

Bogotá D.C., 19 noviembre de 2024

Honorable Representante:
DOLCEY OSCAR TORRES ROMERO
Ponente Proyecto de Ley
Cámara de Representantes
dolcey.torres@camara.gov.co
Carrera 7 No. 8-68 Edificio Nuevo Congreso
Ciudad

Asunto: Comentarios de Fasecolda a la ponencia para primer debate del Proyecto de Ley 075/2024C “*por medio del cual se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones.*”

Honorable Representante Torres:

De manera atenta, nos dirigimos a usted desde la Federación de Aseguradores Colombianos – FASECOLDA en representación de las compañías de seguros que comercializan pólizas SOAT en Colombia, con el fin de aportar elementos que contribuyan al estudio de esta importante iniciativa legislativa.

Es fundamental resaltar que entendemos que el crecimiento de las motocicletas en el parque automotor, que actualmente representa más del 61% del total¹, obedece a la necesidad de transporte, especialmente para las familias de estratos más bajos. Además, se ha convertido en una opción de empleo para muchos colombianos en estos sectores. Sin embargo, este aumento plantea un reto en términos de salud pública, ya que los motociclistas son uno de los actores viales más vulnerables y representan la mayor proporción de víctimas y fallecimientos en accidentes de tránsito².

En este contexto, es importante destacar que, a través del SOAT, se ha logrado garantizar la atención de estas víctimas. Su propósito es salvar vidas, asegurando los recursos necesarios para la atención en salud de los afectados por accidentes de tránsito, así como el pago de indemnizaciones en caso de muerte o lesiones. Gracias a este seguro, en la última década se ha cubierto a más de 7 millones de personas en el país, con pagos que superan los \$16 billones. En los años recientes, anualmente se superan los 1,1 millones de víctimas de accidentes de tránsito, con pagos promedio de 2 billones de pesos.

Entendemos que el propósito social del proyecto de ley en curso es desincentivar la evasión del pago del SOAT, promoviendo tarifas proporcionales a la capacidad del cilindraje y al precio comercial de las motocicletas, evitando tarifas excesivas mediante rangos diferenciales en el cobro de este seguro. No obstante, la evidencia reciente demuestra que la reducción de la tarifa no ha tenido efectos significativos en la disminución de la evasión.

¹ De acuerdo con las cifras del RUNT las motocicletas representa el 62% con corte a septiembre 2024.
<https://www.runt.gov.co/runt-en-cifras/parque-automotor?fecha%5Bmin%5D=2024-01-01&fecha%5Bmax%5D=2024-12-31>

² Según las cifras de indemnizaciones de las compañías del SOAT el 88% de las víctimas de accidentes de tránsito está asociada una motocicleta y de acuerdo con los datos del observatorio de la Agencia Nacional de Seguridad Vial representa el 62% de las muertes.

Consideramos que esta problemática requiere esfuerzos estructurales a nivel territorial, incluyendo el fortalecimiento de las autoridades de tránsito.

También es relevante destacar que la Superintendencia Financiera de Colombia realiza el análisis técnico para determinar la tarifa del SOAT bajo principios de equidad, suficiencia y moderación, asegurando los recursos necesarios para cubrir a las víctimas y permitir la operación del seguro de manera sostenible. Estos principios permiten que el SOAT funcione como una gran bolsa donde los recursos de todos los tomadores son necesarios y contribuyen a garantizar la atención y cobertura de las víctimas, así como para la operación del ramo.

En este sentido, cualquier reducción podría generar un desequilibrio en el sistema y, en última instancia, forzar un alza en las tarifas para todos los propietarios, así como un costo fiscal, teniendo en cuenta que con la prima de la póliza se recaudan contribuciones y transferencias que recibe la ADRES y la Agencia Nacional de Seguridad Vial.

Para ampliar estos aspectos, anexamos un documento que detalla los temas de la iniciativa que, a nuestro parecer, deben ser objeto de análisis para asegurar la adecuada operación de este seguro fundamental para las víctimas de accidentes de tránsito.

Quedamos atentos a sus comentarios y, de considerarlo necesario, nos ponemos a su disposición para adelantar una reunión sobre el particular.

Reciba un atento saludo.



LUIS EDUARDO CLAVIJO
Vicepresidente Jurídico
FASECOLDA

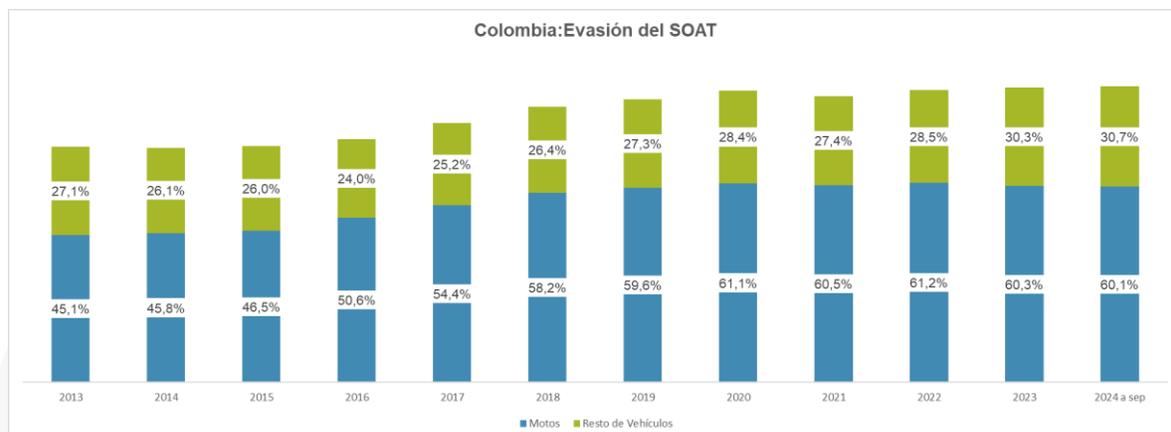
Anexo: Lo anunciado

ANEXO
CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY 0075 de 2024C

1. ANTECEDENTES SOBRE LAS MEDIDAS PARA REDUCIR LA EVASIÓN

Al revisar los efectos de las medidas implementadas para reducir la evasión en el SOAT, se puede observar que estas no han sido del todo efectivas. Aunque bien intencionadas, estas medidas han generado más desafíos que beneficios, ya que no consideran plenamente la función social del SOAT y su esquema tarifario en equilibrio. El cual es esencial para garantizar la atención a las víctimas de accidentes de tránsito, que son el objetivo principal de este seguro y requieren gastos de operación del Ramo.

En este sentido, el Congreso de la República promulgó la Ley 2161 de 2021, que establece un descuento en la póliza del SOAT para quienes tienen buen comportamiento. Sin embargo, este incentivo no generó mejoras en el indicador de evasión, como se observa en el Gráfico No. 1: al comparar el año 2021 con 2022, la evasión aumentó al 61,2 %.



Fuente: Elaboración propia con datos del RUNT, Ministerio de Transporte y las compañías del SOAT.

Posteriormente, se implementó el Decreto 2497 de 2022, que establece tarifas diferenciales para ciertas categorías de vehículos, el indicador de evasión apenas mejoró en un 1,2%.

Ahora bien, al analizar el segmento de motocicletas que este proyecto de ley pretende beneficiar, especialmente aquellas de 201 cc en adelante, se estima que existen 427 mil motocicletas en esta categoría³, frente a las 293 mil aseguradas para el mismo periodo, lo cual estima una evasión del 31% la cual es significativamente menor respecto al resto de vehículos y explica también porque ese segmento no se incorporó dentro de la tarifa de riesgo diferencial que estableció el Gobierno Nacional en 2022.

En consecuencia, la problemática de la evasión requiere esfuerzos conjuntos entre las autoridades nacionales y locales, incluyendo mayores controles en las vías. Sin embargo, el país enfrenta serias deficiencias en este aspecto: según la Superintendencia de Tránsito

³ Información tomada de la ponencia con base en los datos del RUNT a febrero de 2024

y Transporte⁴, el 58 % de los municipios carecen de algún tipo de control operativo de tránsito para vigilar el cumplimiento de este requisito.

Esto evidencia que las medidas actuales no han logrado reducir la evasión y, por el contrario, podrían afectar los recursos destinados a las víctimas de accidentes de tránsito, que cada año superan el 1,1 millón de personas.

2. DETERMINACIÓN DE LA PRIMA COMERCIAL DEL SOAT

La tarifa del SOAT, a diferencia de otros seguros en Colombia, es establecida por la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) bajo los principios de equidad, suficiencia y moderación, conforme al numeral 5° del artículo 193 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Cada año, la entidad determina las tarifas con el objetivo de mantener el equilibrio del sistema, lo que se conoce como el concepto de "suficiencia cero".

Este concepto implica que los recursos disponibles, es decir, las primas recaudadas (descontadas las contribuciones y transferencias), deben ser suficientes para cubrir todos los siniestros, comisiones y gastos de operación esperados durante un período determinado.

Si la tarifa es insuficiente para cubrir siniestros y gastos de operación, debe ajustarse al alza. Si los recursos superan los costos, la tarifa disminuye, y si es apenas suficiente, se mantiene. Este procedimiento busca garantizar que la tarifa proporcione los recursos necesarios para la estabilidad y sostenibilidad del SOAT.

Para cumplir con el principio de solidaridad y equilibrar la tarifa del SOAT, la SFC emplea un sistema de subsidios cruzados desde que inicio este seguro. Este esquema establece tarifas diferenciadas según la categoría de cada vehículo, permitiendo que las categorías de menor riesgo subsidien a las de mayor riesgo. Por ejemplo, las motocicletas, que representan un alto riesgo, son subsidiadas por vehículos de menor siniestralidad, como los automóviles. Así, se distribuyen equitativamente los costos de los accidentes entre las categorías de vehículos asegurados, considerando el nivel de ingresos de los propietarios para asegurar la asequibilidad para toda la población.

En Colombia, se presume que los propietarios de motocicletas, especialmente de bajo cilindraje tienen un nivel de ingresos inferior al de los propietarios de otros vehículos. De igual forma, para ciertos vehículos de servicio público, se ha considerado adecuado que el costo del SOAT no aumente la tarifa final del pasaje. De esta manera, el subsidio cruzado beneficia de manera importante a motocicletas y vehículos de servicio público, mientras que otros vehículos asumen un costo mayor.

Esto se debe a que la Superintendencia Financiera ajusta la tarifa del SOAT con base en los principios de equidad, suficiencia y moderación, para garantizar los recursos necesarios que permiten la atención de víctimas y el funcionamiento adecuado del seguro.

⁴ Superintendencia de Transporte. "Municipios sin control operativo de Tránsito en el país registraron 856 muertos por accidentalidad vial en 2017" Disponible en línea en: <https://www.supertransporte.gov.co/index.php/comunicaciones/municipios-sin-control-operativo-de-transito-en-el-pais-registraron-856-muertos-por-accidentalidad-vial-en-2017/>

En resumen, el sistema se financia con las contribuciones de todos los asegurados, por lo que cualquier exención puede desequilibrar el sistema y aumentar las tarifas para todos los propietarios de vehículos.

Otro aspecto importante es que la regulación de aspectos técnicos del seguro, como la creación de nuevas categorías de vehículos para su tarificación, podría constituir una extralimitación de las funciones del Poder Legislativo. La competencia para definir estos aspectos corresponde al Poder Ejecutivo, a través de la Superintendencia Financiera de Colombia. En el numeral 5 del artículo 193 del EOSF, se establece que el Gobierno Nacional tiene la facultad de “establecer rangos diferenciales según la naturaleza de los riesgos”, lo que confirma que esta competencia es exclusiva del Ejecutivo.

Como lo manifestó la Corte Constitucional en la sentencia C-395 de 2022, el Congreso debe, en principio, limitarse a expedir normas generales sobre el SOAT. Su competencia regulatoria debe enfocarse en señalar los objetivos, políticas, orientaciones y criterios generales. Aunque el Legislativo puede detallar algunos aspectos de la política general, debe respetar dos límites: “(i) no puede regular exhaustivamente el asunto, ya que esto vaciaría la competencia del Gobierno Nacional, y (ii) debe dejar siempre un margen suficiente para el Ejecutivo, permitiéndole, sin desbordar los lineamientos legales, adaptar las disposiciones a las coyunturas sucesivas dentro de la vigencia de la ley marco. Solo la observancia de estos límites preserva el diseño de las leyes marco y los principios constitucionales de separación de funciones y colaboración armónica”.

De acuerdo con lo anterior, se entiende que la segmentación propuesta en este proyecto de ley debería ser establecida por el Ejecutivo, ya que la ley faculta de manera expresa al Gobierno Nacional para la creación de rangos diferenciales según la naturaleza del riesgo. En todo caso, la regulación propuesta no se ajusta a los límites que permitirían al Ejecutivo ejercer su facultad regulatoria en esta materia.

3. RIESGO DE COSTO FISCAL Y AFECTACIÓN A LAS VÍCTIMAS DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO

El SOAT es un instrumento de protección que garantiza los recursos necesarios para cubrir las atenciones en salud de las víctimas de accidentes de tránsito hasta 70,13 UVT, o hasta 263,13 UVT en el caso de vehículos de riesgo diferencial⁵, además de otras coberturas⁶. A través de la expedición de las pólizas de este seguro, se recaudan en promedio \$1,8 billones anuales, los cuales se transfieren directamente al sistema nacional de salud mediante la ADRES, y cerca de \$103 mil millones adicionales que se destinan anualmente a la Agencia Nacional de Seguridad Vial⁷ (ANSV). En términos generales, de cada \$100

⁵ Categorías definidas en el decreto 2497 de 2022

⁶ El SOAT ofrece 4 coberturas: i) gastos de transporte y movilización de las víctimas (10 smldv), ii) gastos médicos, quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios (hasta 800 smldv por víctima), iii) incapacidad permanente (hasta 180 smldv) y iv) muerte y gastos funerarios (750 smldv).

⁷ Art.2.8.1.4.1.1 Decreto 780 de 2016 y Art.7 de la Ley 1702 de 2013

que un ciudadano paga por el SOAT de su vehículo, \$43 se destinan a la ADRES, \$2 a la ANSV y los \$55 restantes se utilizan para la atención de siniestros y la operación del seguro.

En este contexto, la implementación de reducciones tarifarias o descuentos asociados a la segmentación adicional propuesta en este proyecto de ley disminuiría el monto total recaudado a través de las pólizas del SOAT. Esto generaría una reducción en los recursos disponibles para la atención de víctimas de accidentes de tránsito, así como para la ADRES, el sistema de salud y la ANSV.

Además, es importante considerar que, al reducir las tarifas de las motocicletas con un cilindraje superior a 200 cc, se deben garantizar los recursos necesarios para cubrir las atenciones de las víctimas de este grupo, cuyo costo asciende a aproximadamente \$230 mil millones a precios de 2024. Para mantener estos recursos, sería necesario aumentar las tarifas para otros segmentos o realizar ajustes en el presupuesto general de la nación, evitando así comprometer la sostenibilidad del sistema.

4. CONCLUSIONES

Conscientes de la importancia de crear incentivos para reducir la evasión del SOAT, consideramos relevante destacar las siguientes conclusiones:

- La experiencia con los decretos relacionados con la tarifa diferencial por riesgo, como incentivo para incrementar la adquisición del SOAT y reducir la evasión, ha demostrado no generar el efecto esperado. La forma más efectiva de combatir la evasión es incrementar los controles sobre el cumplimiento de este requisito de circulación. Sin embargo, el país enfrenta cifras elevadas de falta de autoridades de control de tránsito, con un 58% de los municipios sin la debida supervisión.
- La Superintendencia Financiera de Colombia es la entidad competente para establecer y revisar los criterios técnicos y operativos del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT). De manera periódica, esta entidad revisa las condiciones técnicas y financieras del seguro, y realiza un estudio de suficiencia para asegurar que las tarifas estén alineadas con la realidad nacional en cuanto a siniestralidad.
- La creación de categorías adicionales según el cilindraje de las motocicletas y su valor comercial podría impactar negativamente los recursos destinados a la atención de más de 1,1 millones de víctimas de accidentes de tránsito cada año, así como afectar las contribuciones y transferencias recaudadas a través de esta póliza.

En virtud de las consideraciones anteriores, reiteramos nuestra disposición para atender cualquier inquietud relacionada con este documento y solicitamos respetuosamente crear una mesa técnica que revise el efecto del proyecto de Ley en el marco del funcionamiento del SOAT con en la que participen las diferentes entidades como la Superintendencia Financiera, la ADRES, Agencia Nacional de Seguridad Vial, del Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
