

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejera Ponente: María del Pilar Bahamón Falla

Bogotá, D.C., dos (2) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

Radicación: 11001-03-06-000-2023-00103-00

Número Único: 2503

Referencia: Consulta formulada por el Ministerio de Salud y Protección Social. SOAT. Aplicación de los artículos 2° y 3° de la Ley 2161 de 2021.

El Ministerio de Salud y Protección Social consulta a la Sala sobre la aplicación y entrada en vigencia de los artículos 2° y 3° de la Ley 2161 de 2021.

I. ANTECEDENTES

En el escrito dirigido a la Sala, el ministerio consultante explica que el artículo 2° de la Ley 2161 de 2021 adicionó 3 párrafos al artículo 42 de la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito Terrestre) contemplando un incentivo o descuento en el valor del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, en adelante SOAT, cuando se cumplan los requisitos establecidos por la norma.

En el párrafo 1° del artículo 2° se estableció para los propietarios de vehículos, que «si en los dos años inmediatamente anteriores al vencimiento de la póliza, registran un buen comportamiento vial, tendrán derecho a un descuento, por única vez, del diez por ciento (10%) sobre el valor de la prima emitida del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT)».

Ese 10% fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-395 de 2022 debido a que «[u]na vez se fija en la ley un porcentaje de descuento, el Gobierno ya no cuenta con la capacidad que se necesita para modificar la regulación conforme a las circunstancias que cambien de manera relevante en el mercado asegurador, en la siniestralidad, en la prestación de servicios de salud o en la economía general».

Es así, como mediante el Decreto 2497 de 2022, el Gobierno Nacional estableció como descuento el monto del 10% sobre el valor de la prima emitida del SOAT.

Por otra parte, el artículo 3° de la señalada ley, modificó el literal b) del artículo 223 de la Ley 100 de 1993, al incrementar la contribución sobre el valor de la prima anual establecida para el SOAT, al pasar del 50 % al 52%.

Anota que existen 2 interpretaciones sobre los señalados artículos 2° y 3° de la Ley 2161 de 2021.

Una primera interpretación sostiene que no existe relación entre el otorgamiento del incentivo o descuento de que trata el artículo 2° y el aumento de la contribución establecido por el artículo 3°.

En esa línea, se considera que con el aumento de la contribución se busca priorizar el pago directo de la cartera adeudada a las IPS por reclamaciones derivadas de accidentes de tránsito ocasionadas por vehículos no identificados o no asegurados, y en caso de no existir esa cartera, para financiar el aseguramiento en salud del régimen subsidiado, pero no para suplir los recursos dejados de percibir por el incentivo creado por el artículo 2° de la ley.

La segunda interpretación, que es la de las aseguradoras, sugiere que la aplicación del incremento en la contribución, igual al 2%, de que habla el artículo 3°, compensa el incentivo o descuento establecido en el artículo 2° de la ley en comento, de modo que, no se afectarían los recursos que se recaudan a través del SOAT con destino a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Saludem adelante, ADRES.

Para esta tesis, es razonable entender que la aplicación del incremento en la contribución debió ser a partir del 1° de enero del año 2022, fecha en la cual empezó a regir el descuento del 10% sobre el valor de la prima emitida del SOAT, pues existe una correlación entre la regulación para fomentar la adquisición y renovación del seguro y aumento de la contribución a la ADRES.

Finalmente, en lo atinente a la vigencia de los artículos 2° y 3° de la Ley 2161, el ministerio anota que el artículo 14 determina que dicha norma rige a partir de su promulgación y publicación en el Diario Oficial.

Para el caso del artículo 2°, su aplicación quedó modulada para que el descuento en la prima se hiciera efectiva en el año 2022.

Respecto al artículo 3°, la norma no estableció modulación alguna, por lo que en principio podría señalarse que comenzó a regir desde el 26 de noviembre de 2021 y las compañías aseguradoras autorizadas para su expedición, estaban obligadas a recaudar dicha contribución desde tal día, y posteriormente transferirle a la ADRES.

A diferencia de la postura del Ministerio, las aseguradoras consideran que tanto el artículo 2º como el artículo 3º de la Ley 2161 de 2021, comenzaron a ser aplicables desde el 1º de enero de 2022, puesto que al 26 de noviembre de 2021 no existían las condiciones de ejecución y cumplimiento de la normativa.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, el Ministerio de Salud y Protección Social pregunta a la Sala:

1. ¿Debe entenderse que la finalidad del artículo 3 de la Ley 2161 de 2021, al incrementar en 2 puntos porcentuales la contribución que pasó del 50% al 52% es compensar la posible afectación a los recursos de la salud por el descuento del 10% concedido a los propietarios de los vehículos que registran un buen comportamiento vial por no reportar siniestros que afecten la póliza del SOAT y haber renovado la misma de manera oportuna, según el artículo 2 ibídem?
2. De ser afirmativa la respuesta anterior ¿debe entenderse que la contribución del 52% de que trata el artículo 3 de la Ley 2161 de 2021 debía recaudarse a partir del 1º de enero de 2022?
3. ¿Desde qué mes se consideraría que se hizo efectivo el incremento de los 2 puntos porcentuales de la contribución del valor de la prima anual establecida para el SOAT en el artículo 3 de la Ley 2161 de 2021, desde el 26 de noviembre de 2021 o partir del 1 de enero de 2022?
4. En caso de que el artículo 3 de la Ley 2161 de 2021 hubiese entrado en vigencia desde el 26 de noviembre de 2021, quién debe asumir la diferencia de la contribución del 2% adicional no recaudado entre el 26 de noviembre y el 31 de diciembre de 2021?

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

De conformidad con los antecedentes y preguntas formuladas, la Sala estima necesario abordar las siguientes temáticas: i) el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito -SOAT-, ii) la Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES-, iii) las aseguradoras y sus obligaciones en el contexto del SOAT, iv) la vigencia de las leyes, v) la finalidad del artículo 3º de la Ley 2161 de 2021 y vi) conclusión.

I. El Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito -SOAT.

El SOAT fue creado por la Ley 33 de 1986, norma que modificó el anterior Código Nacional de Tránsito Terrestre (Decreto Ley 1344 de 1970).

El artículo 115 de la Ley 33 señaló lo siguiente:

El artículo 259 del Decreto-Ley 1344 de 1970, será el siguiente:

Artículo 259. El seguro por daños a las personas causados en accidentes de tránsito será obligatorio y el perjudicado tendrá acción directa contra el asegurador.

Posteriormente, la Ley 769 de 2002 «Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones», dispuso:

ARTÍCULO 42. SEGUROS OBLIGATORIOS. Para poder transitar en el territorio nacional todos los vehículos deben estar amparados por un seguro obligatorio vigente. El Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, SOAT, se regirá por las normas actualmente vigentes o aquellas que la modifiquen o sustituyan. [...]

El SOAT se encuentra además regulado por el Decreto Ley 663 de 1993 «Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración», así:

ARTICULO 192. ASPECTOS GENERALES.

1. Obligatoriedad. Para transitar por el territorio nacional todo vehículo automotor debe estar amparado por un seguro obligatorio vigente que cubra los daños corporales que se causen a las personas en accidentes de tránsito. Quedan comprendidos dentro de lo previsto por este numeral los automotores extranjeros en tránsito por el territorio nacional.

Las entidades aseguradoras a que se refiere el artículo 196 numeral 1o. del presente estatuto estarán obligadas a otorgar este seguro.

2. Función social del seguro. El seguro obligatorio de daños corporales que se causen en accidentes de tránsito tiene los siguientes objetivos:

a. Cubrir la muerte o los daños corporales físicos causados a las personas; los gastos que se deban sufragar por atención médica, quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria, incapacidad permanente; los gastos funerarios y los ocasionados por el transporte de las víctimas a las entidades del sector salud;

b. La atención de todas las víctimas de los accidentes de tránsito, incluso las de causados por vehículos automotores no asegurados o no identificados, comprendiendo al conductor del vehículo respectivo;

c. Contribuir al fortalecimiento de la infraestructura de urgencias del sistema nacional de salud, y

d. La profundización y difusión del seguro mediante la operación del sistema de seguro obligatorio de accidentes de tránsito por entidades aseguradoras que atiendan de manera responsable y oportuna sus obligaciones.

3. Definición de automotores. Para los efectos de este Estatuto se entiende por vehículo automotor todo aparato provisto de un motor propulsor, destinado a circular por el suelo para el transporte de personas o de bienes, incluyendo cualquier elemento montado sobre ruedas que le sea acoplado.

No quedan comprendidos dentro de esta definición:

a. Los vehículos que circulan sobre rieles, y

b. Los vehículos agrícolas e industriales siempre y cuando no circulen por vías o lugares públicos por sus propios medios.

4. Normatividad aplicable al seguro obligatorio de accidentes de tránsito. En lo no previsto en el presente capítulo el seguro obligatorio de accidentes de tránsito se regirá por las normas que regulan el contrato de seguro terrestre en el Código de Comercio y por este Estatuto.

5. Numeral adicionado por el artículo 244, numeral 1 de la Ley 100 de 1993. El texto es el siguiente: Las Compañías Aseguradoras que operan el seguro obligatorio de daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito, destinarán el 3.0 por ciento de las primas que recauden anualmente a la constitución de un fondo administrado por ellas para la realización conjunta de campañas de prevención vial nacional, en coordinación con las entidades estatales que adelanten programas en tal sentido.

Se tiene entonces que, del Código Nacional de Tránsito Terrestre se desprende la obligatoriedad del seguro de accidentes de tránsito terrestre, característica reiterada por el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el cual precisó que el SOAT es obligatorio para los vehículos automotores que transiten por el territorio nacional, y definió, para efectos de dicha ley, «vehículo automotor» como «todo aparato provisto de un motor propulsor, destinado a circular por el suelo para el transporte de personas o de bienes...», excluyendo de tal definición a (i) «Los vehículos que circulan sobre rieles», y (ii) Los vehículos agrícolas e industriales siempre y cuando no circulen por vías o lugares públicos por sus propios medios.

Además, el SOAT está destinado a «cubrir los daños corporales que se causen a las personas en accidentes de tránsito», generados por vehículos automotores montados sobre ruedas y que circulen por el suelo, de conformidad con las definiciones contenidas tanto el Código Nacional de Tránsito Terrestre como el

Estatuto Orgánico del Sistema Financiero -EOSF-, fuentes normativas de dicho seguro.¹

En el concepto 2296 del 6 de septiembre de 2017, esta Sala identificó las características generales del SOAT, a saber:

i) Obligatoriedad, definida en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero como el deber de todo vehículo automotor que circule por el territorio nacional de estar amparado por un seguro que cubra los daños corporales que se causen a las personas en accidentes de tránsito (artículo 192-1).

En concordancia con lo anterior, el artículo 142 del Código Nacional de Tránsito establece que «para poder transitar en el territorio nacional todos los vehículos deben estar amparados por un seguro obligatorio vigente».

ii) Regulación estricta, en el sentido de que las condiciones, coberturas, tarifas, reclamaciones, plazos y demás aspectos propios de dicha póliza se encuentran previstos integralmente en el EOSF y en sus normas reglamentarias.

Además, se establece que cualquier vacío en dichas normas se suple con las normas generales del Código de Comercio sobre seguros (artículo 192 EOSF), de modo que frente al SOAT la autonomía de la voluntad tiene un espacio reducido o casi nulo.

iii) Función social, definida en el artículo 192 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero a partir de sus objetivos y coberturas, así:

2. Función social del seguro. El seguro obligatorio de daños corporales que se causen en accidentes de tránsito tiene los siguientes objetivos:

a. Cubrir la muerte o los daños corporales físicos causados a las personas; los gastos que se deban sufragar por atención médica, quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria, incapacidad permanente; los gastos funerarios y los ocasionados por el transporte de las víctimas a las entidades del sector salud;

b. La atención de todas las víctimas de los accidentes de tránsito, incluso las de causados por vehículos automotores no asegurados o no identificados, comprendiendo al conductor del vehículo respectivo;

¹ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 2396 del 27 de noviembre de 2018.

c. Contribuir al fortalecimiento de la infraestructura de urgencias del sistema nacional de salud, y

d. La profundización y difusión del seguro mediante la operación del sistema de seguro obligatorio de accidentes de tránsito por entidades aseguradoras que atiendan de manera responsable y oportuna sus obligaciones.

El SOAT garantiza la atención médica inmediata de las víctimas de accidentes de tránsito, la cual debe ser prestada de manera obligatoria por los centros clínicos y hospitalarios y las entidades de previsión social públicas o privadas²; asimismo asegura la cobertura de los riesgos de incapacidad permanente y muerte, además de contribuir al fortalecimiento de la infraestructura de urgencias del sistema de salud.

iv) Las coberturas operan de forma automática y con independencia de la responsabilidad civil en el siniestro, lo que se refleja en el deber de reembolso a la ADRES por parte del propietario del vehículo automotor que ha circulado sin SOAT y se ha visto involucrado en un accidente de tránsito.

v) Solidaridad, en el sentido de que un porcentaje y una sobretasa de las primas que se pagan por dicho seguro, así como las sumas que se puedan recobrar a los responsables, están destinadas al Fondo del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito FONSAT para el pago de siniestros ocasionados por vehículos no identificados o no asegurados, y como instrumento de apoyo para la Red Nacional de Urgencias del Sistema Nacional de Salud (artículos 198 y 199 E.O.S.F.).

II. La Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES-

La Ley 1753 de 2015 «[p]or la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país», en su artículo 66 creó la Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES– como una entidad de naturaleza especial, del nivel descentralizado del orden nacional, asimilada a una Empresa Industrial Comercial del Estado, que forma parte del Sistema de Seguridad Social en Salud, adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, y patrimonio independiente.

El objeto de la ADRES es el de «administrar los recursos que hacen parte del Fondo de Solidaridad y Garantías (Fosyga), los del Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud (Fonsaet), los que financien el aseguramiento en

² Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, artículo 195.

salud, los copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del Régimen Contributivo, los recursos que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP)...»

Los ingresos de la entidad están «conformados por los aportes del Presupuesto General de la Nación definidos a través de la sección presupuestal del Ministerio de Salud y Protección Social, los activos transferidos por la Nación y por otras entidades públicas del orden nacional y territorial y los demás ingresos que a cualquier título perciba. Los recursos recibidos en administración no harán parte del patrimonio de la Entidad. Los gastos requeridos para el desarrollo del objeto de la Entidad se financiarán con un porcentaje de hasta el cero coma cinco por ciento (0,5%) de los recursos administrados con situación de fondos».

Igualmente, dicha norma señala que la contratación que realice la entidad se rige por el derecho público.

El artículo 67 de la citada ley señala los recursos que serán administrados por la entidad y la destinación que debe dárseles.

En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 66 *ibidem*, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1429 de 2016 mediante el cual reglamentó la estructura de la ADRES y fijó las funciones de sus diferentes dependencias.

Asimismo, el Decreto 1429 de 2016 reguló el régimen de transición, en los siguientes aspectos:

- a. La administración de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud sería asumida por la nueva entidad ADRES a partir del 1° de agosto de 2017 (artículo 21. Período de Transición. Artículo modificado por el artículo 1° del Decreto 546 de 2017).
- b. Las funciones establecidas en el Decreto Ley 4107 de 2011, adelantadas por la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social del Ministerio de Salud y Protección Social continuarían en cabeza de dicha dependencia hasta el 31 de julio de 2017 (artículo 22, modificado por el artículo 2 del Decreto 546 de 2017).
- c. La expedición provisional de disponibilidades presupuestales continuaría realizándose por parte de la Coordinación de Presupuesto del Ministerio de Salud y Protección Social hasta que se posesionara el director de la ADRES quien

asumiría dicha función en relación con la nueva entidad (artículo 23, modificado por el artículo 3° del Decreto 546 de 2017).

d. La subrogación a la ADRES de los contratos y convenios celebrados por la otrora Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social del Ministerio de Salud y Protección Social, que se encontraran en ejecución al 1° de agosto de 2017 y cuyo objeto correspondiese a las funciones y actividades propias de la nueva entidad. (artículo 24, modificado inicialmente por el Decreto 546 de 2017 y posteriormente por el artículo 1 del Decreto 1264 de 2017).³

III. Las aseguradoras y sus obligaciones en el contexto del SOAT

Según el artículo 196 del Decreto 663 de 1993 «[p]or medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y de modifica su titulación y numeración», están habilitadas para otorgar el seguro:

- Las aseguradoras autorizadas para ofrecer el seguro obligatorio de daños corporales que se causen en accidentes de tránsito que, con anterioridad al 30 de junio de 1991, acreditaran haber cumplido satisfactoriamente todas las obligaciones derivadas de la operación de dicho seguro ante los establecimientos hospitalarios o clínicos y ante las personas que se encuentren habilitadas para reclamar indemnizaciones derivadas de este seguro.

- Las demás aseguradoras que se establezcan legalmente en el país y obtengan autorización específica de la Superintendencia Bancaria -hoy Financiera- para la operación del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito.

Las aseguradoras solicitarán de la superintendencia la autorización del ramo de Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, la cual será requisito indispensable para ofrecer y comercializar el seguro.

Por tratarse de un seguro obligatorio, de forzosa contratación, la superintendencia señala, con carácter uniforme, las condiciones generales de las pólizas y las tarifas máximas que puedan cobrarse.

El artículo 193 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero prevé que la póliza del SOAT incluye las siguientes coberturas:

³ Al respecto, se puede consultar: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 2369 del 6 de junio de 2018.

- Gastos médicos, quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios por lesiones, de acuerdo con la cobertura que defina el Gobierno Nacional. Para la determinación de la cobertura el Gobierno Nacional deberá tener en cuenta el monto de los recursos disponibles;
- Incapacidad permanente, entendiéndose por tal la prevista en los artículos 209 y 211 del Código Sustantivo del Trabajo, con una indemnización máxima de ciento ochenta (180) veces el salario mínimo legal diario vigente al momento del accidente, a la cual se le aplicarán los porcentajes contenidos en las tablas respectivas;
- Muerte y gastos funerarios de la víctima como consecuencia del accidente, siempre y cuando ocurra dentro del año siguiente a la fecha de éste, en cuantía equivalente a setecientos cincuenta (750) veces el salario mínimo legal diario vigente al momento del accidente;
- Gastos de transporte y movilización de las víctimas a los establecimientos hospitalarios o clínicos y las entidades de seguridad y previsión social de los subsectores oficial y privado del sector salud, en cuantía equivalente a diez (10) veces el salario mínimo legal diario vigente al momento del accidente.

La superintendencia revisará periódicamente las condiciones técnicas y financieras de la operación de este seguro, para lo cual solicitará a las aseguradoras la información que estime conveniente. (Decreto 663 de 1993, artículo 193, numeral 5)

Acorde con lo establecido en el artículo 42 A de la Ley 762 de 2002, modificado por el artículo 4º de la Ley 2161 de 2021, la compañía aseguradora que ofrezca el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito deberá ofrecer una póliza complementaria, cuya suscripción será voluntaria por parte del tomador, siempre y cuando la aseguradora contemple dicho servicio dentro de su portafolio.

El aseguramiento voluntario adicional tendrá por objeto la cobertura de responsabilidad civil por daños materiales a terceros, cubriendo la reparación o parte de ella de los bienes asegurables, en caso de presentarse un choque simple.

Las compañías aseguradoras determinarán con libertad de oferta los montos asegurables, cumpliendo las disposiciones técnicas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Las aseguradoras que cuenten con autorización específica para la operación del ramo de Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, podrán celebrar los

contratos de reaseguro que resulten procedentes solo con entidades aseguradoras que cuenten con capacidad jurídica para ello. (Decreto 663 de 1993, artículo 196, numeral 5)

En cuanto al pago de indemnizaciones por parte de las aseguradoras, se deberá efectuar una reclamación acompañada de las pruebas del accidente, de los daños corporales y de su cuantía⁴, si fuere necesario, y de la calidad de causahabiente, en su caso. Las aseguradoras pagarán la indemnización dentro del mes siguiente a la fecha en que el asegurado o beneficiario acredite, aun extrajudicialmente, su derecho ante el asegurador.

Vencido este plazo, el asegurador reconocerá y pagará al asegurado o beneficiario, además de la obligación a su cargo y sobre el importe de ella, la tasa de interés prevista en el artículo 83 de la Ley 45 de 1990. (Decreto 663 de 1993, artículo 195, numeral 4)

Es importante anotar que a la luz del artículo 199 del Decreto 663 de 1993, modificado por el artículo 244, numeral 9 de la Ley 100 de 1993. Las aseguradoras deben transferir bimestralmente el 20% del valor de las primas emitidas por cada una de ellas, en el bimestre inmediatamente anterior, al Fondo del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito FONSAT.

Para el debido control de las transferencias, las aseguradoras presentarán ante la Superintendencia Bancaria -hoy Financiera- los estados de ingresos y egresos bimestrales o anuales, según el caso, de acuerdo con los instructivos de carácter general que expida dicho organismo.

Ahora bien, el artículo 223 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 3º de la Ley 2161 de 2021, establece una contribución sobre el valor de la prima anual establecida para el SOAT, que se cobrará en adición a ella, que según el Decreto 780 de 2016, «[p]or medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social», las compañías aseguradoras están obligadas a recaudar y a transferir a la ADRES.

Es decir:

1. Las aseguradoras deben transferir el 20% del valor de las primas emitidas con destino al FONSAT (administrado por la ADRES) respecto de las cuales se

⁴ El Decreto 663 de 1993, artículo 194, regula la prueba de los daños para obtener el pago de las indemnizaciones.

establece en el art 2º de la Ley 2161 de 2021 un descuento del 10%, siempre que se cumplan los supuestos de hecho previsto en la norma.

2. Además, las aseguradoras deben remitir a la ADRES, la contribución sobre las primas que recaude, la que se paga en adición a ellas, la cual, según el artículo 3º ibidem, aumenta del 50% al 52%.

IV. La vigencia de las leyes

Respecto de la vigencia de las leyes, la Corte Constitucional sostiene que «[l]a 'vigencia' se halla íntimamente ligada a la noción de 'eficacia jurídica', en tanto se refiere, desde una perspectiva temporal o cronológica, a la generación de efectos jurídicos obligatorios por parte de la norma de la cual se predica; es decir, a su entrada en vigor. Así, se hace referencia al período de vigencia de una norma determinada para referirse al lapso de tiempo (sic) durante el cual esta habrá de surtir efectos jurídicos»⁵.

No obstante, excepcionalmente, una ley puede estar vigente pero no ser eficaz, como lo explica la Corte Constitucional en la sentencia C-444 de 2011:

[...] cuando se fija la fecha de inicio de la vigencia de una ley se señala el momento a partir del cual dicha normatividad empieza a surtir efectos, de la misma manera se alude al período de vigencia de una norma determinada para referirse al lapso de tiempo durante el cual ésta habrá de surtir efectos jurídicos. Sin embargo, como excepción a la regla la jurisprudencia ha señalado: «La vocación de eficacia de toda disposición normativa implica que su vigencia sea, en principio, condición para que pueda producir efectos. Sin embargo, ello no siempre es así. Una disposición puede encontrarse vigente, pero no estar produciendo efectos, por ejemplo, cuando se encuentra suspendida. Así mismo, puede no encontrarse vigente, pero estar produciendo efectos, como en el caso en que una disposición vigente haga referencia a otra que está derogada. Sin embargo, los anteriores casos son excepciones al principio general según el cual, para que una disposición produzca efectos, debe encontrarse vigente. La vigencia es, en principio, condición de eficacia, y la misión de la Corte al constatar la inconstitucionalidad de una disposición es sacarla del ordenamiento y con ello impedir que continúe produciendo efectos».⁶

De esta manera, la vigencia alude a un momento temporal o cronológico a partir del cual la ley empieza a regir, el cual puede coincidir o no con su «eficacia» en el sentido de que esta última hace relación a la producción de efectos en el

⁵ Sentencia C – 873 de 2003.

⁶ Ver igualmente: Corte Constitucional. Sentencias C-329 de 2001 y C-1067 de 2008.

ordenamiento jurídico, es decir, a la aptitud que tiene dicha norma de generar consecuencias en derecho en tanto ordena, permite o prohíbe algo. Lo anterior, dicho de otra manera, significa que, por regla general, para que una ley produzca efectos jurídicos deberá encontrarse vigente.⁷

Ahora bien, de conformidad con los artículos 52 y 53 de la Ley 4ª de 1913 «sobre régimen político y municipal», 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 partir de este contexto normativo y jurisprudencial, se tiene que, en principio, las leyes rigen con efecto general e inmediato para los actos, hechos o situaciones jurídicas que tienen lugar con posterioridad a su entrada en vigencia.⁸

Por tanto, expedida una ley su vigencia se mantendrá hasta: i) que sea derogada expresa o tácitamente por otra disposición posterior de igual o superior categoría; ii) el día que la misma norma lo establezca (por ejemplo, las leyes anuales de presupuesto, las cuales claramente tienen efectos temporales), o iii) que la autoridad judicial la haya retirado del ordenamiento jurídico a través de una decisión con efectos *erga omnes*.⁹

En esta dirección, la doctrina señala:

El comienzo de la vigencia temporal de una norma es fácil de comprobar; generalmente se encuentra consignado en los artículos transitorios que se suelen colocar al final de la constitución, código o ley. Es más difícil precisar el término de la vigencia temporal, pues sólo en contadas ocasiones ese término está establecido de antemano en el ordenamiento jurídico. Cuando una ley indica, desde el momento de su publicación, la duración de su vigencia temporal, entonces se dice que tiene una vigencia temporal 'determinada'... En cambio la vigencia temporal será indeterminada cuando no se ha fijado el término de su duración. La vigencia temporal indeterminada de una norma termina cuando esta es abrogada o derogada por otra ley posterior¹⁰.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-444 de 2011:

⁸ Corte Constitucional. Sentencia SU-309 de 2019.

⁹ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 2438 del 3 de marzo de 2020.

¹⁰ Villoro Toranzo, Miguel, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa S.A., 1994, p. 294 - 295. A pesar de que el autor en ocasiones alude a «validez», él mismo reconoce que se refiere a la noción vigencia: «Recordemos que la validez en el tiempo presente recibe el nombre de vigencia».

Es así que «la seguridad jurídica impone que las leyes desplieguen sus efectos, siempre que no se produzca alguna circunstancia que el mismo ordenamiento reputa apta para hacer cesar esa vigencia, pues la regla general en los sistemas de derecho legislado es que «las leyes poseen una vigencia indefinida»». ¹¹

En todo caso, la vigencia de las leyes puede ser: i) expresa y definida, ii) tácita y determinable, e iii) indeterminada.

Esa clasificación toma en consideración distintos criterios, tales como la existencia de plazos señalados en la ley o las situaciones particulares reguladas por estas ¹².

Ahora bien, como lo sostiene la Sala en el Concepto 2360 de 2017, a la luz del ordenamiento jurídico colombiano, por regla general una ley pierde su vigencia cuando:

- i) Es derogada,
- ii) Es declarada inexecutable, o
- iii) Se cumple el objeto o el término ¹³ para el cual fue expedida.

Asimismo, la vigencia de las normas puede concluir con ocasión de la promulgación de una nueva ley que regule total o parcialmente los mismos asuntos de la ley anterior. ¹⁴

De lo expuesto, se concluye que el artículo 14 de la Ley 2161 de 2021, norma sobre la que versa la consulta, es claro en establecer que esta «rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias».

¹¹ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 2438 del 3 de marzo de 2020.

¹² «Vigencia expresa y definida: esta norma será vigente hasta tal fecha.

- Vigencia tácita determinable: la norma no señala la fecha, pero la situación que regula la norma determina el momento en que ha de finalizar su vigencia. Estas normas dejan de ser vigentes cuando quedan completamente ejecutadas. Ejemplo, la norma que aprueba un auxilio, o la que ordena la construcción de una obra.

- Vigencia indeterminada: la norma no señala fecha de terminación, y de la relación de su contenido con la situación que regula no es posible desentrañar claramente ninguna.

La última opción es la más usual y, en consecuencia, la pérdida de vigencia de la norma se producirá por factores externos, ya que la misma norma no los prevé». Diego Martínez Marulanda, Fundamentos para una introducción al derecho, Editorial Universidad de Antioquia, 2000, p. 168.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-302 de 1999.

2. «La potestad legislativa implica no sólo la facultad de crear leyes, de incorporar nuevas normas al ordenamiento, sino también la de excluir normas preexistentes. Dentro de esa facultad está implícita la de determinar el momento en que uno u otro fenómeno ocurra, hecho que puede estar sometido, al arbitrio del legislador, a un plazo o a una condición.» *Ibidem*.

¹⁴ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 2438 del 3 de marzo de 2020.

Dicha promulgación se surtió con la publicación en el Diario Oficial 51.870 del 26 de noviembre de 2021.

V. La finalidad del artículo 3° de la Ley 2161 de 2021

Indaga el ministerio sobre la finalidad de la mencionada norma, al disponer un incremento del 2% en la contribución de la prima anual establecida para el SOAT.

Para dilucidarlo, es necesario acudir a los métodos tradicionales de interpretación de las normas.

Se trata de una parte, del método histórico, en cuya virtud se intenta buscar el significado de la legislación a través de sus antecedentes y trabajos preparatorios, y de otra, del teleológico o finalista que se basa en la identificación de los objetivos de la legislación, de manera que resulta justificada una interpretación del precepto legal, cuando ese entendimiento concuerda con tales propósitos.¹⁵

En la aplicación tanto del método histórico como del teleológico o finalista, hay que «reconocer el contexto histórico en el que se expidió la norma. Para ello se procede a consultar la voluntad real del Legislador, a partir de lo consignado, entre otras fuentes, en las actas de los debates surtidos en el seno del Congreso de la República»¹⁶. En tal virtud el «ordenamiento jurídico colombiano tradicionalmente ha tenido como criterio de interpretación normativa, el recurso de indagar por la voluntad del legislador o el espíritu o racionalidad de la ley».¹⁷

En esa línea, el artículo 27 del Código Civil prescribe:

Artículo 27. Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu.

Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento.

Sobre dicho artículo, en el Concepto 2326 de 2017, esta Sala explica que cuando el sentido de una norma no es claro, por cuanto puede dar lugar a diversas y opuestas interpretaciones:

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 14 de abril de 2016. Radicado 2013-001340.

¹⁷ Ibidem.

[...] habilita a la Sala para investigar la intención o el espíritu real del legislador, revelado en los antecedentes de la norma, tal como lo prescribe el artículo 27 del Código Civil:

Artículo 27. Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu.

Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento.

En cuanto al inciso segundo del citado artículo 27:

[...] Destaca la Sala que esta regla de interpretación no resulta aplicable solamente cuando el tenor literal de una norma sea confuso, como podría concluirse desde un punto de vista excesivamente formalista y exegético, es decir, cuando la regla de derecho incorporada en una disposición (artículo, párrafo, inciso etc.) aparezca escrita en términos ininteligibles, confusos, incompletos o incorrectos, desde el punto de vista lingüístico, semántico o gramatical; sino que, en general, esa regla puede aplicarse cuando el "*sentido de la ley*" no sea claro o cuando la expresión normativa resulte "oscura", como lo dice expresamente el artículo 27 del Código Civil, lo cual puede ocurrir por varias razones, además de la simple incorrección, confusión u oscuridad del lenguaje.

En efecto, bien puede ocurrir que una disposición sea completa, desde el punto de vista gramatical, además de entendible y correcta, desde el punto de vista idiomático, pero que su sentido, significado o alcance resulte, sin embargo, confuso u oscuro, desde un punto de vista lógico-jurídico, pues derive en una regla de derecho absurda, inaplicable, ostensiblemente injusta o evidentemente opuesta a la Constitución Política, al sentido general de la ley de la cual forme parte, a la finalidad perseguida por la misma o a otras normas contenidas en el mismo cuerpo normativo.

En todos estos casos, la Sala entiende que la regla de interpretación prevista en el artículo 27 del Código Civil puede ser válidamente aplicable. Vale la pena aclarar que no se trata en estas situaciones de *sustituir* el texto de la ley por la disposición que el intérprete considere justa y conveniente, o por el sentido que él quisiera darle, si fuese el legislador, sino de "*recurrir a su intención o espíritu*" (el de la ley), "*claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento*", como lo preceptúa la misma norma citada.

Dado que el texto de la Ley 2161 y su título no arrojan luces sobre la finalidad del artículo 3º, para establecerla es menester remitirse a los antecedentes de su expedición, que en su momento correspondieron a los proyectos de ley 019 de

2020, acumulado con los proyectos 155 y 221 de 2020 en la Cámara de Representantes y el proyecto 458 de 2021 en el Senado de la República.

Se anota que la jurisprudencia constitucional ha señalado que el método finalista se sirve para su aplicación, de los antecedentes de expedición de las leyes.

Por ejemplo, la Corte Constitucional en la Sentencia C-395 de 2022, afirma que los objetivos de una norma legal «se infieren de su contenido, del título de la ley y de los antecedentes parlamentarios».

Para revisar en detalle los antecedentes de la norma, se transcribirán en su integridad los textos publicados en la Gaceta del Congreso.

i) Trámite en la Cámara de Representantes

En la Gaceta 629 de 2020 se consigna la exposición de motivos del Proyecto de Ley 019 de 2020 en la Cámara de Representantes, «[p]or medio de la cual se establece una disminución porcentual en la tarifa del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT)».

Se puede advertir, que el epígrafe del proyecto es diferente al que a la postre quedó consignado en la Ley 2161 de 2021, que reza: «[p]or la cual se establecen medidas para promover la adquisición, renovación del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), se modifica la ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones».

Los representantes la Cámara, autores de la iniciativa, explican:

Sobre la sostenibilidad de los recursos del SOAT

Como ya se ha dicho, la Superintendencia Financiera de Colombia es la entidad encargada de calcular las tarifas del SOAT con el término de cada año. Adicionalmente, también es la encargada de verificar que los recursos del SOAT deban ser suficientes para garantizar la oportuna y adecuada atención de los lesionados en accidentes de tránsito, para lo cual los ingresos percibidos por los diferentes actores del sistema deben sufragar los costos y gastos que se deriven en dicha atención. Para verificar la suficiencia de los recursos del SOAT, la Superfinanciera analiza periódicamente los factores de frecuencia y severidad de la siniestralidad del parque automotor asegurado.

[...]

De todo lo anterior, es viable señalar y concluir que los recursos del SOAT desde el año 2018 se han mantenido con suficiencia. Además, si se tiene en cuenta la situación de pandemia generada por el Covid-19 y que ésta ha frenado la movilidad

de vehículos, podría pensarse que la frecuencia y severidad de la siniestralidad no ha debido ser relevante. En consecuencia, la suficiencia de los recursos tampoco ha de estar siendo afectada, sobre todo porque la pandemia no ha servido de justificación para el no cobro de la tarifa del SOAT. En consecuencia, es viable pensar que el proyecto de ley puede significar un beneficio para quienes deben asumir esta responsabilidad económica, sin que, desde luego, el sistema sufra afectaciones negativas. Más importante aún, el proyecto de ley podría considerarse como una herramienta que impacte en mejores y responsables prácticas de conducción en el país, contribuyendo a la seguridad vial. De acuerdo con el Observatorio de Logística, Movilidad y Territorio, en el ámbito de las políticas públicas de transporte, los instrumentos de este tipo se configuran en incentivos para el buen comportamiento en la vía.

Es claro que para los autores de la iniciativa los recursos del SOAT no habían sufrido afectación; lo contrario, consideraron que estos se habrían mantenido desde el año 2018 con suficiencia, por lo que concluyeron que «es viable pensar que el proyecto de ley puede significar un beneficio para quienes deben asumir esta responsabilidad económica, sin que, desde luego, el sistema sufra afectaciones negativas».

Es así, que el texto propuesto decía:

[...]

Artículo 2. Tarifa del SOAT. La Superintendencia Financiera de Colombia, encargada de calcular las tarifas máximas que pueden cobrar las entidades aseguradoras para expedir el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), deberá establecer una disminución de hasta el 10% en el cobro de la tarifa para los vehículos que, en cualquier categoría, no hayan afectado la póliza en la anualidad inmediatamente anterior.

La disminución de la que trata el presente artículo se considerará un incentivo para que los conductores contribuyan con la seguridad vial del país a través de prácticas y actitudes responsables.

La suficiencia de los recursos del SOAT no podrá resultar afectada como consecuencia de la aplicación de la presente ley.

Artículo 3. Vigencia. Esta norma rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.

En el informe de ponencia para primer debate del proyecto en Cámara, la Gaceta 1476 de 2020 da cuenta de que la justificación transcrita anteriormente, fue esencialmente la misma.

El texto propuesto para el primer debate fue:

[...]

Artículo 2. Adiciónense los párrafos 1° y 2° al artículo 42 de la Ley 769 de 2002, los cuales quedarán así: Parágrafo 1°. De los incentivos. Los propietarios de los vehículos que registren un buen comportamiento vial serán objeto de la disminución en el valor del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), así:

a) En caso de no reportar accidentes de tránsito dentro del año inmediatamente anterior tendrán un descuento del quince por ciento (15%) sobre el valor del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT).

b) Si en los dos (2) años inmediatamente anteriores no hizo uso del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, tendrán un descuento del veinte por ciento (20%) en el valor de la tarifa del SOAT.

c) Si en los tres (3) años inmediatamente anteriores no hizo uso del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, tendrán un descuento del veinticinco por ciento del (25%) en el valor de la tarifa del SOAT.

d) Si en los cuatro (4) años inmediatamente anteriores no hizo uso del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, tendrán un descuento del treinta por ciento del (30%) en el valor de la tarifa del SOAT.

e) Si cumple cinco años o más sin hacer uso del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, tendrán un descuento del treinta y cinco por ciento del (35%) en el valor de la tarifa del SOAT.

Parágrafo 2°. De la exclusión de los incentivos. Los incentivos otorgados por esta Ley son excluyentes y no podrán acumularse.

[...]

Artículo 4. Vigencia. Esta norma rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.

En la Gaceta 068 de 2021, aparece el texto aprobado en primer debate por la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, en la cual se lee:

Artículo 2. Adiciónense los párrafos 1° y 2° al artículo 42 de la Ley 769 de 2002, los cuales quedarán así:

Parágrafo 1°. De los incentivos. Los propietarios de los vehículos que registren un buen comportamiento vial serán objeto de la disminución en el valor del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), así:

a) En caso de no reportar accidentes de tránsito dentro del año inmediatamente anterior tendrán un descuento del quince por ciento (15%) sobre el valor del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT).

b) Si en los dos (2) años inmediatamente anteriores no hizo uso del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, tendrán un descuento del veinte por ciento (20%) en el valor de la tarifa del SOAT.

c) Si en los tres (3) años inmediatamente anteriores no hizo uso del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, tendrán un descuento del veinticinco por ciento (25%) en el valor de la tarifa del SOAT.

d) Si en los cuatro (4) años inmediatamente anteriores no hizo uso del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, tendrán un descuento del treinta por ciento (30%) en el valor de la tarifa del SOAT.

e) Si cumple cinco años o más sin hacer uso del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, tendrán un descuento del treinta y cinco por ciento (35%) en el valor de la tarifa del SOAT.

Parágrafo 2°. De la exclusión de los incentivos. Los incentivos otorgados por esta Ley son excluyentes y no podrán acumularse.

[...]

Artículo 4. Vigencia. Esta norma rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.

En la Gaceta 328 de 2021 reposa el texto definitivo aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes, que era del siguiente tenor:

[...]

Artículo 2. Adiciónense los parágrafos 1° y 2° al artículo 42 de la Ley 769 de 2002, los cuales quedarán así:

Parágrafo 1°. De los incentivos. Los propietarios de los vehículos que registren un buen comportamiento vial serán objeto de la disminución en el valor del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), así:

- a) En caso de no reportar accidentes de tránsito dentro del año inmediatamente anterior tendrán un descuento del quince por ciento (15%) sobre el valor del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT).
- b) Si en los dos (2) años inmediatamente anteriores no hizo uso del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, tendrán un descuento del veinte por ciento (20%) en el valor de la tarifa del SOAT.
- c) Si en los tres (3) años inmediatamente anteriores no hizo uso del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, tendrán un descuento del veinticinco por ciento del (25%) en el valor de la tarifa del SOAT.
- d) Si en los cuatro (4) años inmediatamente anteriores no hizo uso del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, tendrán un descuento del treinta por ciento del (30%) en el valor de la tarifa del SOAT.
- e) Si cumple cinco años o más sin hacer uso del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, tendrán un descuento del treinta y cinco por ciento del (35%) en el valor de la tarifa del SOAT.

Parágrafo 2°. De la exclusión de los incentivos. Los incentivos otorgados por esta Ley son excluyentes y no podrán acumularse.

[...]

Artículo 4. Vigencia. Esta norma rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.

Es de anotar, que, durante el trámite legislativo en la Cámara de Representantes, fueron varias las cartas de comentarios a los proyectos, posturas que se sintetizan a continuación:

a) **La ADRES.**

Manifestó la inconveniencia de aprobar el proyecto, al considerar que, los recursos de la ADRES se afectarían porque podría aumentar el número de vehículos que se dan a la fuga (denominados vehículos fantasma), debido a que los conductores preferirán escapar para no afectar la póliza, y evitar perder el posible descuento y obtener, en cambio, el recargo en la tarifa.

Para esta Administradora el proyecto podría generar incentivos perversos orientados a no utilizar el SOAT a pesar de que se cuente con esta cobertura, lo que aumentaría el gasto vía «reclamaciones por accidentes de tránsito», al mismo

tiempo que el recaudo para los años siguientes se vería afectado de manera negativa.¹⁸

b) Asociación Colombiana de Corredores de Seguros

Manifestó la inconveniencia del proyecto porque:

1. No se contemplaron los requerimientos mínimos tecnológicos, operativos y de infraestructura que requieren las compañías de seguros, para su implementación. Así, no se tendrá la manera de aplicar los descuentos previstos ni la implementación de la nueva cobertura en el SOAT.

2. Se puede generar un efecto contrario desincentivando la compra del SOAT en la medida que, los faltantes que se generen como consecuencia de la aplicación de descuentos deberán ser compensados por todo el parque automotor en el reajuste tarifario anual. Así, un primer año tendrán descuento, pero al siguiente pagarán una prima quizás más alta que antes.

3. Afectará la correcta, oportuna y suficiente atención de las víctimas de accidentes de tránsito, porque se tendrá menos recursos.

4. Genera un impacto en los recursos trasladados a entidades como la ADRES y la Agencia Nacional de Seguridad Vial.

5. Afecta al sector asegurador generando insuficiencia para cubrir los costos de gestión del ramo y promoviendo la salida de aseguradores.

6. Se puede acrecentar la evasión del SOAT para los tomadores de categorías subsidiadas como es el caso de las motocicletas.¹⁹

c) Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Manifestó que, de implementarse un esquema de incentivos mediante el cual se disminuye la prima a cobrar por el buen comportamiento del asegurado, también debería adoptarse, en forma simultánea, un esquema complementario de incrementos en la prima por el mal comportamiento del asegurado, lo cual no se encuentra en el articulado propuesto.

¹⁸ Gaceta del Congreso 266 de 2021.

¹⁹ Gaceta del Congreso 247 de 2021.

Agregó que, no era viable financiera ni fiscalmente implementar una política exclusiva de descuentos, y que, la implementación del proyecto de ley podría conllevar a la reducción de recursos que tendrían que ser compensados a partir de un eventual impacto en los recursos del Presupuesto General de la Nación.²⁰

Se aprecia entonces, que, en el trámite legislativo surtido en la H Cámara de Representantes; (i) no aparece consignada ninguna consideración ni texto propuesto o aprobado, que se refiera a la modificación del artículo 233 de la Ley 100 de 1993, o que previera incrementar en 2 puntos porcentuales la contribución del valor de la prima anual establecida para el SOAT., (ii) tampoco se refería a la vigencia a la que debería aplicarse el descuento, e (iii) incluía como regla de vigencia para las disposiciones previstas, su promulgación.

ii) Trámite en el Senado de la República

En informe de ponencia para primer debate en la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado se señaló que el proyecto pretendía servir como herramienta legal que motive un cambio en la conducta de los actores viales, especialmente en lo relativo a la adquisición del SOAT.

En tal virtud, al decir del señalado informe, se buscaba:

1. Establecer incentivos positivos representados en descuentos que van desde el 5% hasta el 10% del valor del SOAT, dependiendo del comportamiento vial.
2. Establecer el uso de herramientas tecnológicas, con el fin de agilizar los procedimientos en vía, ante un choque simple.
3. Establecer un segundo incentivo, en este caso negativo, por el cual se dispone una multa, recaudada por la no renovación del SOAT.
4. Fortalecer la ADRES, para adelantar los procesos de recuperación de cartera por los pagos que efectúa como consecuencia de los accidentes de tránsito de los vehículos no identificados y/o no asegurados.²¹

En ese momento, el texto sometido a consideración de la Comisión era:

[...]

²⁰ Gaceta del Congreso 356 de 2021.

²¹ Gaceta del Congreso 492 de 2021.

Artículo 2. Adiciónense los parágrafos 1° y 2° al artículo 42 de la Ley 769 de 2002, los cuales quedarán así:

Parágrafo 1°. De los incentivos. Los propietarios de los vehículos que registren un buen comportamiento vial serán objeto de la disminución en el valor del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), así:

- a) En caso de no reportar accidentes de tránsito dentro del año inmediatamente anterior tendrán un descuento del cinco por ciento (5%) sobre el valor del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT).
- b) Si en los dos (2) años inmediatamente anteriores no hizo uso del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, tendrán un descuento del siete punto cinco por ciento (7.5%) en el valor de la tarifa del SOAT.
- c) Si en los tres (3) años inmediatamente anteriores no hizo uso del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, tendrán un descuento del diez por ciento (10%) en el valor de la tarifa del SOAT.

Parágrafo 2°. De la exclusión de los incentivos. Los incentivos otorgados por esta Ley son excluyentes y no podrán acumularse.

[...]

Artículo 6. Vigencia. Esta norma rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.

Según la Gaceta 679 de 2021, el texto aprobado por la Comisión Sexta del Senado fue el siguiente:

[...]

Artículo 2. Adiciónense los parágrafos 1° y 2° al artículo 42 de la Ley 769 de 2002, los cuales quedarán así:

Parágrafo 1°. De los incentivos. Los propietarios de los vehículos que pertenecen a la categoría que conforme a la tarifa técnica subsidian a aquellos segmentos que presentan alta siniestralidad y que registren un buen comportamiento vial serán objeto de la disminución en el valor del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), así:

- a) En caso de no reportar accidentes de tránsito dentro del año inmediatamente anterior tendrán un descuento del cinco por ciento (5%) sobre el valor del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT).

b) Si en los dos (2) años inmediatamente anteriores no hizo uso del Seguro Obligatorio Accidentes de Tránsito, tendrán un descuento del 8% por ciento en el valor de la tarifa del SOAT.

c) Si en los tres (3) años inmediatamente anteriores no hizo uso del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, tendrán un descuento del diez por ciento del (10%) en el valor de la tarifa del SOAT.

Parágrafo 2°. De la exclusión de los incentivos. Los incentivos otorgados por esta Ley son excluyentes y no podrán acumularse.

[...]

Artículo 6. Vigencia. Esta norma rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.

En la misma Gaceta 679 de 2021, aparecen las consideraciones y el que se suponía era el texto propuesto para segundo debate en el Senado.

Respecto al punto de consideraciones, se lee:

[...] se propone hacer uso del incentivo económico para incrementar la adquisición y renovación del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), por parte de los propietarios y/o conductores de vehículos motorizados a nivel nacional. En el mismo orden las estrategias concebidas en el proyecto podrán contribuir a mitigar el fraude y esto a su vez controlaría el costo de los siniestros, así como la disminución de la evasión, reduciría el fenómeno de pólizas prestadas y de cobros a ADRES. Pero además se refuerza su justificación y conveniencia al proponerse un nuevo ámbito del aseguramiento obligatorio, esta vez para garantiza la cobertura de gastos por daños materiales a terceros, cubriendo la reparación o parte de ella de los bienes asegurables en caso de un choque simple, el uso de herramientas tecnológicas, con el fin de agilizar los procedimientos en vía ante un choque simple. Si el proyecto con los contenidos propuestos y las demás acciones complementarias dirigidas a bajar sobre todo la accidentalidad y los actos de corrupción y evasión en la obtención del SOAT, logra todos esos cometidos, se requerirían menos recursos para atender accidentes de tránsito y podría bajar la tarifa del SOAT para todos de manera sostenible.

En consecuencia, según la señalada gaceta se propuso el siguiente articulado:

[...]

Artículo 2. Adiciónense los parágrafos 1° y 2° al artículo 42 de la Ley 769 de 2002, los cuales quedarán así:

Parágrafo 1°. De los incentivos. Los propietarios de los vehículos y motos particulares que registren un buen comportamiento vial; por no reportar accidentes de tránsito que afecten la póliza del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) y no haber recibido sanciones por infracciones de tránsito, siempre y cuando realicen la renovación oportuna, tendrán derecho a la disminución en el valor del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) de manera progresiva, así:

a) Si en el año inmediatamente anterior al vencimiento de la póliza registra un buen comportamiento vial tendrán derecho a un descuento del diez por ciento (10%) sobre el valor de la tarifa del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT).

b) Si en los dos (2) años inmediatamente anteriores al vencimiento de la póliza registra un buen comportamiento vial, tendrán derecho a un descuento del quince por ciento (15%) en el valor de la tarifa del SOAT.

c) Si en los tres (3) años inmediatamente anteriores al vencimiento de la póliza registra un buen comportamiento vial, tendrán derecho a un descuento del veinte por ciento (20%) en el valor de la tarifa del SOAT.

Parágrafo 2°. La verificación de las condiciones exigidas para acceder a los descuentos, se hará teniendo en cuenta lo registrado en el RUNT respecto del vehículo a asegurar. Por lo cual, las aseguradoras en caso de haber novedad respecto a la propiedad del vehículo durante una misma vigencia del SOAT, deberán registrar dicha información con el fin de que los beneficios no sean conmutables al antiguo y nuevo propietario.

Parágrafo 3°. De la exclusión de los incentivos. Los incentivos otorgados por esta Ley son excluyentes y no podrán acumularse.

Teniendo en cuenta que los descuentos establecidos en este artículo son de aplicación progresiva, para acceder a estos por primera vez únicamente se tendrá en cuenta lo dispuesto en el literal a.

Parágrafo 4°. Las compañías aseguradoras reconocerán un máximo del 5% por comisiones a los intermediarios por venta del SOAT. Los recursos liberados por concepto de comisiones, serán aplicados para el cubrimiento de los incentivos de que trata la presente ley y la sostenibilidad del sistema.

[...]

Artículo 7. Vigencia. Esta norma rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.

Se resalta, que en la Gaceta 1260 de 2021, aparece una enmienda a la ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado, en razón a que se informó que

con posterioridad a la radicación del informe de ponencia para segundo debate, el día 31 de agosto de 2021 se sostuvo una reunión entre los autores, la ponente y el Ministerio de Hacienda, en la cual esa cartera planteó varias modificaciones que fueron consideradas para mejorar el proyecto, que fueron el punto de partida de la inclusión de la modificación del literal b) del artículo 223 de la Ley 100 de 1993.

La única motivación explícita de la previsión contenida en el artículo 3º es que en el período comprendido entre 2010 y 2018, se reportó que un 6% de los siniestros viales fueron ocasionados por vehículos fantasmas. y que:

Sumado a esto, el Informe Policial de Accidentes de Tránsito –IPAT- evidenció que sólo el 8.81% de los vehículos que se dieron a la fuga fueron identificados, encontrándose el 91.19% aún sin identificar, [...] lo cual implica que la ADRES es quien está costeando los gastos derivados de la atención médica, gastos de traslado, gastos funerarios y otros, de las víctimas de quienes-pese a haber estado involucrados en un accidente de tránsito-deciden deliberadamente emprender la fuga.²²

Así las cosas, se produjo la inclusión de un artículo nuevo al proyecto, con el siguiente texto:

Artículo 3º. Modifíquese el literal b) del artículo 223 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:

b) Una contribución equivalente al 52% del valor de la prima anual establecida para el seguro obligatorio de accidente de tránsito, que se cobrará en adición a ella;

Parágrafo: a partir del año 2023, de la contribución dispuesta en el literal b) del presente artículo, la ADRES deberá destinar 2 puntos porcentuales para priorizar el pago directo de la cartera adeudada a las IPS por reclamaciones derivadas de accidentes de tránsito por vehículos no identificados o asegurados. En caso de no tener pasivos por ese concepto, se podrán destinar estos recursos para financiar el aseguramiento en salud del régimen subsidiado.

El Gobierno Nacional reglamentará la materia en un plazo de 6 meses.

En la Gaceta 1366 de 2021 aparece el texto definitivo aprobado en sesión plenaria del Senado de la República del día 29 de septiembre de 2021, sin embargo, en la Gaceta 1488 del mismo año, se aclaró que el texto, en lo que interesa a la consulta, es el que sigue:

²² Gaceta del Congreso 1260 de 2021.

Artículo 3°. Modifíquese el literal b) del artículo 223 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así: “b) Una contribución equivalente al 52% del valor de la prima anual establecida para el seguro obligatorio de accidente de tránsito, que se cobrará en adición a ella;”

Parágrafo: a partir del año 2023, de la contribución dispuesta en el literal b) del presente artículo, la ADRES deberá destinar 2 puntos porcentuales para priorizar el pago directo de la cartera adeudada a las IPS por reclamaciones derivadas de accidentes de tránsito por vehículos no identificados y/o no asegurados. En caso de no tener pasivos por ese concepto, se podrán destinar estos recursos para financiar el aseguramiento en salud del régimen subsidiado.

El Gobierno Nacional reglamentará la materia en un plazo de 6 meses.

Finalmente, en la Gaceta 1542 de 2021, se dejó constancia de que, en conciliación, por la diferencia de textos aprobados en Cámara y Senado, se acogió el texto aprobado en la plenaria del Senado.

En conclusión, al revisar el trámite surtido para la aprobación de la Ley 1621 de 2021, en lo que al artículo 3° respecta, se puede verificar que, en la exposición de motivos del proyecto no se contempló que la finalidad de incrementar en 2 puntos porcentuales la contribución de la prima anual del SOAT, pasando del 50% al 52%, fuera compensar la posible afectación a los recursos de la salud por el descuento concedido a los propietarios de los vehículos que registren un buen comportamiento vial por no reportar siniestros que afecten la póliza.

Es claro que, en el curso del proyecto en la Cámara de Representantes, la modificación del artículo 233 de la Ley 100 de 1993, que a la postre sería el artículo 3° de la Ley 2161, no estuvo prevista.

Solamente, para el último debate del proyecto, ya en el escenario de la plenaria del Senado de la República, según consta en la Gaceta 1260 de 2021, se incluyó el artículo por el cual se modificó el literal b) del artículo 223 de la Ley 100 de 1993, referente al incremento del valor de la prima anual establecida para el SOAT, en 2 puntos porcentuales, pasando del 50% al 52%.

También se previó un parágrafo que dispone que «a partir del año 2023, de la contribución dispuesta en el literal b) del presente artículo, la ADRES deberá destinar 2 puntos porcentuales para priorizar el pago directo de la cartera adeudada a las IPS por reclamaciones derivadas de accidentes de tránsito por vehículos no identificados y/o no asegurados. En caso de no tener pasivos por ese concepto, se podrán destinar estos recursos para financiar el aseguramiento en salud del régimen subsidiado».

En los antecedentes referidos, no se evidencia que tal modificación, haya obedecido a un propósito de compensar una clara o potencial afectación a los recursos de la salud por el descuento del 10% concedido a los propietarios de los vehículos que registren un buen comportamiento vial.

Incluso, se reitera, para los autores de la iniciativa había suficientes recursos del SOAT, los que se habrían mantenido desde el año 2018, por lo que concluyeron que «es viable pensar que el proyecto de ley puede significar un beneficio para quienes deben asumir esta responsabilidad económica, sin que, desde luego, el sistema sufra afectaciones negativas».

Se complementa esta conclusión diciendo que el texto definitivo del artículo 2 ibídem, fue el que fijó el descuento en un 10 % de la prima del SOAT, y estableció que se aplicaría para la vigencia 2022, amén que incluyó una precisión que ayuda a dilucidar el objeto de esta consulta, al prever, respecto de dicho descuento, en el párrafo primero, lo siguiente: [...] de ninguna manera afectará el valor de la contribución a la ADRES, que se calculará sobre el valor de la prima fijado por la Superintendencia Financiera de Colombia.

VI. Conclusión

Examinado el proceso legislativo surtido en el Congreso de la República, no existen argumentos para afirmar que la finalidad del artículo 3° de la Ley 2161 de 2021 haya sido la de compensar el descuento creado por esa ley para los propietarios de vehículos que registrasen un buen comportamiento vial por no reportar siniestros que afectaran la póliza del SOAT y que la hubieren renovado de manera oportuna.

El artículo 3° de la señalada disposición legal se ocupó de modificar una norma ya existente, esto es, el literal b) del artículo 223 de la Ley 100 de 1993.

En la redacción original de la Ley 100 de 1993 se establecía:

Artículo 223: Financiación de la subcuenta de enfermedades catastróficas y accidentes de tránsito. El cubrimiento de las enfermedades catastróficas definidas en el artículo 166 de la presente ley se financiará de la siguiente forma:

[...]

b) Una contribución equivalente al 50% del valor de la prima anual establecida para el seguro obligatorio de accidente de tránsito, que se cobrará en adición a ella.

[...]

Con la modificación introducida por el artículo 3° de la Ley 2161 de 2021, la norma quedó así:

Artículo 223: Financiación de la subcuenta de enfermedades catastróficas y accidentes de tránsito. El cubrimiento de las enfermedades catastróficas definidas en el artículo 166 de la presente ley se financiará de la siguiente forma:

[...]

b) Una contribución equivalente al 52% del valor de la prima anual establecida para el seguro obligatorio de accidente de tránsito, que se cobrará en adición a ella.

[...]

Se trató de un aumento de 2 puntos porcentuales del valor de la prima anual establecida para el SOAT.

Por otra parte, el artículo 14 de la Ley 2161 de 2021, es claro, por lo que no ofrece duda, al establecer que tal ley «rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias».

Dicha promulgación se surtió con la publicación en el Diario Oficial 51.870 del 26 de noviembre de 2021.

Ello indica como consecuencia, que el incremento de los 2 puntos porcentuales de la contribución del valor de la prima anual establecida para el SOAT en el artículo 3° de la Ley 2161 de 2021, es exigible desde el 26 de noviembre de 2021.

Ante dicha circunstancia, su recaudo ha estado a cargo de las aseguradoras para su posterior transferencia a la ADRES, según lo previsto en el Decreto 780 de 2016, «[p]or medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social», que en lo pertinente dispone:

Artículo 2.6.4.2.1.12 Contribución del SOAT. Corresponde a la contribución equivalente al cincuenta por ciento (50%) del valor de la prima anual establecida para el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) que se cobra en adición a ella, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley 100 de 1993. Las compañías aseguradoras autorizadas para su expedición están obligadas a recaudar esta contribución y a transferirla a la ADRES, dentro de los diez (10) primeros días hábiles de cada mes. (Resalta la Sala)

En tal virtud, para efectos de lo consultado por el ministerio, las compañías aseguradoras están obligadas a recaudar la contribución del SOAT con el incremento de 2 puntos porcentuales, desde el 26 de noviembre de 2021.

Es por ello posible afirmar, que si las compañías aseguradoras no efectuaron dicho recaudo a partir de la entrada en vigor de la Ley 2161 de 2001, omitieron dar cumplimiento de la obligación prevista en el artículo 2.6.4.2.1.12 del Decreto 780 de 2016, «[p]or medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social», y deberán asumir la diferencia del 2% no recaudado entre el 26 de noviembre y el 31 de diciembre de 2021.

En atención a las consideraciones anteriores, la Sala de Consulta y Servicio Civil

III. RESPONDE

1. ¿Debe entenderse que la finalidad del artículo 3 de la Ley 2161 de 2021, al incrementar en 2 puntos porcentuales la contribución que pasó del 50% al 52% es compensar la posible afectación a los recursos de la salud por el descuento del 10% concedido a los propietarios de los vehículos que registran un buen comportamiento vial por no reportar siniestros que afecten la póliza del SOAT y haber renovado la misma de manera oportuna, según el artículo 2 ibidem?

No. Ni del texto de la norma ni de la aplicación de los métodos de interpretación histórico y teleológico, debe entenderse que la finalidad del artículo 3 de la Ley 2161 de 2021 es la de compensar la posible afectación a los recursos de la salud por el descuento del 10% concedido a los propietarios de los vehículos que registran un buen comportamiento vial por no reportar siniestros que afecten la póliza del SOAT y haber renovado la misma de manera oportuna.

2. De ser afirmativa la respuesta anterior ¿debe entenderse que la contribución del 52% de que trata el artículo 3 de la Ley 2161 de 2021 debía recaudarse a partir del 1° de enero de 2022?

No se responde, dado que la respuesta a la pregunta anterior no es afirmativa.

3. ¿Desde qué mes se consideraría que se hizo efectivo el incremento de los 2 puntos porcentuales de la contribución del valor de la prima anual establecida para el SOAT en el artículo 3 de la Ley 2161 de 2021, desde el 26 de noviembre de 2021 o partir del 1 de enero de 2022?

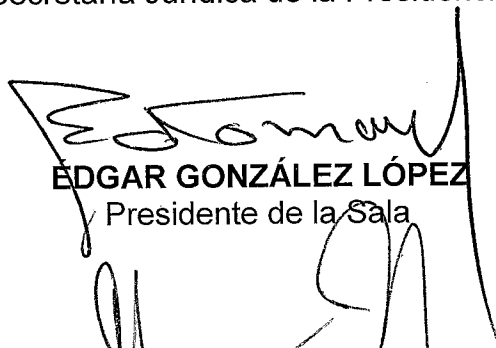
La Ley 2161 de 2021 entró a regir el 26 de noviembre de 2021, y en consecuencia, a partir de ese día se hizo efectivo el incremento señalado en su artículo 3°.

4. *En caso de que el artículo 3 de la Ley 2161 de 2021 hubiese entrado en vigencia desde el 26 de noviembre de 2021, quién debe asumir la diferencia de la contribución del 2% adicional no recaudado entre el 26 de noviembre y el 31 de diciembre de 2021?*

Es obligación de las compañías aseguradoras recaudar desde el 26 de noviembre de 2021, la diferencia de la contribución establecida por el artículo 3° de la Ley 2161 de esa anualidad.

Si no se hubiere efectuado tal recaudo, las aseguradoras deben asumir la diferencia.

Remítase al Ministerio de Salud y Protección Social y envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.



EDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Presidente de la Sala



ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Consejero de Estado



MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA
Consejera de Estado

ANA MARÍA CHARRY GAITÁN
Consejera de Estado
(Ausente con excusa)



REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ
Secretaria de la Sala

CONSTANCIA: El presente concepto fue firmado electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

30 AGO 2023

LEVANTAMIENTO DE RESERVA LEGA MEDIANTE AUTO DE FECHA 30 DE AGOSTO DE 2023.