

# Impacto de los Decretos 2497 y 2644 de 2022 en la dinámica del SOAT en Colombia<sup>1</sup>

Impact of Decrees 2497 and 2644 of 2022 on the dynamics of SOAT in Colombia

RAFAEL ALBERTO ARIZA VESGA<sup>2</sup>

## SÍNTESIS

El SOAT (seguro obligatorio de accidentes de tránsito) ha sido uno de los productos de protección con mayor evolución reciente en el derecho colombiano. La incorporación del denominado “rango de riesgo diferencial” para efectos del aseguramiento, determinó una nueva realidad para el sector, jalonado fundamentalmente por las presiones sociales sobre el costo de este seguro de carácter mandatorio. El cambio realizado a través de los Decretos 2497 y 2644 de 2022 generó significativos impactos para la dinámica del sector que se espera logren el objetivo de reducir su evasión.

Palabras clave: SOAT, rango de riesgo diferencial, evasión, aplicación de la Ley en el tiempo, protección al consumidor, amparo de gastos médicos

1 Fecha de recepción: 26 de enero de 2023. Fecha de aceptación: 20 de abril de 2023. Para citar el artículo: Ariza, R.A “ Impacto de los Decretos 2497 y 2644 de 2022 en la dinámica del SOAT en Colombia”, En *Revist@ E-Mercatoria*, vol. 22, N° 1. enero-junio 2023.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16923960.v22n1.06>

2 Abogado de la Universidad Nacional de Colombia, Especialista en derecho de seguros de la Universidad Javeriana, Magíster en Responsabilidad Civil y del Estado de la Universidad Externado de Colombia. Docente Investigador del Departamento de Derecho Comercial de la Universidad Externado de Colombia. Email: [rafaelariza@arizaygomez.com](mailto:rafaelariza@arizaygomez.com)

## ABSTRACT

SOAT (mandatory traffic accident insurance) has been one of the protection products with the greatest recent evolution in Colombian law. The incorporation of the so-called "differential risk range" for insurance purposes, determined a new reality for the sector, fundamentally marked out by social pressures on the cost of this mandatory insurance. The change made through Decrees 2497 and 2644 of 2022 generated significant impacts for the dynamics of the sector that are expected to achieve the objective of reducing its evasion.

Keywords: SOAT, differential risk range, evasion, law enforcement over time, consumer protection, medical expenses coverage

Sumario: 1. Introducción. 2. Las modificaciones incorporadas por el Decreto 2497 de 2022. 3. Reflexiones jurídico-comerciales más sobresalientes a partir de los cambios introducidos por los Decretos. 4. Conclusiones. 5. Bibliografía.

## 1. INTRODUCCIÓN

A junio del año 2022, Colombia registró una evasión en la adquisición del seguro obligatorio de accidentes de tránsito (SOAT) estimado en el 47%, lo que determinó menores recursos para el sistema de salud colombiano, en cuantía aproximada de COP2 billones, dado el componente asociado a la contribución que, como aporte parafiscal, se paga dentro del precio del seguro<sup>3</sup>. Dentro del referido porcentaje de evasión, conforme cifras igualmente entregadas por FASECOLDA, se encontrarían 6.4 millones de motocicletas sin adquirir el SOAT frente a un universo de 10.7 millones de este tipo de vehículos en Colombia. Paralelamente, la siniestralidad de este ramo de seguro alcanzó COP 1,9 billones en el año 2021 y en el año 2022 superó los COP 2 billones<sup>4</sup>, registrándose pérdidas globales de \$402.800 millones<sup>5</sup>.

3 Cifras informadas por la Federación de Aseguradores Colombianos, FASECOLDA, en rueda de prensa de agosto de 2022. Cfr. Fraude y accidentalidad tienen al soat en cuidados intensivos. Acceso mayo 25, 2023, [https://fasecolda.com/cms/wp-content/uploads/2022/08/SOAT\\_rueda\\_prensa\\_ago30.pdf](https://fasecolda.com/cms/wp-content/uploads/2022/08/SOAT_rueda_prensa_ago30.pdf).

4 Portafolio. "Soat Y Siniestralidad." Portafolio.co. Acceso mayo 25, 2023. <https://www.portafolio.co/opinion/otros-columnistas-1/soat-y-siniestralidad-jesus-antonio-vargas-orozco-579260>.

5 "2022, El Peor Año Del Soat: Pérdidas Por \$402.800 Millones." [www.eluniversal.com.co](http://www.eluniversal.com.co), Febrero 9, 2023. <https://www.eluniversal.com.co/colombia/2022-el-peor-ano-del-soat-perdidas-por-402800-millones-XI7875671>

Al lado de esa realidad, el gremio de motociclistas, que sea dicho de paso es subsidiado en buena parte por el sector automotor de menor siniestralidad, reclamó del Gobierno Nacional la reducción del costo del SOAT, entre otras peticiones. Desde el mes de septiembre de 2022 dentro del marco de la Convención Nacional de Seguros organizada por FASECOLDA, el Ministerio de Transporte<sup>6</sup> planteó las que serían las soluciones a tales demandas, con el objetivo de facilitar el acceso al SOAT a una gran cantidad de colombianos que no venían adquiriendo tal protección, pese a su obligatoriedad. Para tal efecto, anunció la creación de una mesa interinstitucional que abordara la problemática de evasión y facilitara el acceso de la población al SOAT.

En los meses de octubre<sup>7</sup> y noviembre<sup>8</sup> de 2022, el gremio de motociclistas entronizó su presión al Gobierno Nacional en esta materia, a través de masivas manifestaciones en diferentes ciudades del país, a las cuales finalmente cedió el estamento, al anunciar significativas reducciones en el costo del seguro. A raíz de todo este clima de protesta asociado al tema, sin una reflexión lo suficientemente prolongada y detallada, se dictaron disposiciones por el Gobierno colombiano con base en las cuales redujo el valor del seguro para una población específica, particularmente los motociclistas, y se determinó igualmente atar el valor de las coberturas a la inflación. A través del presente escrito, revisaremos el alcance de tales modificaciones y su impacto tanto para el contrato, como para el sector asegurador en su conjunto.

## 2. LAS MODIFICACIONES INCORPORADAS POR LOS DECRETOS 2497 Y 2644 DE 2022

Tal como lo venimos exponiendo, en el mes de diciembre del año 2022, el Gobierno Nacional, como resultado de la creciente presión existente sobre la materia, sin perjuicio del loable esfuerzo por reducir la evasión en torno al SOAT, expide los Decretos 2497 y 2644, cuyo contenido fundamental, en lo que respecta a este seguro, pasamos a extractar:

6 Los puntos centrales de lo planteado, se pueden consultar en: Ministerio de Transporte presentó las propuestas Para Solucionar ... Acceso May 25, 2023. <https://www.mintransporte.gov.co/publicaciones/11129/ministerio-de-transporte-presento-las-propuestas-para-solucionar-problematika-de-la-siniestralidad-vial-y-el-acceso-al-soat/>.

7 Sobre estas protestas y sus motivaciones, se puede consultar en <https://www.elespectador.com/bogota/protestas-fraude-y-evasion-al-soat-por-que-tanta-tension-con-los-motos/>

8 Espectador, El. "Protestas, Fraude y Evasión al Soat: ¿Por Qué Tanta Tensión Con Los Motos?" ELESPECTADOR.COM, Octubre 12, 2022. <https://www.elespectador.com/bogota/protestas-fraude-y-evasion-al-soat-por-que-tanta-tension-con-los-motos/>

## 2.1. EL DECRETO 2497 DE 2022

El Decreto 2497 de 2022 fue expedido el 16 de diciembre de 2022 con el objeto de establecer "... los rangos diferenciales por riesgo del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito -SOAT, se modifica el artículo 2.6.1.4.2.3 del Decreto 780 de 2016 Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, y se reglamenta con carácter transitorio el parágrafo 1 del artículo 42 de la Ley 769 de 2002, adicionado por el artículo 2 de la Ley 2161 de 2021".

A través de dicho Decreto 2497 de 2022, en lo que toca con las problemáticas que nos ocupan, resultan fundamentales los siguientes aspectos:

- a) El artículo 1 crea un rango diferencial por riesgo para los vehículos de las categorías ciclomotor, motos de menos de 100 cc, motos de 100 cc y hasta 200 cc, motocarros tricimotos y cuadríciclos, motocarros 5 pasajeros, autos de negocios, taxis y microbuses urbanos, servicio público urbano, buses y busetas y vehículos de servicio público intermunicipal establecidas en el Anexo I del Título IV de la Parte II de la Circular Externa 029 de 2014 de la Superintendencia Financiera de Colombia. Se trata justamente del parque automotor con mayor siniestralidad, conforme las cifras que registra FASECOLDA<sup>9</sup>.
- b) Respecto del seguro SOAT para dicho rango diferencial por riesgo, se establece una disminución en el valor a pagar equivalente a "aproximadamente" el cincuenta (50%) por ciento del precio final vigente al catorce (14) de diciembre de 2022, según definición a cargo de la Superfinanciera.
- c) Se determina que, respecto de los seguros SOAT en los que se ampare a los vehículos que hacen parte del citado rango diferencial por riesgo, los primeros 300 SMDLV del amparo de gastos médicos, quirúrgicos y farmacéuticos, estarán a cargo del asegurador SOAT, mientras que los restantes 500 SMDLV (para llegar a 800 SMDLV), serán reconocidos por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES). Este es uno de los aspectos objeto de mayor cuestionamiento a la disposición, pues no resulta clara la fuente de financiación de ese mayor valor a cargo de la referida entidad estatal que, en últimas, tendría que ser asumida con cargo a recursos del presupuesto nacional.
- d) Las coberturas de Incapacidad permanente, muerte y gastos funerarios de la víctima como consecuencia del accidente y gastos de transporte y movilización de las víctimas a los establecimientos hospitalarios o

9 "Soat." Fasescolda. Acceso Mayo 25, 2023. <https://fasescolda.com/ramos/soat/estadisticas-del-ramo/>

clínicos y las entidades de seguridad y previsión social de los subsectores oficial y privado del sector salud, no sufrieron modificación (previo a la expedición del Decreto 2644), aún respecto de los seguros SOAT expedidos para los vehículos que hacen parte del rango diferencial por riesgo creado con este Decreto.

- e) En armonía con lo anterior, se modificó el artículo 2.6.1.4.2.3 *de la Sección 2, del Capítulo 4*, del Título 1 de la Parte 6 del Libro 2, del Decreto 780 de 2016 *Único Reglamentario* del Sector Salud y Protección Social.

Desde el punto de vista temporal, el inciso final del artículo 1 del Decreto precisa a cuáles seguros aplicará esta disposición, de la siguiente manera:

*"La cobertura de servicios de salud de que trata el presente artículo solo será aplicable para las pólizas del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito -SOAT correspondiente a las categorías de vehículos que hacen parte del rango diferencial por riesgo que sean expedidas a partir de la entrada en vigencia del presente decreto".* (Negrilla fuera de texto)

La vigencia del Decreto, está regulada en el artículo 5 de la norma, conforme a la cual:

*"ARTÍCULO 5. Vigencia. El presente decreto entrará en vigencia a partir de su publicación en el Diario Oficial, será aplicable dos días (2) calendario después de la misma y modifica el artículo 2.6.1.4.2.3. del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social"* (Negrilla fuera de texto).

Es así como el decreto 2487 de 2022 fue publicado el 16 de diciembre de 2022 (Diario Oficial No. 52250), de manera que la reducción para los seguros destinados a este "rango diferencial por riesgo" produjo efectos a partir de dicha fecha. Tal cambio, desde luego, determina toda una serie de implicaciones desde el punto de vista tecnológico, contable, jurídico y financiero para los aseguradores, sin que curiosamente se hubiera contemplado un periodo de transición para la operatividad de tales cambios.

## 2.2. DECRETO 2644 DE 2022

Mediante este decreto "se modifica el Decreto 780 de 2016–Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, disposiciones incorporadas en el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, con el propósito fundamental de desvincular los valores correspondientes a cobros, sanciones, multas, tasas, tarifas y estampillas, entre otros, respecto del Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (SMLMV), vinculando tales rubros al

concepto de Unidades de Valor Tributario (UVT), "con el objeto de prevenir que su ajuste anual dependa de variables diferentes al índice de precios al consumidor (IPC), evitando así distorsiones innecesarias". El citado Decreto considera que "la denominación en unidades de valor tributario -UVT tanto de las tarifas por gastos médicos, quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios, como de las coberturas, permite que el contenido material de los servicios y tecnologías en salud cubiertos por las compañías aseguradoras del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito -SOAT o por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES, según sea el caso, se mantenga constante, garantizando el goce efectivo del derecho fundamental a la salud".

En ese sentido, el artículo 2 del Decreto 2644, que modifica el artículo 2.6.1.4.2.3 del Decreto 780 de 2016, determina que, en aplicación de las equivalencias establecidas en UVT, las coberturas quedan así, en lo que resulta pertinente para este concepto:

- a) Para el amparo de gastos médicos, quirúrgicos y farmacéuticos del SOAT, la cobertura máxima general se establece **en un valor máximo de setecientos uno coma sesenta y ocho (701,68) Unidades de Valor Tributario -UVT, al momento de la ocurrencia del accidente de tránsito.**
- b) Tratándose de los seguros SOAT expedidos para vehículos que hacen parte del rango diferencial por riesgo creado en el Decreto 2497 de 2022, los primeros doscientos sesenta y tres punto trece (263,13) Unidades de Valor Tributario -UVT estarán a cargo del asegurador del SOAT. Cuando los servicios que se presten superen las doscientos sesenta y tres punto trece (263,13) Unidades de Valor Tributario -UVT y hasta setecientos uno coma sesenta y ocho (701,68) Unidades de Valor Tributario -UVT, como consecuencia de un accidente de tránsito en el que el vehículo involucrado se encuentre amparado con la póliza del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito -SOAT, tal rango estará a cargo de la ADRES.
- c) El ajuste a UVT se realizó, igualmente, respecto de la tarifa de gastos de transporte y movilización, así como a diferentes aspectos del Anexo Técnico 1 del Decreto 780 de 2016 (Manual de Régimen Tarifario).

En cuanto a la vigencia de este Decreto, el artículo 37 del mismo establece:

**"ARTÍCULO 37. Vigencias y derogatorias. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación en el diario oficial y modifica los incisos 1, 2 y 3 del artículo 2.2.4.1.9., los artículos 2.6.1.4.2.3., 2.6.1.4.2.19. del Decreto 780 de 2016, y los numerales 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 35,**

36, 37, 38, subnumeral 39.3, los numerales 46, 47, 48, 49, 52, 53, 54, 57, 59, 60, 61 y 63 del Anexo Técnico 1 del Decreto 780 de 2016" (Negrilla fuera de texto).

El Decreto 2644 de 2022 fue efectivamente publicado en el diario oficial 52.263 del 30 de diciembre de 2022, de manera que los contratos de seguro expedidos con posterioridad a dicho momento, incorporan esta modificación normativa con lo que ello implica.

### 3. REFLEXIONES JURÍDICO – COMERCIALES MÁS SOBRESALIENTES A PARTIR DE LOS CAMBIOS INTRODUCIDOS POR LOS DECRETOS

Los cambios introducidos al SOAT por las citadas disposiciones representan implicaciones para la dinámica jurídico – comercial de este importante seguro (Ariza, 2023, 59), que vale la pena identificar, pues a la vez, generan retos para su estructura y funcionamiento práctico que habrán de ser medidos adecuadamente:

#### 3.1. EL EFECTO DE LOS DECRETOS EN EL TIEMPO FRENTE A LOS CONTRATOS DE SEGURO CELEBRADOS CON ANTERIORIDAD O POSTERIORIDAD A SU VIGENCIA

Uno de los problemas jurídicos que surge en la interpretación y aplicación práctica de estas disposiciones, gira en torno a la posibilidad de dar o no efectos retroactivos o retrospectivos a los mismos, dado el hecho de que el SOAT se incorpora dentro de la dinámica del Sistema de seguridad social en salud en Colombia y que, existen seguros de vigencia anual que se ven impactados. Considerar la aplicación hacia futuro de los decretos frente a darles una connotación retroactiva o retrospectiva, trae consigo importantes consecuencias tanto para los aseguradores como para los tomadores – consumidores en términos, por ejemplo, del monto máximo de las coberturas o del responsable del reconocimiento de las capas de cobertura previstas, entre otros.

En torno a la aplicación de la Ley en el tiempo y de aquellas disposiciones que deben regir los contratos SOAT celebrados con anterioridad a la vigencia de los Decretos 2497 y 2644, consideramos importante tener en consideración, para resolver tal incógnita, las disposiciones generales vigentes en Colombia en esta materia, que no son otras, que el artículo 58 de la Constitución Política (que contempla el principio general de irretroactividad de la Ley), así como el artículo 38 de la Ley 153 de 1887<sup>10</sup>, conforme al cual

10 Ley 153/1887, de 24 de agosto, "por medio de la cual se adiciona y reforma los códigos

se incorporan a los contratos las disposiciones vigentes al momento de su celebración. Vale mencionar igualmente, en apoyo de la aplicación de estos principios para la aplicación de los Decretos en el tiempo, que el legislador mercantil ha reconocido de tiempo atrás la aplicación de las normas vigentes al momento de celebración del contrato comercial, propendiendo por la irretroactividad de la Ley nueva, tal como se aprecia en la lectura del artículo 2036 del C.Co.<sup>11</sup>. Ello resulta relevante pues, tratándose del SOAT, pese a su directa correlación con el Sistema de Seguridad Social en Salud, son aplicables, salvo norma especial, las disposiciones que rigen el contrato mercantil de seguro (arts. 1036 y ss. C.Co.)

Ahora bien, en armonía con la idea de determinar la aplicación de tales principios generales a la solución de esta problemática, la jurisprudencia constitucional, entre otras, en sentencia SU-309 de 2019 de la Corte Constitucional MP Alberto Rojas Ríos, ha sostenido los siguientes criterios que se citan por su importancia para este asunto:

*"b) Los fenómenos de aplicación de la ley en el tiempo*

*De conformidad con los artículos 52 y 53 de la Ley 4 de 1913, la vigencia de la ley comienza con su promulgación o inserción en el Diario Oficial, y sus efectos vinculantes inician dos meses después de promulgada, a menos que la propia ley "fije el día en que deba principiar a regir, o autorice al Gobierno para fijarlo, en cuyo caso principiará a regir la ley el día señalado."*

*A su turno, la parte primera de la Ley 153 de 1887, que en su artículo 49 derogó el artículo 13 del Código Civil, prescribe las reglas generales para resolver los conflictos en la aplicación de las leyes en el tiempo, entre las cuales se contemplan (i) el principio de prevalencia general de la ley posterior sobre la anterior, (ii) la regla de que las meras expectativas no constituyen derecho contra la ley nueva que las anule o cercene, (iii) el efecto general inmediato de las leyes, (iv) la subsistencia del estado civil adquirido conforme a la ley anterior pero con arreglo a la ley posterior en cuanto al ejercicio de derechos y obligaciones inherentes a dicho estado, (v) la conservación de derechos reales constituidos bajo ley anterior pero con sujeción al imperio de la ley nueva en cuanto a su ejercicio, cargas y extinción, (vi) la validez de los contratos celebrados bajo ley anterior con sometimiento de sus efectos a la ley nueva, y (vii) la preferencia de la ley preexistente favorable en materia penal, entre otros.*

nacionales, la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887 (Diario Oficial. Año XXIII. N. 7151. 28, agosto, 1887). Art. 38 "En todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración. Exceptúense de esta disposición: 1. Las leyes concernientes al modo de reclamar en juicio los derechos que resultaren del contrato, y; 2. Las que señalan penas para el caso de infracción de lo estipulado, la cual infracción será castigada con arreglo a la ley bajo la cual se hubiere cometido".

11 "Decreto 410 /1971, de 27 de marzo, por medio del cual se expide el Código de Comercio. (Diario Oficial 33.339 de junio 16 de 1971) Art. 2036. "Los contratos mercantiles celebrados bajo el imperio de la legislación que se deroga conservarán la validez y los efectos reconocidos en dicha legislación, con arreglo a lo establecido en los artículos 38 a 42 de la Ley 153 de 1887. (...)"

Por su parte, el Constituyente de 1991 no dejó de lado la cuestión de la aplicación de la ley en el tiempo, y en el artículo 58 Superior consagró el efecto no retroactivo de las leyes al enunciar que se garantizan los derechos adquiridos con justo título, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Ello, claro está, sin perjuicio del principio de favorabilidad penal previsto en el inciso 3º del artículo 29 de la Carta, a cuyo tenor “en materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.”

(...)

De acuerdo con lo expuesto, y conforme a la jurisprudencia de esta Corporación, se puede concluir que las reglas de derecho sobre aplicación de la ley en el tiempo son las siguientes: “(i) por regla general las normas jurídicas se aplican de forma inmediata y hacia el futuro, pero con retrospectividad; (ii) el postulado de irretroactividad de la ley implica que una norma jurídica no tiene prima facie la virtud de regular situaciones jurídicas que se han consumado con arreglo a normas anteriores; (iii) la aplicación retrospectiva de una norma jurídica comporta la posibilidad de afectar situaciones fácticas y jurídicas que se han originado con anterioridad a su vigencia, pero que aún no han finalizado al momento de entrar a regir la nueva norma, por encontrarse en curso la aludida situación jurídica y; (iv) tratándose de leyes que se introducen en el ordenamiento jurídico con el objeto de superar situaciones de marcada inequidad y discriminación (tuitivas), el juzgador debe tener en cuenta, al momento de establecer su aplicación en el tiempo, la posibilidad de afectar retrospectivamente situaciones jurídicas en curso, en cuanto el propósito de estas disposiciones es brindar una pronta y cumplida protección a grupos sociales marginados.” (Negrilla fuera de texto)

A su vez, sentencias como la T-110 de 2011 de la Corte Constitucional – MP Luis Ernesto Vargas, también han presentado—en similar sentido—una síntesis de la postura sobre la aplicación de la Ley en el tiempo adoptada por las diferentes altas Cortes a nivel nacional.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia, de tiempo atrás, ha sostenido la tesis general de irretroactividad de la Ley frente a contratos celebrados antes de su entrada en vigencia. Así lo sostuvo, en decisión de mayo 9 de 1938 proferida por la Sala Plena, en los siguientes términos:

“Parece, pues, fuera de toda controversia la regla de que las obligaciones y cuanto concierne a su existencia, su validez y sus efectos **deben quedar bajo el imperio de la ley que estuviere en rigor en el momento en que la obligación tuvo su origen, y que no puede aplicarse la ley nueva a las obligaciones nacidas antes de ella, sin dar a la misma una injusta retroactividad [...]**” “... todos los derechos que tienen su origen en los contratos, ya sean eficaces y efectivos desde luego, ya eventuales o meras expectativas, **deben ser regidos por la legislación anterior, y deben estar a cubierto de cualquiera innovación introducida por la ley posterior**” (Negrilla fuera de texto).

En pronunciamientos posteriores, también indicó la Sala Civil de la Corte:

*“El principio general que informa nuestra legislación positiva es el que las leyes han de tener efecto de aplicación para lo porvenir y no para el pasado, a menos que el legislador expresamente diga lo contrario, lo que equivale a decir que ellas en principio no tienen efecto retroactivo, esto es, que las situaciones jurídicas alcanzadas durante el período de vigencia de determinado precepto no pueden ser vulneradas por una nueva disposición. La irretroactividad de la ley encuentra su fundamento esencialmente en serios motivos de conveniencia y seguridad, que tienden a dar estabilidad al orden jurídico”.<sup>12</sup>*

En otra decisión, la Corte Suprema expresó de manera concordante:

*“(…) sin embargo— “el legislador por motivos de utilidad pública o interés social, puede dar primacía a una ley que pugne con derechos de los particulares constituidos con arreglo a la legislación anterior”<sup>13</sup>*

De otro lado, el Consejo de Estado, Sección Tercera, en sentencia de 22 de agosto de 2013 radicado 68001231500019980112201, (22947), C.P. Mauricio Fajardo, siguiendo el mismo derrotero, pero en el ámbito de los contratos administrativos, sostuvo de manera general la irretroactividad de la Ley. Sostuvo que la justificación de esa irretroactividad en el ámbito de los contratos es que no pueden estar sujetos a los constantes cambios o vaivenes de la legislación, sino que deben gozar de estabilidad y seguridad, como presupuesto que genera confianza en los negocios y las relaciones dentro del tráfico jurídico. Se indicó por el alto Tribunal que, aunque las normas pueden ser reformadas o alteradas por una ley posterior que indique expresamente su aplicación retrospectiva, o incluso la retroactividad para determinado aspecto en algún tipo específico de contrato, **esto constituye una excepción que debe ser expresa y estar fundamentada en razones de orden público o interés general.**

A nivel doctrinal, autores como Ospina Fernández también han abordado esta problemática, inclinándose por la tesis que defiende la irretroactividad de las normas dictadas con posterioridad a la celebración del contrato. En efecto, el citado autor (Ospina, 2019, 321) señala que:

*“(…) la seguridad del comercio y el orden público exigen imperiosamente el respeto de tales actos (jurídicos) aún por el mismo legislador. Peligroso sería para el orden social que éste olvidara que los particulares, al celebrar sus actos jurídicos, obran como delegados suyos y en la confianza de que él habrá de respetar lo que ha autorizado y prometido hacer valer como si fuera su propia ley. “De ahí que, aun prescindiendo de la norma constitucional que garantiza la inviolabilidad de los derechos adquiridos con justo título, como una de las prerrogativas más importantes del individuo frente al Estado, debemos interpretar el artículo 1602 del Código Civil en el sentido de que la ley de las convenciones no solamente se impone a las personas que han intervenido*

12 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia de mayo 24 de 1976.

13 Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia de abril 4 de 1972.

*en su celebración y a los jueces, sino también al mismo legislador. Así, las convenciones no podrán ser "invalidadas" o, más exactamente, privadas de su eficacia, sino por la voluntad unánime de las partes o por causas legales, entendidas estas últimas según ya lo sabemos, como los motivos establecidos al tiempo de la celebración de los actos jurídicos, pero no como las modificaciones introducidas por una legislación posterior a tal momento (art. 38 de la L. 153 de 1887)" (Negrilla fuera de texto)*

Con base en este recorrido legal, jurisprudencial y doctrinal, consideramos viable encontrar que los Decretos 2497 y 2644 de 2022 no se pueden aplicar en forma retroactiva a contratos SOAT celebrados antes del 19 y 30 de diciembre de 2022, respectivamente. Lo anterior, en aplicación del principio general de irretroactividad de la Ley, sumado a que el Decreto, pudiendo hacerlo, no indicó la aplicación retroactiva de la regulación introducida.

En cuanto tiene que ver con el Decreto 2644 de 2022, pese a ser una norma que está fundamentada en razones de orden público o interés general, se resalta que no indicó expresamente su aplicación a supuestos fácticos anteriores a su vigencia, pudiendo haberlo hecho. En efecto, si bien es un Decreto que está sustentado en razones económicas dirigidas a desvincular las tarifas del SOAT del incremento del SMDLV (permitiendo que el costo del seguro no sufra un incremento mayor al del IPC y se facilite su obtención por el público, disminuyendo la evasión), no se refirió a su aplicabilidad a contratos SOAT anteriores a su inicio de vigencia.

Ello conlleva a evidenciar que, no es posible predicar tampoco una posible *retrospectividad* del artículo 2 del Decreto en cuestión, teniendo en cuenta que no se determinó expresamente por el Gobierno Nacional su aplicación retroactiva, mucho menos, retrospectiva. Pese a ser una norma que persigue razones de orden público o interés general, el análisis necesario para considerar sus disposiciones como de aplicación retrospectiva es muy exigente, tal como lo expusimos al citar la jurisprudencia existente sobre el particular. En el presente caso, consideramos que no se cumplen tales exigencias.

Ahora bien, la aplicación retrospectiva del Decreto 2644 a contratos celebrados con anterioridad a su expedición, significaría, a su vez, una tensión ante el incumplimiento de otros fines que persigue el SOAT en términos de: brindar la mayor protección posible a las víctimas de accidentes de tránsito; determinar un menor valor de recursos disponibles para las víctimas y, en últimas para el Sistema de Salud; generar una interpretación desfavorable para los consumidores del SOAT, entre otros. Lo debemos clarificar con el fin de entender el problema: aplicar el Decreto 2644 de 2022 a contratos celebrados con anterioridad a él, determinaría en la práctica una disminución del valor asegurado para el año 2023 (si bien menor), por aplicación de la inflación, en lugar del incremento del salario mínimo diario legal – SMDLV (el porcentaje de incremento de la inflación al que está atada la UVT fue menor que el incremento al SMLDV).

En esa tensión existente entre propender por la mayor adquisición del SOAT por los tomadores, así como evitar el incremento general de la inflación como dato macroeconómico, versus el objetivo de brindar la mayor protección a las víctimas de accidentes de tránsito, consideramos debe ceder en función de este último propósito al cual apunta filosóficamente desde su propia concepción, este tipo de cobertura.

### 3.2. EL EFECTO FRENTE AL FENÓMENO DE EVASIÓN EN LA ADQUISICIÓN DEL SEGURO

Desde el punto de vista comercial y político, uno de los grandes temas a evaluar con la aplicación de estas medidas, será la efectiva reducción o no de la evasión en la adquisición de este producto de seguro. Es indudable que el SOAT, tal como ocurre con la estructura básica del seguro, depende de su masividad, en función de la cual se produce la correcta y apropiada dispersión del riesgo entre quienes integran la masa de asegurados.

El propósito fundamental de estos decretos, así como del descuento que se previó en la Ley 2161 de 2021, está orientado a que la mayor cantidad de vehículos automotores en Colombia, efectivamente cuente con esta cobertura en favor de las víctimas de accidentes de tránsito. Desde luego, hay un particular enfoque hacia aquellos vehículos que más aportan en la siniestralidad y que, en últimas son subsidiados por asegurados de otras características.

A la fecha, habiendo transcurrido apenas algunos meses de las medidas, el Ministerio de Transporte ha reportado ante diferentes medios de comunicación, incrementos en la comercialización del seguro del orden del 31% entre el 15 de diciembre de 2022 y el 30 de enero de 2023<sup>14</sup>.

14 Diferentes medios periodísticos así lo han reportado con base en información del Ministerio de Transporte, consultables en: Colombiano, El. "Con Subsidio Al Soat, Se Han Incrementado Las Ventas de Pólizas En 32% En Todo El País." [www.elcolombiano.com](https://www.elcolombiano.com/negocios/polizas-soat-se-incrementaron-las-ventasKJ20384916), Febrero 14, 2023, <https://www.elcolombiano.com/negocios/polizas-soat-se-incrementaron-las-ventasKJ20384916> y Espectador, El. "Venta de Soat Aumentó 32% Entre El 15 de Diciembre y El 31 de Enero: Mintransporte." [ELESPECTADOR.COM](https://www.elespectador.com/economia/venta-de-soat-aumento-32-entre-el-15-de-diciembre-y-el-31-de-enero-mintransporte/), February 13, 2023. <https://www.elespectador.com/economia/venta-de-soat-aumento-32-entre-el-15-de-diciembre-y-el-31-de-enero-mintransporte/>. "El Ministro de Transporte, Guillermo Reyes, dio a conocer las cifras en venta del SOAT, desde el 15 de diciembre al 31 de enero de 2023, su pedido incrementó satisfactoriamente, los detalles los hizo públicos por medio de su cuenta de Twitter. El jefe de la Cartera de Transporte, mostró unos resultados muy favorables en modalidad de evasión sobre este impuesto, en total se expidieron más 1,8 millones de pólizas del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, su incremento fue del 31,7% en la venta. Eso no es todo, la evasión disminuyó en 6,1% y en total se impusieron 39.499 comparendos a nivel nacional por no llevar vigente el Soat, en el aspecto de fraude mermó en un 5%." [Publimotos](https://publimotos.com/mactualidad/19-mundo/colombia/6593-se-duplica-venta-de-soat-para-2023). "Se Duplica Venta de Soat Para 2023." [Publimotos](https://publimotos.com/mactualidad/19-mundo/colombia/6593-se-duplica-venta-de-soat-para-2023). Acceso Mayo 25, 2023. <https://publimotos.com/mactualidad/19-mundo/colombia/6593-se-duplica-venta-de-soat-para-2023>

Pese a estos alentadores reportes, lo que no se conoce aún son las consecuencias fiscales para el Estado colombiano al asumir a través de la ADRES una mayor proporción de la cobertura en relación con los vehículos que hacen parte del "rango diferencial por riesgo", como tampoco el impacto de la medida en relación con la siniestralidad y las pérdidas que ya venía enfrentando el sector. Esa medición, desde luego, requerirá una evaluación con datos producto de un periodo de tiempo más prolongado, pues parece apresurado adelantar una solución integral a todas las problemáticas que ya venía enfrentando el SOAT, cuando hemos presenciado una cultura de evasión prolongada, así como las consecuencias del uso incorrecto de esta cobertura en diferentes regiones del país. Es adicionalmente, incierto el efecto que otras medidas generales del Sistema de Seguridad Social en Salud tengan sobre el funcionamiento del SOAT, dado que se están discutiendo actualmente en el Congreso de la República diferentes proyectos de reforma<sup>15</sup>.

#### 4. CONCLUSIONES

Con base en lo analizado en el curso del presente estudio, destacamos el propósito del Gobierno Nacional de impulsar la comercialización masiva del SOAT con la correspondiente reducción del fenómeno de evasión, logrando que, efectivamente, sea contratado por quienes deben hacerlo en favor de las víctimas de accidentes de tránsito. No podemos dejar de lado, que durante el año 2022 se presentaron 1.136 fallecidos y 2.410 lesionados en accidentes de tránsito en el país<sup>16</sup> cuya atención y protección a través del SOAT resulta fundamental, sin dejar de lado los esfuerzos de prevención que deben realizarse en pro de la reducción de estas cifras.

De allí podemos extraer que los cambios normativos introducidos por los Decretos 2497 y 2644 de 2022 están bien intencionados, pero al mismo tiempo reclaman una mayor planeación de manera que la implementación de las medidas no tome por sorpresa al sector asegurador. Llama la atención la ausencia de un periodo de transición en las normas, que permitiera la implementación de los cambios operativos y prácticos que estas decisiones implican, lo cual ha traído consigo incertidumbre en diferentes aspectos, como el relativo a la aplicación en el tiempo de las normas frente a los contratos en curso que hemos tratado en este artículo. Es necesario, en nuestra opinión, que se respeten los contratos expedidos bajo las normas vigentes

15 El proyecto de reforma propuesto por el Gobierno Nacional, se puede consultar en [Petro.presidencia.gov.co](https://petro.presidencia.gov.co/Documents/230213-Reforma-salud.pdf). Acceso mayo 25, 2023. <https://petro.presidencia.gov.co/Documents/230213-Reforma-salud.pdf>, o a través del siguiente dispuesto por el Senado de la República: <https://www.senado.gov.co/index.php/el-senado/noticias/4339-abc-reforma-a-la-salud>

16 "ANSV." geoportal. Acceso mayo 25, 2023. <https://geoportal-ansv-ansv.hub.arcgis.com/>

en el momento temporal respectivo, de manera que no se pongan en duda principios torales del ordenamiento, como el de seguridad jurídica y respecto de lo pactado (art. 1602 del C.C).

El logro de los resultados esperados por el Gobierno habrán de ser medidos en el corto y mediano plazo, con el fin de ir implementando nuevas medidas acordes con lo obtenido, de manera que el objetivo final de lograr un esquema de protección a las víctimas de accidentes de tránsito con el decidido apoyo del sector privado y público, efectivamente se obtenga. Las labores en tal sentido, frente a poblaciones con alta siniestralidad como acontece con el gremio de los motociclistas, no deben quedarse en la reducción del costo del seguro, sino ir más allá, motivadas por circunstancias distintas a la realización de manifestaciones o por circunstancias mediáticas, con una clara orientación hacia la prevención de accidentes y al correcto uso de los recursos de este seguro.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

Ariza Vesga, R.A. 2023. Reflexiones sobre la Ley 2161 de 2021 y sus implicaciones en la dinámica jurídico-comercial del SOAT en Colombia. *Revista e-mercatoria*, 21, 1 (abr. 2023), 59–71.

"2022, El Peor Año Del Soat: Pérdidas Por \$402.800 Millones." [www.eluniversal.com.co](http://www.eluniversal.com.co), Febrero 9, 2023. <https://www.eluniversal.com.co/colombia/2022-el-peor-ano-del-soat-perdidas-por-402800-millones-XI7875671>.

"ANSV." [geoportal](http://geoportal). Acceso May 25, 2023. <https://geoportal-ansv-ansv.hub.arcgis.com/>.

Colombiano, El. "Con Subsidio Al Soat, Se Han Incrementado Las Ventas de Pólizas En 32% En Todo El País." [www.elcolombiano.com](http://www.elcolombiano.com), February 14, 2023. <https://www.elcolombiano.com/negocios/polizas-soat-se-incrementaron-las-ventas-KJ20384916>.

Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 22 de agosto de 2013 radicado 68001231500019980112201, (22947), C.P. Mauricio Fajardo

Corte Constitucional, sentencia SU-309 de 2019 MP Alberto Rojas Ríos.

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia de mayo 24 de 1976.

Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia de abril 4 de 1972

Decreto 410 /1971, de 27 de marzo, por medio del cual se expide el Código de Comercio. (Diario Oficial 33.339 de junio 16 de 1971).

Decreto 2497 de 2022, de diciembre 16, "por el cual se establecen los rangos diferenciales por riesgo del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), se modifica el artículo 2.6.1-4.2.3 del Decreto 780 de 2016 Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, y se reglamenta con carácter transitorio el párrafo 1° del artículo 42 de la Ley 769 de 2002, adicionado por el artículo 2° de la Ley 2161 de 2021" (Diario Oficial Año CLVIII No. 52.250 16 de diciembre de 2022 )

Decreto 2644 de 2022, de diciembre 30 *"Por el cual se modifica el Decreto 780 de 2016 "por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social"* (Diario Oficial No. 52.263 del 30 de diciembre de 2022. )

Espectador, El. "Protestas, Fraude y Evasión al Soat: ¿Por Qué Tanta Tensión Con Los Moteros?" ELESPECTADOR.COM, Octubre 12, 2022. <https://www.espectador.com/bogota/protestas-fraude-y-evasion-al-soat-por-que-tanta-tension-con-los-moteros/>.

Espectador, El. "Venta de Soat Aumentó 32% Entre El 15 de Diciembre y El 31 de Enero: Mintransporte." ELESPECTADOR.COM, Febrero 13, 2023. <https://www.espectador.com/economia/venta-de-soat-aumento-32-entre-el-15-de-diciembre-y-el-31-de-enero-mintransporte/>.

Fraude y accidentalidad tienen al soat en cuidados intensivos. Accessed May 25, 2023. [https://fasecolda.com/cms/wp-content/uploads/2022/08/SOAT\\_rueda\\_prensa\\_ago30.pdf](https://fasecolda.com/cms/wp-content/uploads/2022/08/SOAT_rueda_prensa_ago30.pdf).

Ley 153 de 1887 | Normatividad Agn–Archivo general. Accessed May 25, 2023. <https://normativa.archivogeneral.gov.co/ley-153-de-1887/>.

Ley 2161 de 2021, noviembre 26, "por la cual se establecen medidas para promover la adquisición, renovación y no evasión del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones". (Diario Oficial No. 51.870 de 26 de noviembre de 2021)

Ministerio de Transporte presentó las propuestas Para Solucionar ... Accessed May 25, 2023. <https://www.mintransporte.gov.co/publicaciones/11129/ministerio-de-transporte-presento-las-propuestas-para-solucionar-problematika-de-la-siniestralidad-vial-y-el-acceso-al-soat/>.

Ospina Fernández, G. y otro, 2019, Teoría general del contrato y del negocio jurídico, Bogotá, Editorial Temis.

Petro.presidencia.gov.co. Acceso mayo 25, 2023. <https://petro.presidencia.gov.co/Documents/230213-Reforma-salud.pdf>.

Portafolio. "Soat Y Siniestralidad." Portafolio.co. Acceso mayo 25, 2023. <https://www.portafolio.co/opinion/otros-columnistas-1/soat-y-siniestralidad-jesus-antonio-vargas-orozco-579260>.

Publimotos. "Se Duplica Venta de Soat Para 2023." Publimotos. Acceso Mayo 25, 2023. <https://publimotos.com/mactualidad/19-mundo/colombia/6593-se-duplica-venta-de-soat-para-2023>.

"Soat." Fasesolda. Accessed Mayo 25, 2023. <https://fasesolda.com/ramos/soat/estadisticas-del-ramo/>

Vargas, Angel. "Senado de La República." Senado de la República de Colombia. Acceso May 25, 2023. <https://www.senado.gov.co/index.php/el-senado/noticias/4339-abc-reforma-a-la-salud>.