

Bogotá D.C., 02 diciembre de 2024

Honorable Senador
ESTEBAN QUINTERO CARDONA
Ponente Proyecto de Ley
SENADO DE LA REPÚBLICA
esteban.quintero@senado.gov.co
Ciudad

Asunto: Comentarios de Fasecolda a la ponencia para primer debate del Proyecto de Ley 221/2024S *“por medio de la cual se adoptan medidas sobre el seguro obligatorio de daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito.”*

Honorable Senador Quintero:

A través del presente documento, la Federación de Aseguradores Colombianos – FASECOLDA, en representación de las compañías de seguros que comercializan el SOAT en Colombia, aporta elementos para contribuir al análisis de la iniciativa legislativa en cuestión.

En primer lugar, es importante recordar que el propósito fundamental del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) es salvar vidas. Este seguro garantiza los recursos necesarios para la atención en salud de las personas afectadas, así como para el pago de indemnizaciones en casos de muerte o lesiones. Gracias a este mecanismo, en la última década **más de 7 millones de personas han sido beneficiadas en el país, con pagos que superan los \$16 billones**. Solo en años recientes, se han atendido anualmente más de 1.1 millones de víctimas de accidentes de tránsito¹, con pagos promedio superiores a 2,3 billones de pesos.

Es relevante destacar que el SOAT, al ser un requisito obligatorio, es exigido para "transitar"² por las vías del país, independientemente del tipo de uso del vehículo (personal, industrial o comercial). Es decir, si un vehículo no se encuentra en circulación, este requisito no aplica. Este punto es particularmente importante, dado que el proyecto legislativo plantea fomentar el “uso ocasional de los vehículos”.

En relación con otros aspectos mencionados en la exposición de motivos del proyecto, como la mitigación de enfermedades asociadas a la contaminación del aire o la evasión del SOAT en el sector, consideramos que los efectos de su

¹ Cifras del Sistema de Información de Reporte de Atenciones en Salud de Accidentes de Tránsito SIRAS <https://indicadores.siras.com.co/generales>

² Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Artículo 192 #1 y Ley 769 de 2002 artículo 42.

implementación podrían ser más perjudiciales que los beneficios potenciales. En particular, esta propuesta podría afectar los recursos destinados a la atención de más de un millón de víctimas de accidentes de tránsito anuales y generar un costo fiscal debido al menor recaudo de primas. Además, se incrementaría el costo operativo del seguro a causa de la proliferación de procesos administrativos, lo que repercutiría en los recursos del sistema y en un aumento de las tarifas para los propietarios de vehículos.

Por lo anterior, debemos señalar las siguientes consideraciones:

1. Impacto en la renovación del SOAT:

La medida de permitir períodos de vigencia menores a la anualidad podría agravar aún más los indicadores de cobertura del SOAT. Actualmente, el 25%³ de las renovaciones se realizan con un mes después de la fecha de vencimiento. Si se amplían las opciones de vigencia, es probable que este porcentaje aumente debido a que muchas personas renovarán sus pólizas más tarde. Esto es especialmente plausible en municipios donde el control de tránsito es insuficiente. De hecho, según estudios de empresas de servicios públicos, hasta un 25% de la población de estratos 1 y 2 no paga a tiempo sus servicios.

2. Implicaciones fiscales y para el sistema de salud:

Esta mayor discontinuidad en el aseguramiento generaría implicaciones fiscales negativas, porque se debe recordar que de cada \$100 pesos que un tomador paga por su póliza SOAT \$42. Adicionalmente, en caso de que un vehículo asegurado con SOAT no sea renovado a tiempo y se vea involucrado en un accidente, la ADRES (Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud) tendría que asumir los costos, ya que el vehículo no estaría asegurado. Además, se disminuirían los recursos recaudados a través del SOAT, lo que afectaría el presupuesto nacional y la sostenibilidad del sistema.

3. Impacto económico estimado:

Las cifras preliminares del gremio estiman que la implementación de esta medida podría generar una afectación mínima superior a los \$138 mil millones de pesos (a precios de 2024). De este total, \$84,3 mil millones corresponderían a la reducción de la prima debido a la discontinuidad causada por la medida, y \$52,2 mil millones a las contribuciones y transferencias que dejarán de recibir tanto ADRES como la ANSV. Es importante destacar que esta cifra representa el impacto mínimo, ya que se espera que las afectaciones sean considerablemente mayores si se amplían las opciones de vigencia inferior a la anualidad.

Este impacto se debe a que actualmente alrededor de 2,5 millones de vehículos tardan hasta un mes en renovar el SOAT. Si se incrementa la discontinuidad en las

³ Análisis del gremio con base en la información de las pólizas reportadas por las compañías del SOAT.

renovaciones, la pérdida de recursos para el sistema será aún mayor, lo que pondría en riesgo la sostenibilidad del seguro, que ha demostrado ser una herramienta eficaz para atender a las víctimas de accidentes de tránsito.

4. Costo del SOAT:

Es importante señalar que la posibilidad de ofrecer opciones de vigencia más cortas no implica necesariamente una reducción en el costo del seguro. Existen factores fijos, como los costos de expedición y la estacionalidad del riesgo. De hecho, los indicadores de siniestralidad tienden a ser más altos en ciertos periodos del año. Por lo tanto, contar con una póliza semestral no implicaría necesariamente que el valor del seguro sea la mitad del costo de la póliza anual.

5. Vigencia del SOAT y uso de vehículos:

Establecer períodos de vigencia menores al anual (semestrales, trimestrales o mensuales) para todos los vehículos asegurados con SOAT no garantizaría una reducción en el uso de los vehículos por las siguientes razones:

- En Colombia, las motocicletas son el principal medio de transporte, representando más del 62% del parque automotor. Según un estudio de la ANDI⁴, el 90% de los hogares con motocicletas pertenecen a estratos socioeconómicos bajos (estratos 1, 2 y 3). La gran mayoría las usa como medio de transporte para su trabajo, y más del 33% las utiliza para incrementar sus ingresos. Por lo tanto, que el SOAT tenga una vigencia menor no incidiría significativamente en el uso del vehículo.
- Lo mismo ocurre con los demás vehículos. Reducir la vigencia del SOAT no tendría un impacto directo sobre su uso, respecto a la calidad del aire, las medidas más eficaces señalan⁵ la necesidad de fortalecer las regulaciones sobre emisiones industriales, aumentar las áreas verdes urbanas y promover campañas para reducir la quema de residuos y el uso responsable de combustibles, así como monitorear de manera constante la calidad del aire.

6. Evasión del SOAT:

Las estadísticas del aseguramiento del SOAT para 2024 revelan una tasa de evasión del 48%, cifra que ha permanecido casi constante desde 2021, a pesar de los incentivos introducidos por la Ley 2161 de 2021 y el Decreto 2497 de 2022.

⁴ Cámara de la Industria de Motocicletas de la ANDI. (2024). Las Motocicletas en Colombia: Aliadas del desarrollo del país. Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI).

⁵ Organización Mundial de la Salud (OMS). (2021). Las nuevas Directrices mundiales de la OMS sobre la calidad del aire tienen como objetivo evitar millones de muertes debidas a la contaminación del aire. Recuperado de <https://www.who.int/es/news/item/22-09-2021-new-who-global-air-quality-guidelines-aim-to-save-millions-of-lives-from-air-pollution>

Combatir esta evasión requiere un esfuerzo conjunto entre las autoridades nacionales y locales, con un mayor control en las vías. Sin embargo, el país enfrenta serias deficiencias en este ámbito, ya que, según la Superintendencia de Tránsito y Transporte, el 58% de los municipios carecen de controles operativos de tránsito para garantizar el cumplimiento de este requisito.

Para ampliar estos aspectos, adjuntamos un documento que profundiza sobre el funcionamiento del SOAT y permitirá aportar elementos para la discusión técnica que requiere esta iniciativa.

Quedamos atentos a sus comentarios y, si lo consideran necesario, estamos a su disposición para coordinar una reunión sobre este tema.

Cordialmente,



LUIS EDUARDO CLAVIJO
Vicepresidente Jurídico
FASECOLDA



ANEXO CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY 221 de 2024S

1. FRENTE A LA PROPUESTA DE VIGENCIA MENSUAL, TRIMESTRAL, SEMESTRAL O ANUAL DE LA PÓLIZA SOAT.

El Estatuto Orgánico del Sistema Financiero en su artículo 193⁶ faculta a la Superintendencia Financiera de Colombia, para calcular la tarifa del SOAT atendiendo a los principios de equidad, suficiencia y moderación, tomando en cuenta, además, los aspectos técnicos y financieros que influyen para definir la tarifa con igualdad y suficiencia en relación con el riesgo asumido por cada tipo de vehículo.

Para efectos del cálculo de la tarifa, otro aspecto relevante recae sobre la vigencia de la póliza, pues el mismo Estatuto incorpora:

“Art. 193 Numeral 2, modificado por la Ley 1364 de 2009: la póliza de seguro de daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito será, cuando menos anual, excepto en seguros expedidos con carácter transitorio para los vehículos que circulen por las zonas fronterizas y para los vehículos importados que se desplacen del puerto a los concesionarios para su venta al público. Para los vehículos que hayan obtenido la clasificación como automóviles antiguos o clásicos la vigencia de dicha póliza no podrá ser menor a un trimestre (...).”

Así, la vigencia está definida por mandato legal, y obedece a la necesidad de dar equilibrio al sistema para efectos de garantizar la atención de todas las víctimas de accidentes de tránsito y mantener las transferencias que se hacen al Estado con cargo al SOAT.

Es importante mencionar que, con la póliza del SOAT además de cubrir el riesgo de conducir se recaudan recursos para el sistema de salud y la política de la prevención vial. Específicamente, la ADRES recibe una contribución del 52%⁷ del valor de la

⁶ ARTICULO 193. ASPECTOS ESPECIFICOS RELATIVOS A LA POLIZA (...)

5. *Facultades del Gobierno Nacional en relación con los términos de la póliza. Por tratarse de un seguro obligatorio de forzosa contratación, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, señalará con carácter uniforme las condiciones generales de las pólizas.*

La Superintendencia Bancaria revisará periódicamente las condiciones técnicas y financieras de la operación de este seguro, propósito para el cual solicitará a las entidades aseguradoras la información que estime conveniente.

En todo caso, en la determinación de las tarifas se observarán los principios de equidad, suficiencia y moderación y se podrán establecer rangos diferenciales según la naturaleza de los riesgos (...)

⁷ Artículo 3° Ley 2161 de 2021.

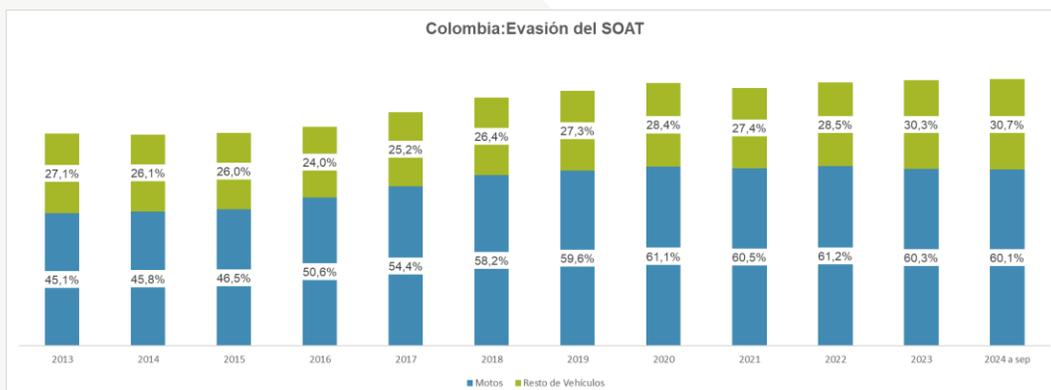
prima del SOAT y una transferencia del 9,5%, es decir de cada \$ 100 que pagan los propietarios de vehículos \$43,4 corresponden a esta entidad.

La Agencia Nacional de Seguridad Vial -ANSV⁸ recibe también una transferencia del 3% para la política de prevención vial y el Registro Único Nacional de Tránsito – RUNT⁹ por cada póliza SOAT recibe actualmente \$2.100. En síntesis, de la tarifa del SOAT en promedio el 54,3% está destinado para el pago de las atenciones en salud de las víctimas de accidentes de tránsito, demás coberturas y la operación del seguro.

Por lo anterior, consideramos de suma importancia obtener pronunciamiento de la Superintendencia Financiera de Colombia sobre la viabilidad de la propuesta, pues es esta entidad la encargada de determinar la tarifa de las pólizas SOAT para las vigencias establecidas por Ley.

Por último, es importante subrayar que la disminución de la tarifa o, alternativamente, la flexibilización de la vigencia en la póliza no parece ser un instrumento eficaz para mitigar la evasión, como lo evidencian las estadísticas. Después de la reducción del 50% en la tarifa, según el mencionado Decreto, la tasa de evasión a la adquisición del SOAT se estima en un 48%, en el caso de las motocicletas se mantiene en un 60%.

La siguiente grafica muestra que pese a la expedición de la Ley 2161 de 2021 y el Decreto 2497 de 2022 no se evidencian mejoras significativas en la reducción de los indicadores de evasión.



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

En ese contexto, reiteramos que, cualquier medida que pretenda aligerar la adquisición de pólizas SOAT debe ser fortalecida con acciones tendientes a identificar y sancionar la evasión a la obligación de transitar con póliza SOAT vigente. Una medida que podría tener efecto es aumentar las autoridades de tránsito

⁸ Decreto 780 de 2016 – Artículo 2.6.1.4.1.1, Ley 1702 de 2013 –Art.7 y Ley 1005 de 2006 – Art.6

⁹ Ley 1005 de 2006 Artículo No. 6

en los municipios del país, actualmente solo el 58% de estos cuentan organismos de tránsito.

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 – EXISTENCIA DE COSTOS FIJOS INDEPENDIENTES DE LA VIGENCIA DE LA PÓLIZA.

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, de acuerdo con el numeral 5° del artículo 193 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Cada año, la SFC determina las tarifas del SOAT con el objetivo de mantener el equilibrio del sistema, aplicando el concepto de "suficiencia cero". Este principio establece que los recursos recaudados (descontadas las contribuciones y transferencias) deben ser suficientes para cubrir todos los siniestros, comisiones y gastos operativos previstos durante un período determinado.

La suficiencia cero implica que, si la tarifa no es suficiente para cubrir los siniestros y gastos de operación, debe ajustarse al alza. En cambio, si los recursos recaudados superan los costos, la tarifa se reduce. Si los recursos son apenas suficientes, la tarifa se mantiene sin cambios. Este proceso busca garantizar que el sistema SOAT cuente con los recursos necesarios para su estabilidad y sostenibilidad.

Para asegurar la solidaridad y equilibrar la tarifa del SOAT, la SFC implementa un sistema de subsidios cruzados, que ha estado en funcionamiento desde la creación del seguro. Este esquema establece tarifas diferenciadas según la categoría de cada vehículo, lo que permite que los vehículos de menor riesgo subsidien a los de mayor riesgo. Por ejemplo, las motocicletas, que presentan un alto riesgo, son subsidiadas por vehículos con menor siniestralidad, como los automóviles. De este modo, se distribuyen de manera equitativa los costos de los accidentes entre las distintas categorías de vehículos, considerando también el nivel de ingresos de los propietarios, para asegurar que el seguro sea accesible para toda la población.

En Colombia, se asume que los propietarios de motocicletas, especialmente las de bajo cilindraje, tienen un nivel de ingresos inferior al de los propietarios de otros vehículos. Asimismo, en el caso de ciertos vehículos de servicio público, se ha considerado adecuado que el costo del SOAT no incremente el valor final del pasaje. Así, el subsidio cruzado beneficia especialmente a motocicletas y vehículos de servicio público, mientras que otros vehículos asumen un costo más elevado.

La Superintendencia Financiera ajusta las tarifas del SOAT con base en los principios de equidad, suficiencia y moderación, con el fin de garantizar los recursos necesarios para la atención de las víctimas y el funcionamiento adecuado del seguro. En resumen, el sistema se financia con las contribuciones de todos los asegurados, por lo que cualquier exención o modificación del seguro podría desequilibrar el sistema y generar un aumento en las tarifas para todos los propietarios de vehículos.

Otro factor relevante son los costos fijos asociados a la expedición de la póliza, tales como los gastos administrativos, que permanecen constantes independientemente del periodo de vigencia. Estos incluyen los costos de los sistemas y consultas para validar los datos de los vehículos. Además, existe la tasa RUNT, un valor fijo determinado anualmente por el Ministerio de Transporte, que cubre el registro de la póliza en el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT). Actualmente, esta tasa es de \$2.100 y se aplica de manera uniforme a todas las pólizas emitidas, sin importar la categoría del vehículo o el período de vigencia.

En conclusión, la determinación de las tarifas del SOAT depende de diversos factores, como la siniestralidad, los costos de atención a las víctimas, las transferencias, las contribuciones y los costos fijos de expedición. Incluso situaciones como el fraude pueden influir en el cálculo de las tarifas. Por lo tanto, una eventual reducción en el período de vigencia no necesariamente implica una disminución en la prima que debe pagar el tomador.

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.