarla y, en caso afirmativo, si es necesario, oportuno y conveniente realizarlo.

**Fundamento jurídico de la nacionalización.**—En un país como el nuestro, donde todos estamos impregnados de un exagerado legalismo, debe estudiarse antes que todo si existe alguna razón de carácter jurídico que autorice la nacionalización del seguro privado.

Se ha dicho que el seguro es un servicio público, y que como tal, su prestación o explotación corresponde de suyo al Estado, según principio elemental del derecho administrativo. Si esta afirmación es válida, es decir, si el seguro es realmente un servicio público, se debe concluir, a la luz del principio antes mencionado, que el Estado tiene perfecto derecho a nacionalizar el seguro. Este sería, de resultar correcta la afirmación, el fundamento jurídico de la nacionalización, capaz por sí solo de justificarla plenamente.

Importa, pues, sobremanera estudiar si en verdad el seguro es un servicio público.

Los conocidos tratadistas, ya citados, Alberto De-Juan Rodríguez y Jorge Bande guardan un sugestivo silencio sobre el particular en



las extensas páginas que dedican a impugnar la nacionalización del seguro. Se pierden, a manera de hábil sofisma de distracción, en la consideración de argumentos secundarios que miran más bien a la supuesta inconveniencia de la explotación del seguro privado por parte del Estado. No así el profesor Ossa, quien, con esa honradez intelectual que tanto lo caracteriza, afronta el argumento, consciente de la importancia capital que encierra.

Para Ossa el seguro anda lejos de revestir la calidad de servicio público por cuanto no satisface una necesidad de carácter general. Porque este es elemento esencial del servicio público, y el seguro únicamente satisface necesidades particulares. (6). Planteamiento que amplía en memorial que la Compañía Central de Seguros dirigió en 1961 a la Cámara de Representantes al declararse en el artículo 1º de un proyecto de ley sobre organización, funcionamiento y control de compañías de seguros, aún pendiente de aprobación en segundo debate, que toda actividad aseguradora es servicio público. A dicho comentario, en que califica como prematura e innecesaria la declaración, pertenecen los siguientes apartes:

“El atributo esencial de todo servicio público, que invocan por igual todas las teorías, es el de la necesidad general. Si es éste el criterio que inspira la declaración del artículo 1º, cabe formular las siguientes consideraciones: a nuestro modo de ver, se están identificando los conceptos de necesidad y de conveniencia, tal vez por dar al primero un alcance que no tiene intrínsecamente. O quizá por desnaturalizar su significado auténtico. Se está creyendo, a nuestro juicio, que el grado de necesidad de un servicio corre parejas con el grado de su demanda. Y —a lo menos implícitamente— se está comunicando el atributo de la necesidad a todos los servicios que tienen una demanda general. Si ello es así, con igual criterio habría que declarar que la prensa y el cine son servicios públicos, por la general demanda que ellos tienen, y que son servicios públicos tantos otros, cuya conveniencia es incontrovertible, pero cuya necesidad apenas puede predicarse por la influencia de un proceso de falsificación idiomática.

“Es lo que ocurre con el seguro privado. Nadie puede negar hoy su conveniencia general, ni la función económico-social aneja a su explotación mercantil. Cuando el seguro recauda las primas está ofreciendo una protección a los intereses del asegurado (servicio de conveniencia general); cuando paga las indemnizaciones, está cubriendo una necesidad particular. No es razonable colocar bajo un denominador común las necesidades actuales, permanentes (agua, luz, te-

léfonos, artículos de primera necesidad, transporte, etc.), con las meramente eventuales (indemnización de un daño)”. (7).

Decir que “el atributo esencial de todo servicio público es el de la necesidad general” no es del todo exacto. La necesidad general es apenas uno de los elementos esenciales de la noción de servicio público. Porque no basta para que haya servicio público la existencia de una necesidad de carácter general. Se requiere igualmente la presencia de otros elementos, como una actividad y un régimen jurídico especial. De otro modo, tendríamos que calificar como servicio público cada una de las innumerables necesidades que padece la colectividad.

Por lo demás, se debe aceptar que todo servicio público tiende a la satisfacción de una necesidad general, aún aquellas modalidades como las del servicio público industrial y funcional en que no siempre se encuentran todos los elementos de la noción de la escuela clásica.

Pero lo que sí no se puede aceptar es la afirmación de que el seguro, con la sola salvedad del seguro social, no está encaminado a satisfacer necesidades de interés general sino necesidades particulares, cuales son las indemnizaciones de los daños eventuales sufridos por los asegurados. La necesidad a cuya satisfacción tiende el servicio público no se debe calificar con relación al particular beneficio de la persona que hace uso del servicio, pues de lo contrario se llegaría a la conclusión de que todos los servicios públicos únicamente satisfacen necesidades particulares, vale decir, las de cada uno de los usuarios.

Pocas actividades satisfacen, o procuran satisfacer, una necesidad de tanto interés general como aquella a que propende la actividad del seguro. Todos, ricos y pobres, necesitamos de los servicios del seguro. Las clases media y proletaria, que en nuestro país constituyen la casi totalidad de la población, requieren de la protección que brindan los seguros de vida y accidentes. Igualmente necesitan proteger sus escasos haberes, sus pequeños negocios, sus modestas moradas, de los innumerables riesgos que en todo momento conspiran contra su integridad económica. También los potentados necesitan asegurar la continuidad de sus industrias y empresas, proteger las inversiones de sus grandes patrimonios, que deben estar afectas al servicio de la comunidad. “La seguridad, anota el mismo profesor Ossa, es anhelo común de todos los hombres. Seguridad en la persona y en los intereses”. (8). Pero sólo mediante el seguro puede el hombre adquirir esa protección, esa seguridad. Porque tal es



el fin inmediato del seguro: dar protección, satisfacer la necesidad actual, permanente, no eventual, de seguridad. Acaso no son las mismas compañías de seguros las que predicán hasta el cansancio que todos, sin excepción, tenemos necesidad de la protección que otorga el seguro? Y si todos, en mayor o menor grado, tenemos necesidad de la protección que brinda el seguro, podrá negarse que éste tiende a la satisfacción de una necesidad de carácter general?

El seguro es, pues, algo más que una conveniencia. Es una verdadera necesidad. Necesidad general, porque todos, sin distinción de clase, la padecen. Necesidad general, porque es la resultante de incontables necesidades particulares. Necesidad, cuya calidad de general, de pública, no se mide, como pretende insinuarlo el doctor Ossa, por el grado de su demanda. Porque ésta, al menos en nuestro medio, es muy reducida por estar el seguro fuera del alcance de las clases menos favorecidas, que son precisamente las que más lo necesitan.

Los defensores del seguro privado no formulan ninguna objeción a la presencia de los demás elementos de la noción de servicio público en la actividad aseguradora. Quizá se deba esto a la enorme confusión que sobre tales elementos reina en la doctrina y en la jurisprudencia al entrar en crisis la noción de la escuela clásica. De ahí el que las definiciones sobre servicio público se multipliquen sin cesar y el que haya autores que cambian de definición con cada nueva edición de su obra. Por ejemplo, en los tiempos de Duguit y Jèze se predicaba que todo servicio público estaba sometido a un régimen de derecho público. Pero al aparecer los llamados servicios públicos industriales y comerciales, sometidos en su mayor parte a un régimen de derecho privado, perdió vigencia el primitivo elemento jurídico del servicio público. Posteriormente, al abrirse paso en la doctrina la noción de los servicios públicos funcionales, se aceptó que el gestor de un servicio público no tenía que ser necesariamente el Estado, con lo cual se desvinculó la noción de servicio público de su prestación por un organismo administrativo.

Conforme a lo anterior, de los cuatro elementos que se desprendían de la noción de la escuela clásica, sólo quedarían los dos primeros, a saber, una actividad y una necesidad de carácter general. Mas si se prescindiera del elemento régimen jurídico especial y se atiende únicamente al aspecto material de la noción —actividad encaminada a la satisfacción de una necesidad de interés general—, se hace en extremo difícil, si no imposible, saber con precisión cuándo hay

o no servicio público, pues como observa Vedel, citado por Vidal Perdomo, “todas las actividades que corresponden a necesidades colectivas legítimas, desde la panadería hasta la música, hubieran sido servicios públicos”. (9). El mismo Vidal Perdomo enjuicia severamente la definición que trae el profesor Eustorgio Sarria en la tercera edición de su “Derecho Administrativo”, por incluirse en ella el elemento régimen de derecho público, definición que, entre otras cosas, es la misma que aparece en la nueva edición de la obra (10). Igual crítica formula a la definición del art. 1º del decreto legislativo N° 753 de 1956, sustitutivo del art. 430 del Código Sustantivo del Trabajo, por cuanto opina que “con la expresión “régimen jurídico especial” se quiso indicar régimen de derecho público, como lo predicaba la teoría clásica” (11). Para mí tengo, sin embargo, que el criterio del régimen jurídico especial debe sostenerse porque, sea que el servicio se rija, de acuerdo con su naturaleza, por un régimen de puro derecho público, o por un régimen principalmente de derecho privado, siempre se está ante un régimen jurídico especial.

Aceptando, pues, este tercer elemento, incluido, de otra parte, en la única definición de servicio público que aparece en nuestro derecho positivo, tenemos que concluir que la actividad aseguradora es un servicio público por estar encaminada a satisfacer una necesidad de interés general, bajo un régimen jurídico especial. Régimen que está constituido por toda una serie de leyes y decretos que reglamentan minuciosamente la organización y funcionamiento de las compañías de seguros y proveen a su vigilancia y control por parte del Estado.

Según tales disposiciones, entre las cuales cabe señalar la ley 105 de 1927 —estatuto orgánico de las compañías de seguros—, y los decretos 1403 de 1940 y 1691 de 1960, el Estado apenas delega en ellas, a manera de concesión, renovable cada año, la actividad aseguradora; les fija capitales mínimos; regula la inversión de sus activos; aprueba el texto de sus pólizas; autoriza sus representantes y agentes; inspecciona y vigila sus operaciones mediante visitas periódicas a sus dependencias, etc. etc., todo lo cual indica muy a las claras el carácter de servicio público que tiene el seguro.

No cabe, pues, la menor duda respecto de la calidad de servicio público del seguro. Por eso, cuando la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes introdujo en el art. 1º del mencionado proyecto de ley la declaración de que cualquier actividad aseguradora es servicio público, no hizo más que reconocer la evidencia de un hecho que puede reportar grandes beneficios al país si se lleva, con



ánimo resuelto, sin timideces, hasta sus últimas consecuencias jurídicas.

El doctor Ossa, como ya se dijo, calificó tal declaración de prematura e innecesaria. Prematura, porque el país carece de un estatuto orgánico de los servicios públicos. Innecesaria, si ella tiende, como parece ser, a facilitar y hacer más efectivo el control estatal de la actividad aseguradora, ya que el Estado goza de mayor amplitud de intervención en el seguro con las atribuciones del art. 32 de la Constitución que con las del art. 39. (12).

Falta, es verdad, un estatuto orgánico de los servicios públicos, pero ello no autoriza a calificar de prematura la declaración porque tal vacío se puede llenar, como de hecho se ha llenado en las otras actividades declaradas servicio público, con una o varias disposiciones que regulen el servicio. Ya llegará la oportunidad de que el legislador se ocupe de ese desideratum de nuestros tratadistas de derecho administrativo.

Por lo que atañe al calificativo de innecesaria que endilga a la declaración nuestra más calificada autoridad en la ciencia del seguro, es justo observar que, según opinión de algunos comentaristas nacionales, las facultades del art. 32 superan ampliamente las que se desprenden del texto del art. 39. Pero sea de ello lo que fuere, la declaración otorga al Estado un título más para intervenir la actividad aseguradora, nada menos que en el espinoso campo de revisión y fiscalización de las tarifas, facultad tanto más útil y oportuna cuanto no faltan aseguradores que sostienen que el art. 32 no se aplica a los seguros por no ser éstos, en rigor, una industria.

Que la declaración priva innecesariamente del derecho de huelga a un grupo muy numeroso de empleados particulares? Ciertamente es de lamentar esta consecuencia de una norma demasiado rígida y estrecha, que reclama a gritos una reforma. Porque no es lo mismo una huelga en los servicios públicos primarios que en los servicios públicos industriales o comerciales. Para los primeros debe conservarse la prohibición del art. 18 de la Constitución; para los segundos debe abolirse como ya empieza a aceptarse en Francia, cuna del derecho administrativo.

Por lo demás, la declaración tiene una importancia trascendental. Ella pone punto final a las objeciones, sin ningún fundamento, del gremio asegurador al carácter de servicio público del seguro. Y no se arguya, con Laufenburger, que los servicios no se convierten en públicos por definición, porque tal no es el caso del seguro, que

encierra, como viene de demostrarse, todos los elementos que integran la noción de servicio público.

De otra parte, la declaración despeja el camino hacia una futura nacionalización del seguro. Porque si éste es un servicio público, nadie puede objetar válidamente el derecho que asiste al Estado al decidir, para bien de la comunidad, prestar directamente el servicio asegurador. Cuando más, podrían tildar de inoportuna la medida, pero jamás de injusta.

El argumento del carácter de servicio público del seguro es de una suficiencia tal que hace inútil y superfluo entrar al examen de otras razones que acrediten el derecho que tiene el Estado a nacionalizar el seguro privado.

**Necesidad de la nacionalización.**—El creciente poderío, cada vez más asfixiante, de las compañías de seguros convierte en necesaria y urgente la nacionalización del seguro privado.

La exposición del argumento la cedo al doctor Francisco de P. Jaramillo, miembro prestante de la directiva del joven partido social demócrata cristiano de Colombia, y subgerente de una floreciente compañía de seguros, circunstancia esta última por demás significativa que comunica a sus palabras especial fuerza moral. Dice: "La Empresa privada, especialmente si tiene por fin el lucro y tiene una organización cerrada, de tipo capitalista, no puede tener a su cargo la prestación de servicios indispensables para la vida social que podrían conferirle un peligroso poder de decisión sobre la economía nacional. Citemos, como ejemplos, la banca, los seguros y los transportes". (13).

Y para que no quede ninguna duda sobre la ortodoxia de este planteamiento, vienen las siguientes palabras de la encíclica "Mater et Magistra" de S. S. Juan XXIII: "Cuanto se ha venido exponiendo no excluye, como es obvio, que también el Estado y las otras entidades públicas puedan legítimamente poseer en propiedad bienes instrumentales, especialmente cuando llevan consigo un poder económico tal, que no es posible dejarlo en manos de personas privadas, sin peligro del orden común".

Veamos si el argumento encuentra realización en la actividad aseguradora.

El auge que ha tomado en el país el seguro privado es sencillamente asombroso, como se desprende de las siguientes cifras tomadas de diferentes informes de la Superintendencia Bancaria.



Año	V/riesgos asum.	Valor primas recaudadas
1927	365.411.351	3.961.341
1940	690.916.710	7.021.842
1950	6.636.835.481	65.696.473
1960	36.588.532.710	314.973.315

En el mismo año de 1960 el valor total de los activos de las compañías de seguros y sociedades de capitalización ascendió a \$ 921.904.013, el capital a \$ 93.894.608, la reserva técnica a \$ 541.398.913 y el total de reservas a \$ 612.390.356. En el mismo período las compañías de seguros contabilizaron una ganancia de \$ 38.158.885 y las sociedades de capitalización de \$ 1.928.172.

El número de compañías ha aumentado también en forma considerable. De 26 compañías que había en 1947 se llegó a 73 (50 nacionales y 23 extranjeras) en 1962.

El mismo fenómeno se registra en la capitalización: en 1955 existía una sociedad de capitalización; en 1960 ya había 7. Y en el recaudo por concepto de cuotas se pasó de \$ 21.265.966 en 1956 a \$ 171.216.533 en 1960.

Tenemos, pues, que en 1960 los activos de las compañías de seguros y sociedades de capitalización sumaban cerca de 922 millones de pesos, en tanto que en el mismo período recibieron por concepto de primas y cuotas un poco más de 518 millones, según se desprende de los balances de pérdidas y ganancias. Contrasta con esta suma la exigua cuantía de las utilidades denunciadas —40 millones—, pero el hecho se explica por la facilidad que tienen los aseguradores para camuflar ganancias con apropiaciones exageradas para cada una de las distintas reservas. El mismo Superintendente Bancario en el informe presentado en 1962 al Ministro de Hacienda anota, en relación con la reserva técnica, un porcentaje de 58.1%, cuando el exigido por la ley es del solo 40% de las primas netas.

El monto de esos activos sigue en ascenso vertiginoso a medida que absorben las reservas la mayor parte de las utilidades de cada ejercicio y aumentan los réditos de las cuantiosas inversiones de las compañías. En 1960 la sola participación de la reserva técnica en el crecimiento de los activos se elevó al 65.8%. Bajo el pretexto de afianzar la solvencia económica del asegurador se escamotean jugosas ganancias en detrimento de los intereses del fisco y de los mismos asegurados, que pagan más de lo debido por la deficiente protección que reciben. (En 1960 el total del impuesto pagado por

las 68 compañías de seguros y las 7 sociedades de capitalización que operaban en el mercado, apenas ascendió a \$ 15.841.554).

Piénsese en lo que será, a este paso, dentro de pocos años el poder de decisión de las entidades aseguradoras sobre la economía nacional; piénsese en la influencia multiforme de ese superestado dedicado a especular en beneficio propio con el ahorro nacional, y se concluirá con el Pontífice antes citado que no es posible dejar tal actividad en manos de personas privadas, sin peligro del orden común.

**Conveniencia de la nacionalización.**—La nacionalización del seguro es no sólo justa y necesaria sino también conveniente y ventajosa, tanto para el Estado como para los mismos asegurados.

Señalemos algunas de tales ventajas:

a)—Reduce considerablemente el costo del seguro, haciéndolo accesible a las clases que más lo necesitan.

En la estimación del costo del seguro entran tres factores: el **loss ratio** coeficiente de siniestralidad, el **expense ratio** o gastos de adquisición y administración del seguro, y el **profit** o margen de ganancia para el asegurador. De estos factores nuestros aseguradores inflan el primero y el último, dando origen así a tasas demasiado elevadas y, de consiguiente, a ganancias exageradas, en ocasiones, fabulosas. (Existe el caso de una compañía que, con un capital pagado de \$ 1.500.000, registró en su balance de 1962 una utilidad líquida por un poco más de un millón de pesos, a pesar de que destinó para apropiaciones y reservas más de \$ 800.000).

Ahora bien, suprimido o moderado el factor ganancia, y deflactado hasta su valor real el loss ratio, el costo del seguro se reduce considerablemente. Además, al imponerse el seguro obligatorio que reclama el interés público en algunos ramos como los de automóviles y responsabilidad civil, y suprimirse las comisiones de los agentes, el expense ratio disminuye igualmente, con la consiguiente rebaja en el precio del seguro. De otra parte, se acabaría con los pagos ex gratia —donaciones que sin insinuación y sin pagar impuesto hacen las compañías poderosas a los grandes capitalistas— y se eliminarían del mercado aquellas aseguradoras de poco capital y exigua clientela, que afrontan el bajo rendimiento de los primeros años de explotación, todo lo cual redundaría en un abaratamiento más del seguro. Y así de muchos otros hechos que inciden en forma apreciable en la reducción del costo del seguro pero que, en gracia a la brevedad, se omiten.



b)—Evita la fuga de divisas al desaparecer las contribuciones de las compañías extranjeras a sus casas matrices.

Esta ventaja no necesita mayor comentario porque es evidente que un país subdesarrollado como es el nuestro, de escasas divisas, debe evitar toda fuga de las mismas. Realmente las compañías extranjeras que operan en el país, compañías que acaparan los riesgos de las industrias y empresas extranjeras radicadas en Colombia, sobran en el mercado ante la existencia de compañías netamente nacionales —no híbridas— que están en condiciones de prestar en forma más eficiente los mismos amparos que aquellas otorgan.

c)—Inversión de las cuantiosas reservas —ahorro nacional— en obras de verdadera utilidad común, no en especulaciones financieras en provecho exclusivo de capitalistas criollos y extranjeros.

Lo anterior es tan evidente que hace superflua toda explicación.

d)—Extiende el radio de acción del seguro.

Primeramente, con la reducción del costo del seguro, que lo pone al alcance de las clases menos pudientes. En segundo lugar, con la implantación del seguro obligatorio en aquellos ramos en que el interés público lo exija. En tercer lugar, con una selección menos rigurosa de los riesgos. (Obsesionadas por el afán del lucro, las aseguradoras privadas no aceptan sino aquellos riesgos que no ofrecen mayor peligro). Y, por último, con una mayor amplitud en el amparo. (Nuestras compañías, por ese mismo afán de lucro que viene de anotarse, prácticamente acaban con el amparo otorgado en las interminables cláusulas de la póliza sobre excepciones y riesgos no cubiertos).

e)—Garantiza la continuidad y regularidad del servicio asegurador.

La continuidad es una de las notas características del servicio público, a punto tal que su garantía obliga al Estado a sustituir al particular en la prestación del servicio. Ahora bien, como el servicio asegurador es un servicio público, conforme se demostró en páginas anteriores, su prestación no puede sufrir ninguna interrupción. Las compañías privadas, empero, por su misma índole de entidades particulares, de duración limitada por disposición expresa de la ley, no garantizan, ni pueden garantizar, la continuidad y regularidad del servicio. Solamente el Estado, en virtud de su continuidad institucional, puede garantizar, como en efecto garantiza, una prestación continua y regular del servicio asegurador.

**Objeciones a la nacionalización.**—Los apologistas del seguro privado formulan numerosas objeciones a la nacionalización de la ins-

titución aseguradora, que dicen relación a las supuestas desventajas que ella produce. Tales objeciones, sin embargo, son más aparentes que reales porque parten de falsos supuestos o de inveterados prejuicios contra la administración estatal.

Las principales son las siguientes:

1ª)—Con la nacionalización se elimina el estímulo del lucro personal, base del éxito.

No necesariamente, porque a la entidad nacionalizada se le puede dotar de una organización similar a la de las empresas particulares, con los mismos incentivos y estímulos que se acostumbra en éstas, como se hizo en Francia en 1946 cuando el Estado nacionalizó las principales compañías de seguros.

2ª)—El Estado es un pésimo administrador.

Esta afirmación es de una relatividad única. En muchos países la administración estatal es tan eficiente como la particular. Entre nosotros mismos no son pocos los institutos públicos descentralizados que han obtenido un éxito rotundo. No toda administración privada es exitosa, como tampoco toda administración pública es un fracaso. Porque es un hecho que los Estados, día a día, mejoran y perfeccionan la administración, y que en algunos eventos, como en el de los servicios públicos industriales, han resultado ser tan eficientes como los empresarios particulares. De Laubadere, según cita de Vidal Perdomo, comenta al respecto que “para defenderse contra el argumento liberal de la inferioridad de la gestión estatal, los poderes públicos han manifestado cada día más la preocupación de organizar y hacer funcionar estos servicios en las mismas condiciones de las empresas privadas similares”. (14).

3ª)—La nacionalización conduce a la burocracia, con el consiguiente aumento en el costo del servicio.

Todo depende de la organización que se dé a la entidad nacionalizada y de la responsabilidad del personal directivo. La burocracia, que no es ni con mucho mal privativo de las dependencias oficiales, obedece generalmente a presiones de grupos políticos, amistades y parientes. Para eliminarla bastaría, pues, con sustraer la institución de toda influencia política y seleccionar directivas de incuestionable honestidad para que no comprometan los intereses de la entidad en aras de intereses puramente particulares.

4ª)—La institución sería víctima de interferencias políticas en la selección de su personal directivo.

Pero todo esto, como ya se dijo, es bien fácil de evitar dotando la institución de un estatuto orgánico capaz de sustraerla a toda in-



fluencia política, tal como se ha hecho con otros institutos públicos.

5ª)—Se elimina la libre competencia, y con ella el estímulo para prestar un mejor servicio.

Empecemos por decir que los resultados de esa libre competencia en el mercado nacional de seguros han sido totalmente negativos. El amparo otorgado en cada uno de los diversos ramos del seguro sigue siendo substancialmente el mismo en todas las compañías. Las pólizas de la una se parecen a las de la otra como dos gotas de agua. Su clausulado es increíblemente uniforme. Y cuando algún asegurador de ideas avanzadas pretende introducir algunas modificaciones, meramente adjetivas, surge la oposición de los demás que agotan todos los medios a su alcance para hacer fracasar la iniciativa. Para ello cuentan con un organismo demasiado poderoso, hábil y audaz, la Asecolda (Asociación Colombiana de Compañías de Seguros), cuya única misión parece ser defender los intereses de las compañías extranjeras y torpedear toda iniciativa tendiente a otorgar un amparo más eficiente y económico a los asegurados. Díganlo si no las absurdas objeciones que propuso al anexo N° 1 de la póliza contra incendio de la Compañía Central de Seguros, su actitud en el sonado caso de la rebaja de tarifas y sus sistemáticos reparos a todo proyecto de ley que presenta el Gobierno en materia de seguros.

Pólizas substancialmente idénticas y uniformidad en las tarifas es todo lo que ha podido producir entre nosotros la libre competencia de las compañías de seguros.

Se dirá que los efectos de la libre competencia se traducen en la prestación de un mejor servicio a los asegurados y en la rapidez y amplitud en la tramitación y pago de las reclamaciones que presenten. Sin embargo, la realidad es muy otra. El servicio es el mismo en todas las compañías, a menos que sea solicitado por un potentado. Entonces sí que es eficiente y rápido. Otro tanto ocurre en relación al trámite y pago de siniestros. Si la pérdida pertenece a un magnate o a un personaje de influencias, la compañía se apresura a pagar, esté o no obligada, porque para ellos son los pagos *ex gratia*, modalidad en que no pueden competir, como es lógico, las pequeñas compañías.

Ciertamente no vale la pena conservar la libre competencia para obtener resultados como estos que acaban de señalarse.

Además, debe tenerse en cuenta que la nacionalización de las compañías no impediría la existencia de una sana emulación en la atención de la clientela. El que tengan como único accionista al Estado no es óbice a que haya competencia en la calidad del amparo

y en la eficacia del servicio. Todo sería cuestión de la iniciativa de los directivos de cada una de las compañías nacionalizadas, a igual que acontece en la empresa privada.

6ª)—El Estado pierde una fuente de ingresos: los crecidos impuestos que pagan las compañías de seguros.

Tales impuestos, al menos en nuestro país, son muy reducidos. Ya vimos que en 1960, 68 compañías de seguros y 7 sociedades de capitalización apenas pagaron \$ 15.841.554 por dicho concepto, ingreso que el Estado compensaría con creces con las utilidades que reciba de las compañías nacionalizadas.

7ª)—No es racional y oportuno extender la esfera de actuación directa del Estado. Ya tiene demasiados asuntos que atender para hacerse cargo de la prestación de un servicio tan complejo y oneroso como es el seguro.

La objeción no pasa de ser un sofisma del viejo liberalismo del *laissez-faire*. Si las necesidades de la colectividad crecen día tras día y con ellas el número de los servicios públicos, es apenas natural que el Estado extienda en la misma proporción su radio de acción. Esto es lo que ha ocurrido en el Estado moderno, que precisamente se caracteriza por su creciente intervención en todos los campos. Pero el tener ya demasiados asuntos que atender no es, no puede ser, excusa válida para no atender los nuevos servicios que reclama la comunidad. De otro modo, el Estado sería infiel a su misión. Por lo demás, la prestación del servicio asegurador no complica en demasía la administración pública si se lo provee de una organización ágil. Pero aun suponiendo que sí la complicara e hiciera más gravosa, no por eso el Estado podría rehuir la prestación de un servicio que compromete el orden público de continuar en manos de particulares.

8ª)—Provoca represalias de los países de origen de las compañías extranjeras nacionalizadas, y el bloqueo del reaseguro internacional.

En primer lugar, no habría motivo para tales represalias porque las compañías serían indemnizadas. En segundo lugar, las referidas represalias sólo existen en la imaginación de los defensores incondicionales del capital. En la práctica no se presentan porque hoy un Estado no entra en conflicto con otro para defender unos cuantos intereses pecuniarios de algunos de sus nacionales, como lo atestigua la historia de todas las nacionalizaciones efectuadas en los últimos años. Además, el Estado no puede, sin renunciar a su dignidad, a su soberanía, dejarse intimidar con la amenaza de represalias rea-



les o ficticias. Porque no vaciló en desatar las iras de los imperialistas es hoy Egipto dueño del Canal de Suez.

El bloque del reaseguro internacional es también imaginario. Costa Rica, donde el seguro está totalmente nacionalizado, nunca ha tenido problemas para colocar sus excedentes en el mercado internacional del reaseguro, como tampoco lo han tenido México, Chile, Argentina, Uruguay y Brasil con sus institutos oficiales de reaseguro.

9<sup>a</sup>)—Carencia de fondos para indemnizar a los dueños de las compañías nacionalizadas.

Este es el argumento de orden práctico, cuya importancia exageran los apologistas del capitalismo, como ocurrió al debatirse hace poco la necesidad de nacionalizar el petróleo. La carencia inmediata de fondos no es mayor problema porque la indemnización podría hacerse gradualmente, a largo plazo. Como primera cuota podría cubrirse el valor del capital de las compañías que por cierto, no es muy elevado. Ya vimos que en 1960 apenas ascendía a \$ 93.894.608, y desde entonces no ha crecido gran cosa. Lo que crece son las reservas, que, en rigor, pertenecen a los asegurados.

**Nacionalización del reaseguro.**—El tema de la nacionalización del reaseguro merece un comentario especial por la importancia que tiene para la economía del país y la menor resistencia que despierta en algunos círculos aseguradores.

Corresponde a América latina el honor de haber sido donde primero se crearon institutos oficiales de reaseguro que, como la Caja Reaseguradora de Chile, el Instituto Nacional de Reaseguros de Argentina y el Instituto de Reaseguros de Brasil, gozan de un sólido prestigio internacional, como lo reconocen los mismos enemigos de la nacionalización.

En Colombia se ha contemplado desde hace más de 15 años la posibilidad de crear un instituto oficial de reaseguros, posibilidad que, para mal de la economía nacional, no se ha hecho realidad por inexplicable indecisión del Gobierno.

Nos dice el doctor Ossa en su conocido y prestigioso "Tratado Elemental de Seguros" que en un principio, "por falta de un concienzudo estudio del problema, de sus fundamentos económicos y de sus consecuencias" (15), recomendó la creación de un instituto oficial o semioficial de reaseguros. Pero hoy, con un mejor dominio del tema, libra, dentro de los postulados del reaseguro privado, una entusiasta campaña de protección al seguro nacional, mediante una serie de recomendaciones y sugerencias que la Comisión Tercera de la Cámara acogió en gran parte en la reforma que introdujo al ca-

pítulo sobre reaseguros del mencionado proyecto de ley sobre organización, funcionamiento y control de compañías de seguros.

Tal cambio en la opinión del insigne tratadista lleva a meditar en los argumentos que lo provocaron. Pero a fe que no convencen. Veámoslo.

a)—Si el reaseguro es internacional mal puede pensarse en su nacionalización.

Pero es que acaso la nacionalización, entendida ésta como estatización simple, pugna con el carácter de internacional que se atribuye al reaseguro? Jamás. Porque la nacionalización del reaseguro no impide que, agotada la capacidad de retención del instituto oficial reasegurador, se coloquen los excedentes en compañías extranjeras de reaseguros, tal como lo vienen haciendo con todo éxito aquellos institutos oficiales que, como el "INDER" (Instituto Nacional de Reaseguros) de Argentina, monopolizan el mercado nacional del reaseguro. Curiosa lógica la de los defensores del seguro y reaseguro privados: si son particulares los dueños de la entidad reaseguradora, no existe incompatibilidad entre el servicio que presta y el pretendido carácter internacional del reaseguro. Pero si el dueño de la entidad reaseguradora es el Estado, entonces sí hay —y en qué grado— incompatibilidad entre uno y otro. Como si la calidad del dueño de la entidad reaseguradora tuviera que ver algo con la naturaleza del servicio que presta o lo hiciera ineficaz. Tan reaseguro es el uno como el otro.

b)—El reaseguro no supone un despilfarro inútil de divisas extranjeras.

Sí lo supone mientras el país esté en capacidad de prestar ese servicio. Y el nuestro lo está. Lo único que se requiere es la creación por parte del Estado de un instituto que reciba todos los excedentes de seguro nacional. Instituto que debe ser oficial por las razones que se consignarán más adelante, y cuya organización no representaría mayor sacrificio para el Estado que evitaría de este modo que parte considerable del ahorro nacional vaya a parar a manos de reaseguradores extranjeros. Por ejemplo, en el solo año de 1960 el seguro nacional hubo de ceder a reaseguradores extranjeros un poco más de 98 millones de pesos en primas sobre negocios de un índice de siniestralidad bastante bajo (34.6%). Aquellos, en cambio, cedieron, a título de halagadora reciprocidad, 36 millones por concepto de primas sobre riesgos con un loss ratio de 54.8%.



No es acaso despilfarro de divisas buscar en el mercado extranjero, mediante canjes tan desventajosos como el anotado, una protección que se puede otorgar en el país?

c)—El monopolio de reaseguros, a través de un instituto oficial o semioficial, reduce pero no elimina la fuga de divisas.

Eso sólo justificaría su creación. Ya se observaba cómo nuestra economía, por esa grave escasez de divisas de que se resiente, debía evitar por todos los medios a su alcance todo escape inútil de las mismas. Además, el instituto puede eliminar totalmente la fuga de divisas si es lo suficientemente poderoso para copar los excedentes del seguro nacional.

Tampoco cree el doctor Ossa que una entidad oficial o semioficial pueda ejercer un control más efectivo sobre los reaseguradores extranjeros que los aseguradores privados. Porque el instituto oficial no tendría mayor celo que el empresario privado en vigilar la solidez de sus contratos de reaseguros, y porque su control sería unilateral, en tanto que el de la empresa privada sería multilateral con el control de cada asegurador.

Sin embargo, el gerente de un instituto oficial puede ser tanto o más responsable que el gerente de una compañía particular, y, de consiguiente, desplegar mayor o igual celo en la buena marcha de la institución. Por lo visto, el doctor Ossa sólo cree en la responsabilidad de los empleados particulares.

El control del Instituto, objetivamente considerado, es unilateral, pero no por eso resulta inferior a ese control multilateral que se atribuye al seguro privado. Porque aquí, como en la valuación del testimonio, donde “los testigos no se cuentan sino que se pesan”, se debe tener en cuenta la calidad del control, no su número. En efecto, el instituto está en mejores condiciones que los aseguradores privados para ejercer un control más efectivo, ya que cuenta o puede contar, con más medios de información e investigación sobre la solvencia económica y moral de las reaseguradoras extranjeras. Piénsese no más en la valiosa colaboración que podrían prestar a este respecto las embajadas y el cuerpo consular. El instituto no tendría que atenerse a los balances, quizá desfigurados, que presentan los agentes o corredores de tales entidades, o a una escasa información particular que podría resultar deficiente.

Asimismo, opina el autor en comentario que el impulso que podría dar el instituto oficial al seguro nacional también se puede conseguir

por otros medios “menos peligrosos”. Pero por qué la nacionalización es un medio peligroso? Por qué ese temor a la nacionalización?

Cree, pues, el doctor Ossa que ni la economía de divisas ni un mejor control del reaseguro ni un mayor impulso al seguro nacional son argumentos suficientes para que el Estado preste el servicio del reaseguro a través de un instituto oficial. Pero esos mismos argumentos sí son suficientes para que un trust de aseguradores privados entren a explotar en provecho propio el mismo servicio. Citemos textualmente sus palabras: “Ninguno de estos argumentos tiene, pues, fuerza suficientemente demostrativa de la conveniencia de imponer en Colombia el monopolio de reaseguros. Pero seguramente han servido como estímulo a la creación, por parte de calificados aseguradores nacionales, de una empresa privada de reaseguros, la Reaseguradora de Colombia, de cuyo porvenir tienen mucho que esperar la economía y el seguro nacionales”. (16).

La creación de un instituto oficial de reaseguros, con absoluto monopolio del mercado nacional, aparte de evitar la fuga innecesaria de divisas, podría proporcionar una nueva fuente de ingresos a la economía del país al extender sus operaciones al extranjero, como lo hace la Caisse Central de Reassurance de Francia y tantos otros institutos oficiales de reaseguros.

Fuera del mejor control que pueda ejercer sobre los reaseguradores extranjeros, el instituto oficial podría, por su mismo poderío y numerosa y selecta cartera, entrar a negociar de igual a igual con las entidades reaseguradoras extranjeras el intercambio de sus posibles excedentes.

Ese mismo poderío del instituto y su carácter de oficial serían una garantía más contra posibles maniobras de reaseguradores inescrupulosos, al pensar éstos que detrás de él está, no un particular, sino todo un Estado.

De otra parte, si el seguro debe nacionalizarse, por ser justa, necesaria y conveniente la nacionalización, tanto más el reaseguro, que es apenas su natural complemento. Sería un contrasentido nacionalizar el seguro y dejar en manos de particulares el reaseguro.

Por lo demás, el Estado podría iniciar la nacionalización del seguro con la del reaseguro, ya que la explotación de éste es menos complicada que la de aquél. De este modo adquiriría un mejor conocimiento de los negocios de las compañías, que serviría de excelente preparación para cuando adquiriera la propiedad y dirección de tales entidades.



- (1) J. E. Efrén Ossa G., Tratado Elemental de Seguros, 2ª ed., Bogotá, 1963, pág. 156.
- (2) La Política del Seguro Privado, Santiago de Chile, 1953, pág. 236.
- (3) Ob. cit., pág. 198.
- (4) Ob. cit., pág. 235.
- (5) Alberto De-Juan Rodríguez, Política de Seguros, Madrid, 1950, pág. 136.  
J. Efrén Ossa G., Ob. cit., pág. 156.
- (6) Ob. cit., pág. 158.
- (7) Ob. cit., pág. 161.
- (8) Ob. cit., pág. 27.
- (9) Derecho Administrativo General, Bogotá, 1961, pág. 176.
- (10) Ob. cit., pág. 202.
- (11) Ob. cit., pág. 194 y ss.
- (12) Ob. cit., pág. 159 y ss.
- (13) La Democracia Cristiana, Bogotá, 1962, pág. 35.
- (14) Ob. cit., pág. 159.
- (15) Ob. cit., pág. 175 y ss.
- (16) Ob. cit., pág. 178.