

*Los artículos publicados no comprometen a la Superintendencia Bancaria de Colombia y son responsabilidad exclusiva de sus autores.*

## ¿EL SOAT DEJÓ DE CUMPLIR UNA FUNCIÓN SOCIAL?

*Por: María Liliana Forero  
Asesora de la Delegatura para  
Seguros y Capitalización*

**A**ntes de plantear la problemática que se está presentando por la no expedición del Seguro Obligatorio de Daños Corporales causados a las Personas en Accidentes de Tránsito para motocicletas, por parte de las compañías de seguros obligadas a su expedición, es oportuno mencionar algunas modificaciones que ha tenido la legislación aplicable a este seguro.

### ANTECEDENTES NORMATIVOS

#### **Ley 33 de 1996**

Mediante esta Ley se creó el seguro obligatorio de daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito. En sus artículos 115 y 116 establece la obligatoriedad de contratar dicho seguro y consagra la expedición forzosa del mismo por parte de las compañías de seguros autorizadas por esta Superintendencia para operar el ramo de automóviles.

#### **Decreto 2544 de 1987**

Este decreto reglamentó los artículos 115 y 116 de la Ley 33 y estuvo vigente hasta la expedición del Decreto 1032 de 1991.

#### **Decreto 1032 de 1991**

Este decreto fue incorporado en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero a partir del artículo 192.

Este decreto regula integralmente el seguros obligatorio de daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito. Regula los siguientes aspectos:

- Obligatoriedad para transitar en el territorio nacional.
- Creación del ramo. Expedición obligatoria por parte de las aseguradoras habilitadas para ofrecer el seguro.

- Definición de automotores.
- Atención obligatoria de las víctimas por parte de los hospitales y clínicas.
- Función social del seguro – Objetivos.
- Coberturas y cuantías.
- Acreditación del siniestro.
- Definición de los sujetos que tienen acción para reclamar.
- Reglas para el pago de indemnizaciones cuando en el accidente concurren varios vehículos.
- Inoponibilidad de excepciones a las víctimas y repetición contra el tomador por dolo o culpa grave o si el seguro adolece de vicios o defectos coetáneos a su contratación.
- Subordinación de la entrega de la póliza al pago de la prima.
- Facultad de la Superintendencia Bancaria para señalar, con carácter uniforme, las condiciones generales de las pólizas y las tarifas máximas que pueden cobrarse por el seguro. En la determinación de estas últimas se observarán los principios de equidad, suficiencia y moderación.
- Vigencia anual del seguro salvo para los vehículos que circulen por las zonas fronterizas, el cual se expide con carácter transitorio.

Con este Decreto se creó el Fondo del Seguros Obligatorio de Accidentes de Tránsito -FONSAT-, como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística, con fines de interés público, cuyos recursos se destinaban al pago de siniestros ocasionados por vehícu-

los no identificados o no asegurados, cobertura que posteriormente fue asumida por el FOSYGA.

El FONSAT contaba con recursos que estaban libres de inversiones forzosas y obligatorias, los cuales por virtud de lo dispuesto en el 1813 de 1994, derogado por el Decreto 1283 de 1996, debieron trasladarse al FOSYGA:

- Transferencias bimestrales del 20% de las primas emitidas por las aseguradoras en el bimestre inmediatamente anterior. Dicha transferencia debía efectuarse dentro de los primeros cinco (5) días hábiles del mes correspondiente, plazo que la Ley 100 extendió a quince (15) días.
- Aportes y donaciones en dinero o en especie de personas naturales y jurídicas nacionales o extranjeras.
- Los rendimientos de sus inversiones.
- Las demás que reciba a cualquier título.

La administración del Fondo estaba a cargo de una sociedad fiduciaria y la auditoría la ejercía la Contraloría General de la República.

### **Decreto 2878 de 1991**

Reglamenta el Decreto 1032 de 1991.

Confiere facultades a la Superintendencia Nacional de Salud para investigar y sancionar con multas a los representantes legales, administradores, funcionarios, empleador y en general a los responsables del incumplimiento en la atención obligatoria de víctimas en los establecimientos hospitalarios o clínicos. Señala el procedimiento para atender las quejas presentadas ante la Superintendencia Nacional de Salud.

Establece las reglas de las coberturas del transporte y movilización de víctimas y así mismo, el procedimiento para el pago de las indemnizaciones por parte de las entidades aseguradoras y el FONSAT.

Fija la metodología para calcular los excedentes que deben transferir las entidades aseguradoras en forma anual para el cumplimiento de los objetivos del FONSAT.

**Resolución Número 2090 de 1991 de la Superintendencia Bancaria.**

Mediante la cual se establecen las condiciones generales de la póliza y las tarifas máximas aplicables a este seguro. Posteriormente derogada por las Circulares Externas 042 y 047 de 1999.

**Ley 100 de 1993**

Introdujo varias modificaciones al SOAT.

- Se creó un fondo para la realización conjunta de campañas de prevención vial nacional. Dicho Fondo es administrado por las compañías de seguros que administran el ramo y el origen de sus recursos proviene del 3.0% de las primas que recaudan anualmente.
- Se establece como prueba de la ocurrencia del accidente la certificación que expida el médico que atendió inicialmente la urgencia en el centro hospitalario.
- En caso de muerte de la víctima se determinó que a falta de cónyuge se tendrá como tal el compañero o compañera permanente, que acredite dicha calidad.
- Se confiere facultades al Gobierno Nacional para determinar las tarifas aplicables, las cuales deben fijarse en salarios mínimos legales.

- Se otorgan facultades al Gobierno Nacional para establecer las sanciones de carácter pecuniario aplicables a las aseguradoras que incurran en conductas tendientes a dilatar injustificadamente el pago de la indemnización.

- Faculta al Gobierno Nacional para reglamentar el porcentaje que deben las aseguradoras como anticipo imputable a la indemnización, cuando éstas encuentren serios motivos para objetar la reclamación.

- Se modificó la destinación de los recursos del FONSAT.

- Se modificó igualmente el término con que contaban las aseguradoras para transferir trimestralmente el 20% del valor de las primas emitidas al FONSAT. Así mismo, dispuso que la determinación del resultado del periodo anual se efectuara dentro de los dos (2) meses siguientes al corte correspondiente y la transferencia anual de excedentes debe realizarse dentro de los 15 primeros días hábiles del respectivo mes.

**Decreto 1283 de 1996**

Reglamentó el funcionamiento del FOSYGA. Este fondo en su estructura tiene cuatro subcuentas:

- De compensación interna del régimen contributivo.
- De solidaridad del régimen subsidiado en salud.
- De promoción de la salud.
- De seguro de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito.

La subcuenta de seguro de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito tiene como objeti-

vo garantizar la atención de las víctimas que han sufrido daños en su integridad física como consecuencias de eventos terroristas, catastróficos y accidentes de tránsito.

Los recursos del FOSYGA se destinan a:

- El pago de las indemnizaciones a que haya lugar de acuerdo con los amparos establecidos en el Decreto 1032 de 1991, cuando se originen en accidentes de tránsito que involucren vehículos no identificados o no asegurados.
- El pago de los excedentes que resulten de la atención de las víctimas de accidentes de tránsito.
- El pago integral de los gastos que demande la atención integral de las víctimas de los eventos catastróficos y terroristas.
- Una vez atendidas las anteriores erogaciones, del saldo existente a 31 de diciembre de cada año y de los recursos pendientes de asignación en cada vigencia, se destinará el 50% a la financiación de programas institucionales de prevención y atención de accidentes de tránsito, de eventos catastróficos y terroristas y de aquellos destinados al tratamiento y rehabilitación de sus víctimas, previa distribución y asignación por parte del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.

#### **Circulares Externa 042 y 047 de 1999 de la Superintendencia Bancaria**

Mediante las cuales se actualizaron las condiciones generales de la póliza. Con base en las facultades atribuidas a esta Superintendencia se modificaron las tarifas del seguro.

#### **Circular Externa 048 de 2002**

Modificó las tarifas máximas que las aseguradoras podían cobrar por la expedición de este

seguro, por considerar que se encontraban desactualizadas y no reflejaban el índice de siniestralidad por tipo de vehículo automotor.

En tal sentido dispuso un ajuste gradual de las tarifas, señalando las Tarifas máximas que podrían cobrar las aseguradoras en salarios mínimos legales diarios vigentes a partir del 27 de noviembre de 2002, 1º de junio de 2003 y 1 de diciembre de 2003.

#### **Ley 795 de 2003**

Mediante el artículo 44 trasladó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la facultad de señalar el carácter uniforme de las condiciones generales de la póliza, las tarifas máximas que pueden cobrarse por el mismo, así como el valor de la contribución al FOSYGA.

El mismo artículo encargó a la Superintendencia Bancaria de revisar periódicamente las condiciones técnicas y financieras de la operación de este seguro.

#### **Circular Externa 017 de 2003**

Mediante esta Circular, la Superintendencia Bancaria modificó nuevamente las tarifas señaladas en la mencionada Circular Externa 048 de 2002 y estableciendo como la tarifa máxima que podrían cobrar las compañías de seguros por el SOAT, la establecida en salarios mínimos legales diarios vigentes, a partir del 27 de noviembre de 2002.

#### **¿Hasta dónde trasciende el conflicto por no expedición del SOAT?**

El problema del SOAT se ha presentado desde el punto de vista de la expedición de las pólizas, concretamente en lo que tiene que ver con su expedición a cierto tipo de vehículos automotores como son las motos.

Es preocupante la situación que se viene presentando en relación con la negativa de expedir este seguro por parte de las compañías autorizadas por la Superintendencia Bancaria para explotar el ramo de SOAT, de expedir este seguro desconociendo su obligación de hacerlo y en contravención a lo dispuesto en el inciso 3° del artículo 192 y numeral 3° del artículo 196, ambos del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Las aseguradoras han establecido prácticas que condicionan la expedición de estas pólizas, tales como: interminables filas a que someten a los usuarios con el propósito de alcanzar un turno de 10 que otorgan al día, a la adquisición de un seguro de vida, la inspección del vehículo y el consecuente diligenciamiento de una planilla de inspección, expedición sólo en caso de renovación, inexistencia de papelería, fallas en el funcionamiento del sistema, etc.

En relación con la exigencia de la inspección de la moto, el H. Consejo de Estado ha sostenido lo siguiente:

*"Para la Sala, la inspección previa del vehículo por parte de la compañía aseguradora constituye en efecto un procedimiento dilatorio para la expedición oportuna del seguro obligatorio de accidentes de tránsito, máxime cuando se condiciona la expedición del seguro obligatorio al estado en que se encuentra la motocicleta. Adicionalmente dicho procedimiento resulta discriminatorio, toda vez que la inspección es utilizada únicamente cuando se trata de otorgar amparo a las motocicletas, no para los casos en que se solicite la expedición del SOAT para otro tipo de vehículo automotor, tal como lo estableció la entidad supervisora."*<sup>1</sup>

Estas reiteradas prácticas convertidas en conductas de carácter general desde hace algunos años, desconocen el carácter obligatorio del seguro y el hecho de que la expedición del mismo sólo se encuentra condicionada al pago de la prima de acuerdo con lo establecido en el numeral 3° del artículo 193 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Su carácter obligatorio limita por tanto la voluntad de los contratantes, la del tomador en el sentido de que no es posible discutir las condiciones de la póliza pues las mismas se encuentran señaladas en la ley y de otra parte, la de la aseguradora quien debe expedir la póliza en virtud, únicamente, de contar con la autorización de la Superintendencia Bancaria de explotar u operar el ramo de SOAT.

Así lo ha entendido el Tribunal al expresar que el SOAT: *"3. Es un seguro especial. Su especialidad se deriva del hecho de que es de forzosa contratación (artículo 193 E.O.S.F.) Esta condición implica consecuentemente la limitación a la autonomía de la voluntad de los contratantes del seguro, valga decir, asegurador y tomador, quienes no someten el acuerdo a sus propias estipulaciones, sino que deben ajustarlo a las disposiciones legales sobre la materia. Aquí, a diferencia de otros seguros no obligatorios, el asegurador no tiene la posibilidad de optar por asumir o no el riesgo y, el tomador, no discute las condiciones de la póliza o las tarifas, las cuales son señaladas por la Superintendencia Bancaria." (...)* *"Su naturaleza obligatoria los escinde del régimen general de los seguros, en donde es principio fundamental la libertad de contratación."*<sup>2</sup>

---

1 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Consejero Ponente: Dr. Juan Ángel Palacio Hincapié. Radicación. 25000-23-24-000-2000-0499-01-12469. Marzo 15 de 2002.

2 Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Primera Subsección B. M. P. Ligia Olaya de Díaz. Expediente: 20000499. Abril 26 de 2001.

Pese a que ésta ha sido la posición reiterada de las autoridades judiciales, el número de quejas recibido por la Superintendencia Bancaria, lejos de haber disminuido ha aumentado, lo que ha conllevado a que esta Entidad en ejercicio de la función contenida en el numeral 4, literal b) del artículo 326 del EOSF haya implementado la realización de visitas simultáneas a algunas sucursales de las compañías en diferentes ciudades del país con el fin de verificar la expedición de este seguro, en particular, para motos, con el consecuente desgaste administrativo y financiero que una operación de éstas implica.

Desde el año 1998, época desde la cual se viene realizando este tipo de visitas y en ejercicio de la facultad contenida en el numeral 5° del artículo 326 del E.O.S.F., se han impuesto 28 sanciones por un valor de \$1.080.700.000, distribuidas de la siguiente manera: 7 sanciones en el año de 1998, 8 en 1999, 6 en el 2000, 6 en el 2002, y se encuentran en curso más de 20.

No obstante las acciones desplegadas por la Superintendencia Bancaria, se aprecia que estas sanciones lejos de constituirse en un hecho ejemplarizante y tendiente a disminuir esta práctica, su resultado ha sido contrario a lo esperado, pues el número de quejas se ha incrementado y uno podría suponer que la posición de algunas aseguradoras está orientada a considerar más conveniente asumir el pago de una o varias multas al año que pagar los siniestros derivados de motos.

Esta situación trae consecuencias de orden económico y social, porque fomenta la evasión en la medida en que actualmente varias motos que circulan diariamente por diferentes calles de nuestras ciudades no cuentan con el SOAT debido a la negativa de las compañías a expedirlo.

Esta realidad nos lleva a otra menos alentadora como es el hecho de que los gastos médicos, quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios están siendo sufragados por el FOSYGA, a través de la subcuenta de eventos catastróficos y accidentes de tránsito – ECAT, hecho que impide que este Fondo cumpla con otra de sus importantes funciones cual es el financiamiento de los proyectos de inversión de la red de atención de urgencias, en perjuicio de los propios usuarios.

Otro problema que trae consigo la no expedición del SOAT en los términos señalados en la ley, tiene que ver con los perjuicios económicos a los usuarios de motos representados en las multas que les imponen las autoridades de tránsito por no portar este seguro, equivalentes a diez salarios mínimos legales diarios vigentes (Artículo 197 E.O.S.F.). Tal situación ha llevado a que proliferen sitios donde se falsifican este tipo de seguros y donde son adquiridos por los motociclistas a efectos de evitar la sanción.

Otro sector que se ha visto afectado por la no expedición del SOAT para motos es el de las ensambladoras de este tipo de vehículos en consideración a que sus ventas se han reducido en la medida en que ni siquiera encontrándose la moto en el concesionario se les expide la póliza como requisito para retirar el vehículo.

Ahora bien, ante el progresivo aumento que ha tenido la siniestralidad de las motos en relación con otro tipo de vehículos y la selección adversa que realizan algunas compañías de seguros, este riesgo se está concentrando en una o dos aseguradoras para las cuales este ramo de seguros no resulta técnica ni financieramente viable.

En todo caso sería injusto no reconocer que las aseguradoras han tratado de mejorar la

situación de este ramo y con ese fin celebraron un acuerdo para la administración de la cámara de compensación de SOAT, cuyo objeto consiste en la redistribución de las pérdidas derivadas de la alta siniestralidad que se presenta en las motocicletas. Este acuerdo entró en vigencia en marzo de 2000 y aún se encuentra operando y en un primer momento contribuyó a disminuir el volumen de quejas, respecto de algunas ciudades.

El panorama descrito nos lleva a una sola conclusión: la necesidad que existe de revisar la ley sobre el Seguro Obligatorio de Daños Corporales causados a las Personas en Accidentes de Tránsito – SOAT, en sus aspectos estructurales, como por ejemplo, establecer mecanismos que permitan la efectiva expedición del

seguro, determinar la suficiencia de la tarifa, si resulta viable que el límite de las coberturas sea por víctima y no por evento, obligar a las IPS a calificar el origen del accidente de tránsito, determinar un sistema único de numeración de pólizas para evitar controlar el fraude, tener un registro centralizado del parque automotor, etc.

Esta revisión permitirá que esta ley, que es parte del Sistema de Seguridad Social en Salud, sea funcional y permita que se logren los objetivos que persigue el Estado como son la protección de los derechos a la vida y a la salud de los ciudadanos continuamente expuestos por la actividad de circulación de los automotores que por naturaleza es riesgosa y que no permite anteponer intereses particulares en perjuicio del interés general.

Julio de 2003