

Bogotá D.C., 3 de agosto de 2026

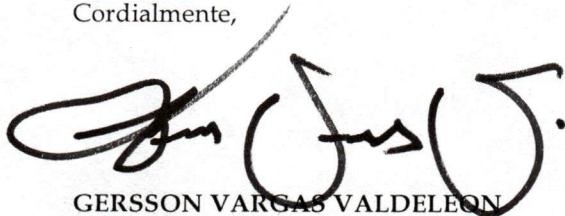
Doctor:
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ
Secretario General
Senado De La República
E. S. D.

Asunto: Radicación del proyecto "Por medio de la cual se establece un incentivo tarifario en el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) por no siniestralidad, se fija un recargo por siniestralidad reiterada y se dictan otras disposiciones"

Apreciado secretario general,

En cumplimiento de nuestro deber constitucional y legal, actuando en consecuencia con lo establecido en la Ley 5ª de 1992, en mi calidad de Congresista de la República, radicó ante su despacho, para que se inicie el trámite legislativo correspondiente el siguiente Proyecto de Ley: "Por medio de la cual se establece un incentivo tarifario en el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) por no siniestralidad, se fija un recargo por siniestralidad reiterada y se dictan otras disposiciones"

Cordialmente,



GERSSON VARGAS VALDELEÓN
H. Senador de la República.

PROYECTO DE LEY No. 141 DE 2026

"Por medio de la cual se establece un incentivo tarifario en el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) por no siniestralidad, se fija un recargo por siniestralidad reiterada y se dictan otras disposiciones"

EL Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer un incentivo tarifario sobre la prima en el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) a favor de los tomadores que no siniestralicen la póliza durante el año de vigencia, igualmente fija un recargo por siniestralidad reiterada al valor de la prima, se fortalecen los mecanismos de articulación y verificación institucional del cumplimiento de la póliza y se dictan otras disposiciones relacionadas con el aseguramiento obligatorio de accidentes de tránsito.

Artículo 2. Incentivo tarifario sobre la prima en el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT). Los tomadores de un Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito-SOAT que no hayan registrado siniestros durante el periodo de vigencia de su póliza anterior, tendrán derecho a un descuento sobre el valor de la prima vigente para la categoría correspondiente de su vehículo al momento de la adquisición de una nueva póliza sobre el mismo vehículo.

Igualmente el descuento deberá ser analizado y ajustado conforme al cronograma de fijación de la prima del SOAT que se realice anualmente por parte del Gobierno Nacional a través de la Superintendencia Financiera de Colombia.

Parágrafo 1. El Gobierno Nacional, a través de la Superintendencia Financiera de Colombia, determinará anualmente el porcentaje de descuento que trata este artículo, con fundamento en criterios técnicos y actuariales, el comportamiento de siniestralidad de cada tomador y la sostenibilidad financiera del ramo, de manera que dicho porcentaje se reconozca en su totalidad desde el momento en que el tomador acredite el cumplimiento de la condición de no siniestralidad, y constituya en todo momento un incentivo real y verificable a la no siniestralidad

Artículo 3. Recargo tarifario sobre la prima en el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) por siniestralidad reiterada. Los tomadores de un Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito-SOAT cuya póliza se siniestralice tres (3) o más veces durante un mismo periodo de vigencia, se le hará un recargo sobre el valor de la prima vigente de conformidad a la categoría correspondiente de su vehículo al momento de la adquisición de una nueva póliza sobre el mismo vehículo.

Cuando el tomador asocie el cubrimiento de la póliza a un vehículo de transporte público, lo determinado en este artículo operará cuando se siniestralice cuatro (4) o más veces durante un mismo periodo de vigencia.

En todo caso el recargo deberá ser analizado y ajustado conforme al cronograma de fijación de la prima del SOAT que se realice anualmente por parte del Gobierno Nacional a través de la Superintendencia Financiera de Colombia.

Parágrafo 1. El Gobierno Nacional, a través de la Superintendencia Financiera de Colombia, determinará anualmente el porcentaje de descuento de que trata este artículo, con fundamento en criterios técnicos y actuariales, el comportamiento de siniestralidad de cada tomador y la sostenibilidad financiera del ramo, de manera que dicho porcentaje constituya en todo momento un incentivo real y verificable a la no siniestralidad.

Parágrafo 2. En ningún caso el recargo podrá fijarse o aplicarse de manera que desincentive la utilización legítima de la cobertura por parte de las víctimas de accidentes de tránsito.

Artículo 4. Derecho de contradicción. El tomador podrá controvertir ante la aseguradora y, en su defecto, ante la Superintendencia Financiera de Colombia, la aplicación del recargo cuando considere que la información de siniestralidad reportada por el sistema de verificación que se disponga para la convalidación es inexacta o no corresponde a su póliza. Esta solicitud se deberá realizar dentro de los términos y mediante el procedimiento que para el efecto reglamente el Gobierno Nacional.

Artículo 5. Interoperabilidad en el Registro Nacional de Accidentes de Tránsito del Registro Único Nacional de Tránsito-RUNT. El Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT), Las compañías aseguradoras que operen el ramo del SOAT, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) y la Superintendencia Financiera de Colombia deberán garantizar la interoperabilidad de sus sistemas de información, con el fin de disponer, en tiempo real o en la periodicidad que se reglamente, la información necesaria para:

- a) Determinar la siniestralidad o no siniestralidad de cada vehículo para efectos de la aplicación del descuento y el recargo de que trata la presente ley.
- b) Reportar desde la subcuenta ECAT/ADRES los casos de vehículos sin SOAT vigente involucrados en accidentes de tránsito.

Artículo 6. Reporte de siniestralidad. Las compañías aseguradoras que operen el ramo del SOAT deberán reportar a Fasecolda, dentro de los plazos que reglamente el Gobierno Nacional, la información de los siniestros pagados por cada póliza, con el fin de alimentar el Registro Nacional de Accidentes de Tránsito del RUNT de que trata esta ley.

Artículo 7. Régimen de transición. El Gobierno Nacional contará con un periodo de cuatro (4) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley para reglamentar lo aquí establecido.

Artículo 8. Evaluación de impacto. El Gobierno Nacional presentará a las comisión Sexta del Congreso de la República, a los dos (2) años de entrada en vigencia de esta ley, un informe sobre el impacto del incentivo tarifario en los niveles de evasión y siniestralidad del SOAT.

Artículo 9. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente

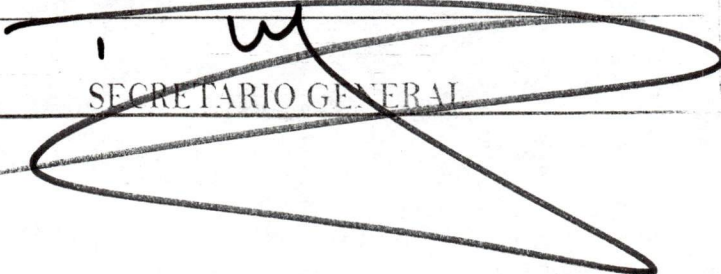


GERSSON VARGAS VALDELEÓN
Honorable Senador de la República



SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 03 de Agosto del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley Acto legislativo
No. 141/26 Con su correspondiente
Exposición de Motivos
H.S. Gerson Vargas Valdeleón


SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PROYECTO DE LEY No. 141 DE 2026

"Por medio de la cual se establece un incentivo tarifario en el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) por no siniestralidad, se fija un recargo por siniestralidad reiterada y se dictan otras disposiciones"

I. Objeto de la iniciativa legislativa

El presente proyecto de ley busca modernizar el régimen del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) a partir de cuatro componentes complementarios: (i) un esquema tarifario más técnico y transparente; (ii) incentivos que promuevan la tenencia oportuna del seguro; (iii) mecanismos reforzados de articulación interinstitucional para su verificación, y (iv) beneficios diferenciales para los usuarios que no hayan reportado siniestros.

II. Antecedentes y marco jurídico

Antecedentes:

1. Creación y naturaleza del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT)

El Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito fue creado mediante la Ley 33 de 1986, reglamentada posteriormente por el Decreto 1032 de 1991, con el propósito de garantizar la atención oportuna de las víctimas de accidentes de tránsito, con independencia de quién resulte responsable del siniestro. Esta característica –la cobertura objetiva, sin necesidad de establecer culpa– constituye el rasgo definitorio del SOAT y lo diferencia de los seguros de responsabilidad civil ordinarios: basta la ocurrencia del hecho para que opere la cobertura.

Con la finalidad de la ley 100 de 1993 (art. 192 y art. 193) y, posteriormente de la ley 769 de 2002 –Código Nacional de Tránsito Terrestre–, particularmente en su artículo 42 y concordantes, el SOAT quedó consolidado como un requisito de circulación obligatorio para fotos vehículo automotor que transite por el territorio nacional, bajo pena de inmovilización y sanción pecuniaria.

La finalidad principal de la póliza ha sido garantizar la prestación de servicios médico-quirúrgicos, el reconocimiento de indemnizaciones y demás coberturas derivadas de los accidentes de tránsito, evitando que las víctimas queden desprotegidas por razones económicas o administrativas ajenas a su voluntad.

En Colombia, el SOAT se consolidó como un instrumento articulado al Sistema General de Seguridad Social en Salud, en reconocimiento de que los accidentes de tránsito constituyen un evento de alto impacto sanitario, social y económico para el país. Esta articulación no es meramente conceptual: cuando el vehículo causante del siniestro carece de póliza vigente o no puede ser identificado, la atención de la víctima recae directamente sobre los recursos del Sistema, a través de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) – lo que evidencia que el

cumplimiento efectivo del SOAT no es solo una obligación individual del propietario del vehículo, sino una condición para la sostenibilidad financiera del propio Sistema de Salud.

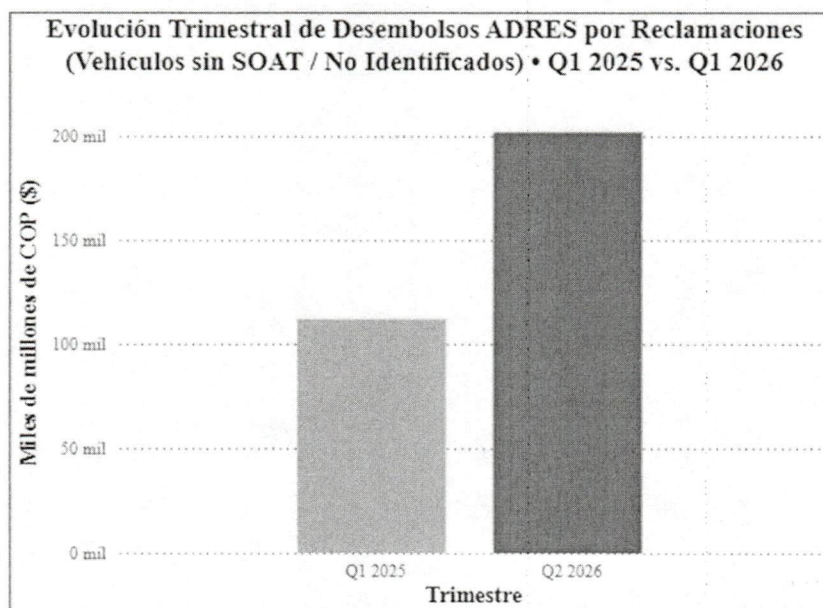
2. Integración del SOAT al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

El SOAT no es un instrumento aislado del sistema de aseguramiento en salud, sino que se encuentra articulado con este a través de la Subcuenta de Enfermedades Catastróficas y Accidentes de Tránsito (ECAT), administrada históricamente por el Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga) y, desde su liquidación, por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES).

Esta subcuenta cumple una función de última instancia: cuando la víctima de un accidente de tránsito no puede ser cubierta por una póliza SOAT vigente —porque el vehículo causante no la tiene, no fue identificado, o se superaron los toques de cobertura de la póliza individual—, es la subcuenta ECAT/ADRES la que asume el pago de la atención médica, con cargo a los recursos parafiscales del sistema.

Este diseño institucional revela con claridad el problema estructural que busca atender el presente proyecto de ley: la evasión del SOAT no sólo desprotege al infractor, sino que traslada el costo de su incumplimiento al sistema de salud pública, generando una externalidad negativa que termina siendo financiada por todos los cotizantes del sistema, y no por quien debía asumir el riesgo mediante la contratación del seguro.

La magnitud de esta carga se ha incrementado de forma significativa en los últimos periodos. Entre enero y marzo de 2026, ADRES desembolsó 202.000 millones de pesos por reclamaciones derivadas de accidentes ocasionados por vehículos sin SOAT o no identificados, cifra que prácticamente duplicó el valor pagado en el mismo periodo de 2025 (112.000 millones de pesos). Adicionalmente, solo en marzo de 2026 se reportaron cerca de 39.000 nuevos casos de este tipo, lo que representó un incremento cercano al 37% en el número de reclamaciones frente al mismo mes del año anterior, y un aumento superior al 70% en los montos reclamados.



Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES). Boletín Técnico de Reclamaciones - Corte a Marzo de 2026. Dirección de Otras Prestaciones, Dirección General. Bogotá D.C., Colombia. Disponible en el portal institucional (www.adres.gov.co)

Estas cifras evidencian que el fenómeno de la evasión no es un problema exclusivamente contractual entre asegurador y tomador del seguro, sino un problema fiscal y de sostenibilidad del sistema de salud que justifica la intervención legislativa que aquí se propone.

3. Evolución del régimen tarifario

El régimen tarifario del SOAT ha sido objeto de sucesivos ajustes normativos orientados, al menos en su propósito declarado a, incrementar la cobertura y reducir la evasión, particularmente en el segmento de motocicletas, que concentra la mayor proporción del parque automotor nacional y, simultáneamente, los mayores niveles de incumplimiento.

Etapas de tarifas altas y baja cobertura: Durante buena parte de la vigencia del esquema, las primas del SOAT (especialmente para motocicletas) se mantuvieron en niveles que un sector importante de propietarios consideraba desproporcionados frente al valor comercial de sus vehículos, lo que se tradujo en niveles persistentes de evasión.

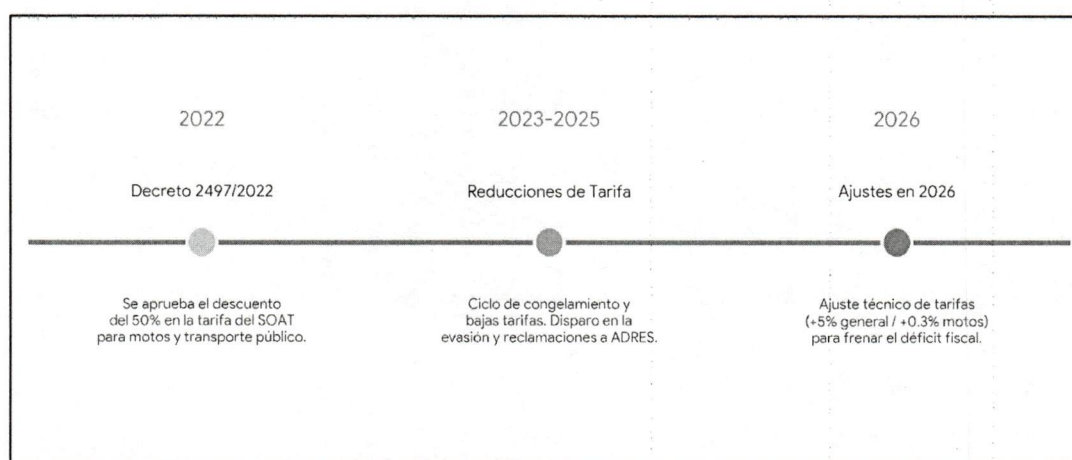
Etapas de subsidios y descuentos focalizados: Mediante el *Decreto 2497 de 2022* se estableció un subsidio para la adquisición del SOAT de motocicletas, medida que se prorrogó en las vigencias siguientes ante la ausencia de una fecha de terminación expresa en la norma.

Etapas de reducción tarifaria general (2023-2025): En este periodo el Gobierno Nacional, a través de la Superintendencia Financiera, aplicó reducciones sucesivas en las tarifas del SOAT, con la expectativa de que precios más bajos incentivarán la formalización de un mayor número de vehículos. No obstante, la evidencia disponible indica que esta estrategia no produjo los resultados esperados: pese a la reducción de tarifas, la evasión se mantuvo en niveles cercanos al 47% para el parque automotor general y superó el 58% en el caso específico de las motocicletas.

Ajuste tarifario de 2026: El 30 de diciembre de 2025, la Superintendencia Financiera anunció las tarifas

del SOAT aplicables desde el 1 de enero de 2026, con un incremento promedio del 5% para motocicletas y del 0,3% para vehículos particulares, poniendo fin al ciclo de reducciones tarifarias de los dos años previos.

El debate sobre el rumbo de la política tarifaria: Durante 2025, el propio superintendente financiero planteó públicamente la conveniencia de revisar al alza las tarifas del SOAT para determinados segmentos de usuarios, argumentando que la reducción tarifaria aplicada en los dos años anteriores no había logrado los resultados esperados ni en cobertura ni en formalización del aseguramiento.



Fuente: Elaboración propia con base en el Decreto 2497 de 2022 del Ministerio de Salud y Protección Social, los históricos tarifarios de la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) y los reportes de impacto presupuestal de la ADRES (2026).

Este ciclo de reducciones, subsidios e incrementos tarifarios —sin que ninguno haya logrado revertir de forma sostenida los niveles de evasión— constituye uno de los principales antecedentes que justifican este proyecto de ley: la evidencia disponible muestra que ajustar la tarifa, por sí solo, no basta para aumentar la tenencia del SOAT. Se requiere, en cambio, un esquema complementario que combine incentivos positivos, verificación interinstitucional efectiva y beneficios diferenciados para los usuarios cumplidos, que es justamente el objeto de esta iniciativa.

4. Problemática actual y necesidad de reforma

El diagnóstico más reciente disponible confirma que la evasión del SOAT en Colombia constituye un problema estructural, persistente y de magnitud creciente, con impactos directos sobre la seguridad vial, la sostenibilidad fiscal del sistema de salud y la protección efectiva de las víctimas de accidentes de tránsito.

Magnitud de la evasión: Según el balance oficial del Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT) al cierre de 2025, el 47% de los vehículos activos en el país circularon sin el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito vigente, lo que en cifras absolutas representa 9.896.601 vehículos con SOAT vencido. En la misma línea, el más reciente informe de Fasecolda —la Federación de Aseguradores Colombianos— señala que, de un parque automotor de 19,9 millones de vehículos, solo el 52% cuenta con SOAT vigente.

Concentración del problema en motocicletas: La evasión se acentúa de manera particular en el segmento de motocicletas, que además constituye la porción más numerosa del parque automotor nacional: al cierre de 2025, el RUNT registró 21.345.925 vehículos activos, de los cuales 13.528.164 eran motocicletas (63% del total nacional). Fasecolda estima que la evasión en este segmento asciende al 59%,

es decir, que solo cuatro de cada diez motociclistas circulan con el seguro vigente. Cifras más recientes, con corte a marzo de 2026, sitúan el parque de motocicletas registradas en cerca de 13,9 millones, de las cuales solo 5,7 millones contaban con SOAT vigente.

Heterogeneidad territorial: El fenómeno no se distribuye de manera uniforme en el territorio nacional. Reportes de evasión municipal muestran que existen municipios donde la evasión del SOAT y de la revisión técnico-mecánica supera el 90%, e incluso alcanza el 100% en algunos casos, lo que evidencia la necesidad de fortalecer los mecanismos de verificación y control, particularmente en zonas con menor presencia institucional.

Insuficiencia del régimen sancionatorio vigente como elemento disuasivo: Bajo la estructura sancionatoria actual, la multa por circular sin SOAT equivale a 30 salarios mínimos diarios legales vigentes, cifra que para 2026 asciende a aproximadamente 1.750.000 pesos. La persistencia de niveles de evasión cercanos al 50% del parque automotor — pese a la existencia de esta sanción y de la posibilidad de inmovilización del vehículo— indica que el enfoque exclusivamente punitivo ha resultado insuficiente para modificar el comportamiento de los propietarios de vehículos, lo que justifica explorar un esquema complementario basado en incentivos positivos para quienes cumplen con la obligación.

Impacto fiscal de la evasión sobre el sistema de salud: Como se señaló en el numeral 2, la evasión del SOAT traslada el costo de la atención de víctimas a la subcuenta ECAT/ADRES, cuyos desembolsos por este concepto se han incrementado de manera acelerada, duplicándose entre el primer trimestre de 2025 y el primer trimestre de 2026.

Conclusión del diagnóstico: El conjunto de la evidencia disponible —evasión estructural cercana al 50% del parque automotor, concentración crítica en motocicletas, alta variabilidad territorial, insuficiencia del esquema sancionatorio y presión fiscal creciente sobre el sistema de salud— configura un problema de política pública que no ha sido resuelto por los ajustes tarifarios aplicados en los últimos años y que requiere una intervención legislativa integral, orientada no solo a ajustar tarifas, sino a rediseñar los incentivos para la tenencia del seguro, fortalecer la verificación interinstitucional y reconocer beneficios diferenciados a los usuarios que cumplen oportunamente con esta obligación.

5. Diagnóstico técnico-institucional de la verificación interinstitucional

Uno de los factores que explica la persistencia de la evasión es la fragmentación de la información entre las distintas entidades que intervienen en el control de la obligación de portar el SOAT:

Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT): concentra la información de matrícula y estado de los vehículos, pero su cruce con la información de vigencia de pólizas SOAT no siempre opera en tiempo real, particularmente en organismos de tránsito municipales con menor capacidad tecnológica.

Fasecolda: administra el registro sectorial de pólizas SOAT expedidas por las aseguradoras afiliadas, información que constituye la fuente primaria para verificar la vigencia del seguro, pero cuya interoperabilidad con las autoridades de control en vía —particularmente la Policía Nacional de Tránsito y los organismos de tránsito departamentales y municipales— presenta brechas operativas.

ADRES: gestiona los recursos de la subcuenta ECAT y procesa las reclamaciones derivadas de accidentes con vehículos no identificados o sin SOAT, pero opera como último eslabón de la cadena, es decir, después de que el daño ya se ha materializado y el costo ya se trasladó al sistema de salud.

Organismos de tránsito municipales y departamentales: son la autoridad de control en vía, pero enfrentan capacidades desiguales —tecnológicas, de personal y presupuestales— para verificar en tiempo real la vigencia del SOAT, lo que explica en parte la elevada heterogeneidad territorial en los niveles de evasión reportados por el RUNT.

Este diagnóstico evidencia que el problema no es exclusivamente de incentivos económicos para el usuario, sino también de capacidad institucional para verificar el cumplimiento de la obligación de manera oportuna y en el punto de control. Por ello, el fortalecimiento de la verificación interinstitucional que propone este proyecto de ley busca cerrar la brecha entre la información que ya existe de manera dispersa en RUNT, Fasecolda y ADRES, y su disponibilidad efectiva para las autoridades de control en el momento y lugar en que se ejerce la vigilancia sobre la circulación de vehículos.

6. Justificación de los incentivos para la tenencia del SOAT

6.1. Punto de partida: el agotamiento del enfoque exclusivamente punitivo y tarifario

Los antecedentes reconstruidos en los numerales 3 y 4 permiten extraer una conclusión central para el diseño de esta iniciativa: durante casi cuatro décadas, la política pública frente a la evasión del SOAT ha oscilado entre dos únicas palancas —el ajuste de tarifas y el régimen sancionatorio— sin que ninguna de las dos, ni su combinación, haya logrado reducir de manera sostenida el incumplimiento. Las reducciones tarifarias aplicadas entre 2023 y 2025 no revirtieron la evasión estructural cercana al 47% del parque automotor y al 58-59% del segmento de motocicletas; la multa vigente de aproximadamente 1.750.000 pesos para 2026, sumada a la inmovilización del vehículo, tampoco ha sido suficiente para modificar el comportamiento de una proporción significativa de propietarios, especialmente en los municipios donde la presencia de autoridades de control es más débil.

Esta evidencia sugiere que el problema no es únicamente de precio ni únicamente de sanción, sino de diseño de incentivos: un esquema que solo castiga el incumplimiento, sin reconocer ni distinguir a quienes cumplen de manera sostenida, no genera una señal positiva que refuerce la permanencia en el sistema. De ahí la necesidad de un tercer instrumento de política, complementario a los dos anteriores: el reconocimiento de beneficios tangibles a los usuarios que mantienen su SOAT vigente y no generan siniestros.

6.2. Fundamento de comportamiento económico y de cumplimiento regulatorio

La literatura sobre cumplimiento normativo (regulatory compliance) y economía del comportamiento ha documentado de manera consistente que los esquemas regulatorios basados exclusivamente en la amenaza de sanción tienden a producir cumplimiento parcial cuando la probabilidad subjetiva de ser controlado es baja. Este es exactamente el escenario que revelan los datos de evasión municipal descritos en el numeral 4: en municipios donde la evasión del SOAT y de la revisión técnico-mecánica alcanza entre el 93% y el 100% del parque automotor, la percepción de riesgo de sanción es, en la práctica, marginal, de modo que la multa deja de operar como elemento disuasivo real.

Frente a este fenómeno, la introducción de un incentivo positivo —un beneficio que el usuario obtiene por cumplir, y no solo una sanción que evita por no incumplir— actúa sobre un mecanismo distinto de la conducta: refuerza la decisión de mantener el seguro vigente en el tiempo, no solo en el momento puntual de un control de tránsito. En términos de la ecuación de decisión del propietario del vehículo, el incentivo modifica el lado positivo del balance costo-beneficio (lo que se gana por cumplir), mientras que la sanción actúa únicamente sobre el lado negativo (lo que se pierde por incumplir). La evidencia expuesta en los numerales anteriores indica que actuar solo sobre este segundo lado de la ecuación ha resultado insuficiente.

6.3 Efecto esperado sobre la persistencia del aseguramiento

La evidencia comparada sobre esquemas de bonificación al buen historial –tanto en seguros de automóviles como en otros ramos– indica que este tipo de mecanismos tiende a incrementar la persistencia de los asegurados en el sistema, es decir, la probabilidad de que un usuario que ya cuenta con el seguro lo renueve de manera oportuna al vencimiento de la póliza. Este efecto de persistencia es particularmente relevante para el caso del SOAT, donde buena parte de la evasión no corresponde a vehículos que nunca han sido asegurados, sino a vehículos cuyo seguro venció y no fue renovado de manera inmediata, como lo sugiere la cifra de 9.896.601 vehículos con SOAT vencido al cierre de 2025 reportada por el RUNT.

En consecuencia, un esquema de incentivos para usuarios no siniestrados puede tener un efecto proporcionalmente mayor sobre la renovación oportuna que sobre la formalización de vehículos que nunca han contado con el seguro, lo cual debe tenerse en cuenta al momento de diseñar el articulado y de dimensionar las metas de reducción de evasión que se planteen en el análisis de impacto.

6.5. Coherencia con la función de solidaridad del sistema

Finalmente, el esquema de incentivos que propone este proyecto es coherente con la función de solidaridad que, como se explicó en el numeral 2, es inherente al SOAT: en la medida en que la reducción de la evasión disminuye la presión sobre la subcuenta ECAT/ADRES, los recursos que hoy se destinan a cubrir accidentes causados por vehículos no asegurados o no identificados podrían liberarse para otros fines del sistema de salud, o para financiar los propios incentivos que aquí se proponen, cerrando un círculo virtuoso entre cumplimiento individual y sostenibilidad colectiva del sistema.

En síntesis, el proyecto de ley propone el reconocimiento de beneficios diferenciados para los usuarios no siniestrados del SOAT como un tercer instrumento de política pública –distinto y complementario al ajuste tarifario y al régimen sancionatorio–, orientado a incrementar la tenencia sostenida del seguro, reducir la evasión estructural documentada en el diagnóstico, y disminuir la presión fiscal que actualmente recae sobre la subcuenta ECAT/ADRES.⁶

7. Antecedentes legislativos

El Congreso de la República ha tramitado en años recientes distintas iniciativas relacionadas con el SOAT, cuyo análisis resulta relevante tanto para justificar la necesidad de la presente reforma como para identificar riesgos jurídicos y de diseño normativo que deben evitarse en su articulado.

7.1 Ley 2161 de 2021

La **Ley 2161 de 2021**, cuyo propósito fue incentivar la compra y vigencia del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, se gestó a partir de las iniciativas legislativas 458 de 2020 en Senado y 019 de 2020 en Cámara. Esta norma recogió el espíritu del Proyecto de Ley 155 de 2020 de la Cámara de Representantes, el cual planteaba una estructura de beneficios progresivos de hasta el 35% para los conductores que demostraran una conducta ejemplar en las vías durante periodos prolongados. El texto definitivo integró diversas disposiciones al artículo 42 del Código Nacional de Tránsito, otorgando un alivio económico excepcional del 10% en la prima para aquellos tomadores que, tras un bienio sin siniestros y cumpliendo con la renovación a tiempo, accedieron a este beneficio durante la vigencia de 2022, bajo los términos del Decreto 1574 del mismo año. Aunque la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-395 de 2022, declaró exequible el artículo 2° de la Ley 2161 de 2021 en lo que respecta a la existencia misma del descuento por buen comportamiento vial, confirmando que este tipo de incentivo es constitucionalmente legítimo y compatible con la naturaleza del SOAT. La misma sentencia declaró inexecutable la expresión "del diez por ciento (10%)" contenida en el párrafo 1°, así como la totalidad del párrafo 3°, por considerar que la fijación de un porcentaje específico de descuento en el texto de la ley invade las competencias del Gobierno Nacional para la determinación técnica y actuarial de las

tarifas del ramo, función que corresponde a la Superintendencia Financiera de Colombia conforme a los principios de equidad, suficiencia y moderación del artículo 193 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

7.2 Proyecto de Ley 705 de 2024

Bajo la autoría del Honorable Representante Óscar Sánchez León, esta iniciativa legislativa pretende reformar la arquitectura de cobro del SOAT para el segmento de motocicletas. La propuesta contempla la expansión de los rangos tarifarios, transitando de las tres categorías actuales por cilindraje a un esquema de cinco niveles. Con este ajuste se busca que los vehículos de alta cilindrada, actualmente unificados en un solo tramo, asuman una carga prestacional más coherente con su tasación comercial y perfil de riesgo. El articulado ya superó satisfactoriamente su discusión en primer debate ante la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes. Este antecedente comparte con el presente proyecto el diagnóstico de fondo sobre la falta de proporcionalidad tarifaria como una de las causas de la evasión, particularmente en el segmento de motocicletas de cilindraje medio y alto. Sin embargo, su enfoque se limita exclusivamente al ajuste de la estructura tarifaria, sin abordar los componentes de incentivos positivos ni de verificación interinstitucional que constituyen el objeto central de la presente iniciativa. En este sentido, el proyecto que aquí se presenta no duplica sino que complementa este antecedente, abordando dimensiones del problema de evasión que dicho proyecto no cubre.

7.3 Proyecto de ley sobre pago del SOAT en cuotas (Senado, 2024)

De autoría del senador José Vicente Carreño, esta iniciativa propone permitir el pago del SOAT en cuotas —bimestrales, trimestrales o semestrales— en lugar del pago único de la prima anual, con el argumento de que buena parte de la población no cuenta, en un solo momento, con los recursos necesarios para adquirir el seguro. Este antecedente evidencia que el Congreso de la República ya ha identificado una causa adicional de evasión —la restricción de liquidez de los propietarios de vehículos— distinta de las que aborda directamente el presente proyecto (incentivos y verificación interinstitucional). Su existencia refuerza el argumento de que la evasión del SOAT es un fenómeno multicausal que requiere instrumentos legislativos complementarios entre sí, y no una solución única.

7.4 Antecedentes reglamentarios complementarios

Aunque no corresponden a proyectos de ley sino a decretos del Gobierno Nacional, resulta pertinente mencionar el Decreto 2497 de 2022 —que estableció el subsidio para la adquisición del SOAT de motocicletas de bajo cilindraje— y el Decreto 1574 de 2022 —que reglamentó el procedimiento de verificación del descuento por buen comportamiento vial creado por la Ley 2161 de 2021—, en la medida en que este último ya resolvió, a nivel operativo, buena parte del problema de cómo verificar que un usuario no ha tenido siniestros, ejercicio técnico que resulta directamente relevante para el diseño del componente de verificación interinstitucional que propone el presente proyecto de ley.

7.5 Proyecto de ley de exoneración del SOAT para motocicletas de hasta 250 c.c. ("SOAT cero"). El 12 de mayo de 2026, la senadora Paloma Valencia formalizó ante el Legislativo una iniciativa que pretende eximir de la obligación del SOAT a los ciclomotores de cilindraje inferior a 250 c.c. Esta propuesta plantea que la Nación asuma directamente el financiamiento de las prestaciones asistenciales derivadas de siniestros viales donde intervengan dichos vehículos. En su exposición, la congresista sostuvo que la medida impactaría positivamente a cerca de 13,5 millones de ciudadanos de los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3, argumentando que la alta desprotección en este grupo responde a limitaciones

de liquidez y no a una desobediencia deliberada. El impacto presupuestal, proyectado en 2,5 billones de pesos, se financiará mediante la reasignación de partidas de funcionamiento del Ministerio de la Igualdad. Adicionalmente, el texto otorga un semestre al Ejecutivo para reglamentar la integración de bases de datos, los protocolos de auditoría y el régimen de transición para el flujo de recursos hacia el sistema de salud.

7.6 Antecedentes reglamentarios complementarios

Aunque no corresponden a proyectos de ley sino a decretos del Gobierno Nacional, resulta pertinente mencionar el Decreto 2497 de 2022 —que estableció el subsidio para la adquisición del SOAT de motocicletas de bajo cilindraje— y el Decreto 1574 de 2022 —que reglamentó el procedimiento de verificación del descuento por buen comportamiento vial creado por la Ley 2161 de 2021—, en la medida en que este último ya resolvió, a nivel operativo, buena parte del problema de cómo verificar que un usuario no ha tenido siniestros, ejercicio técnico que resulta directamente relevante para el diseño del componente de verificación interinstitucional que propone el presente proyecto de ley.

8. Derecho comparado

La experiencia internacional en materia de seguros obligatorios de accidentes de tránsito ofrece referentes útiles para el diseño de esquemas de incentivos y verificación:

- **Chile** cuenta con el Seguro Obligatorio de Accidentes Personales (SOAP), de naturaleza y cobertura similares al SOAT colombiano, con un esquema de verificación centralizado a través del Registro Nacional de Vehículos Motorizados, que permite el cruce automático de información entre aseguradoras y autoridades de tránsito al momento de la revisión técnica y el pago de permisos de circulación.
- **España**, dentro del marco del seguro obligatorio de responsabilidad civil de vehículos a motor, ha desarrollado el Fichero de Vehículos Asegurados (FIVA), un mecanismo de verificación en tiempo real que permite a las autoridades de tránsito confirmar la vigencia del seguro sin necesidad de que el conductor porte el documento físico, y que ha sido señalado como un factor relevante en la reducción de los niveles de evasión.
- **México**, en el proceso de tránsito hacia la obligatoriedad del seguro vehicular en distintas entidades federativas, ha explorado esquemas de bonificación para conductores sin siniestros, en una lógica similar a la que este proyecto busca introducir para los usuarios no siniestrados del SOAT.

Estos referentes muestran una tendencia común: los países que han logrado reducir de manera sostenida la evasión no lo han hecho únicamente mediante ajustes de tarifa, sino combinando (i) verificación electrónica interinstitucional en tiempo real y (ii) esquemas de incentivo o bonificación para los asegurados cumplidos, que es precisamente el enfoque que adopta la presente iniciativa.

III. Análisis fiscal y de impacto

La jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa y pacífica en señalar que el análisis de impacto fiscal previsto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 no constituye un requisito de trámite cuya inobservancia genera un vicio de inconstitucionalidad, ni una condición habilitante para la aprobación de un proyecto de ley en primer debate. Desde la Sentencia C-502 de 2007, la Corte Constitucional precisó que dicha disposición constituye "un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa", cuya finalidad es que el Congreso delibere con conocimiento de causa sobre los costos fiscales de sus iniciativas, pero sin que ello se traduzca en una carga insuperable para el legislador ni en un poder de veto a favor del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre el trámite y aprobación de los proyectos de ley, como lo reiteró expresamente la Sentencia C-911 de 2007 al advertir que reconocer tal poder de veto "vulneraría la autonomía del legislador y el principio de separación de las ramas del poder público". En la misma línea, la Sentencia C-322 de 2021 precisó que la carga del Congreso "no exige un análisis detallado y exhaustivo del costo fiscal y las fuentes de financiamiento", sino apenas una consideración mínima que permita establecer los referentes básicos para valorar los efectos fiscales de la iniciativa, criterio unificado recientemente por la Sentencia C-340 de 2024. En consecuencia, la ausencia de un aval fiscal expreso del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al momento de radicar o debatir en primer debate el presente proyecto de ley no impide su trámite legislativo, sin perjuicio de que, en cumplimiento del deber de racionalidad fiscal que la misma norma impone, el Congreso de la República deberá considerar dicho concepto en las etapas subsiguientes del trámite, tal como se desarrolla en el numeral III de la presente exposición de motivos.

IV. Conflicto de interés

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, "*Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992*", se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, a cuyo tenor reza:

"Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. (...)*

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

Por lo anterior, se estima que esta iniciativa legislativa no genera conflictos de interés para su discusión y votación, toda vez que se trata de un proyecto de carácter general que no crea un beneficio o perjuicio particular, actual y directo. No obstante lo anterior, es menester precisar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso.

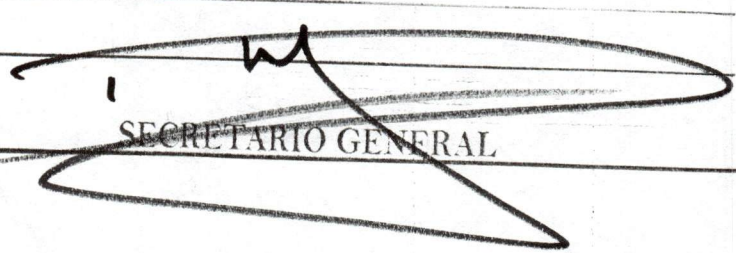
Cordialmente,



GERSSON VARGAS VALDELEON
Honorable Senador de la República

 **SENADO DE LA REPÚBLICA**
SECRETARÍA GENERAL

EL día 03 de Ago del año 2026
 Ha sido presentado en este despacho el
 Proyecto de ley X Acto legislativo _____
 No. 148/26 Con su correspondiente
 Exposición de Motivos
H.3. Gerson Vargas Valdeleón.


 SECRETARIO GENERAL