

**RESPUESTAS DE FASECOLDA A LAS INQUIETUDES PLANTEADAS POR  
LOS INTEGRANTES DE LA COMISIÓN SEXTA RESPECTO DEL ALCANCE Y  
CONTENIDO DEL TEXTO PROPUESTO PARA EL PRIMER DEBATE DEL  
PROYECTO DE LEY No.001 DE 2018 CÁMARA.**

**Octubre 29 de 2018**

Históricamente, las sociedades han buscado la manera más eficiente para implementar sistemas y estándares de seguridad, de forma que han diseñado mecanismos para proteger su vida, sus bienes y su núcleo familiar. Con el correr del tiempo, estos mecanismos de protección se han perfeccionado respecto de los intereses que se pretende salvaguardar.

El contrato de seguro, regulado por el Código de Comercio, está instituido como un acuerdo de voluntades entre dos partes: el asegurador y el tomador del seguro. En este marco, el asegurador se obliga a asumir un riesgo y correlativamente a indemnizar al tomador del seguro, en el evento que se materialice el riesgo y por ende exista obligación. Por su parte, el tomador del seguro traslada el riesgo al asegurador y paga la prima respectiva.

El artículo 1045 y subsiguientes del Código de Comercio, establece los elementos y características principales del contrato de seguro:

- El interés asegurable: en seguros de daños, es la relación económica existente entre el asegurado y el bien jurídico asegurado. En seguros de personas: es la vida o la integridad física del asegurado.
- El riesgo asegurable: Suceso incierto que no depende de la voluntad del tomador del seguro, asegurado y beneficiario. El interés debe recaer sobre hechos ciertos, salvo la muerte, y los físicamente imposibles, que no son asegurables. Por ejemplo: el riesgo de incierto o terremoto son riesgos asegurables.
- La prima o precio del seguro: Es el valor o precio que cobra el asegurador por asumir los riesgos que le traslada el asegurado.
- La obligación condicional del asegurador: Promesa del asegurador de pagar hasta el valor asegurado en caso de realización del riesgo asegurado.

De manera general, en relación con el Proyecto de Ley No.001 de 2018, se deben establecer criterios técnicos que permitan estimar el riesgo toda vez que, en virtud de los fines contractuales del contrato, no se puede establecer el valor de la prima sin cuantificar la pérdida en los eventos en que se materialice el riesgo.

En otras palabras, para determinar el valor de la prima del contrato de seguro, es indispensable conocer el riesgo que se va a asegurar y el costo a cargo de la compañía de seguros, en caso de presentarse el siniestro. Este aspecto de cara a su iniciativa, que busca dar cobertura a los animales domésticos, silvestres y en situación de abandono, con cargo

al seguro obligatorio de accidentes de tránsito – SOAT, se debe previamente desarrollar un estudio que permita determinar las consecuencias a nivel legal y técnico en caso de adicionar este amparo a los actualmente establecidos para la atención de las personas que resulten lesionadas o fallecidas en un accidente de tránsito. Pretender destinar el 1% de las primas de este seguro para la atención de animales, más allá de las consideraciones legales que podrían llevar a concluir que es improcedente la medida, en la práctica significaría reducir los recursos disponibles para la atención de las personas o incurrir en una insuficiencia de tarifa, lo que llevaría a tener que aumentar el valor del seguro de cara a los ciudadanos.

Aunado a lo anterior, se debe vincular a la Superintendencia Financiera de Colombia, como ente facultado para actualizar y establecer la tarifa del seguro obligatorio de accidentes de tránsito – SOAT así como encargado de evaluar la suficiencia de la tarifa, es decir, de revisar mediante el análisis técnico respectivo, si los ingresos disponibles por concepto de primas son o no suficientes para cubrir el valor de los siniestros que se presentan. Para ilustrar este asunto, cabe mencionar que el estudio actuarial de 2017 de dicha Superintendencia, concluyó que las tarifas del SOAT eran insuficientes para cubrir los siniestros, y por ello se incrementaron las tarifas en enero de 2018<sup>1</sup>.

Sin embargo, en el marco del proyecto de ley en cuestión, la Superintendencia Financiera debe contar con datos concretos sobre la cantidad de animales que sufren accidentes de tránsito en el país y el costo de sus atenciones veterinarias, lo que en el lenguaje de seguros se denomina la frecuencia (cantidad) y severidad (costo) de los eventuales siniestros, para poder estimar mediante técnicas actuariales, la tarifa que correspondería a esta nueva cobertura y así poder garantizar los recursos necesarios para cubrir dichas atenciones. Establecer la cantidad de recursos que se requieren para la atención de animales, debe responder a parámetros técnicos, medibles y reales.

Para el caso del interés asegurable, la ponencia de la iniciativa no especifica quién sería el beneficiario del seguro, tampoco cual sería el procedimiento para demostrar la ocurrencia del siniestro y la respectiva obligación a cargo de la compañía de seguros. El Código de Comercio establece:

*“Artículo 1077 CARGA DE LA PRUEBA. Corresponderá al asegurado demostrar la ocurrencia del siniestro, así como la cuantía de la pérdida, si fuere el caso”.*

Debido a estos lineamientos legales, la iniciativa debe contemplar y estudiar todas las particularidades del contrato de seguro y los actores Estatales que intervienen para establecer el mejor camino para desarrollar la propuesta. Tal como está concebido el proyecto de ley, se debería construir prácticamente la misma institucionalidad o al menos similar, a la existente para la atención de personas. Cabe preguntarse por ejemplo: ¿así como existe un Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud (REPS) que administra el Ministerio de Salud, y en donde se identifican las IPS habilitadas en el país para brindar atenciones en salud a humanos, debería existir un registro de centros veterinarios para llevar algún control de las clínicas o centros veterinarios idóneos que

---

<sup>1</sup> Circular Externa 038 de 2017 de la Superintendencia Financiera de Colombia.

podrían atender y cobrar el seguro para cubrir las atenciones en salud de los animales? - ¿Cuál es la institución encargada de supervisar y vigilar a las veterinarias, así como opera la Superintendencia Nacional de Salud o las Secretarías de Salud de los distintos departamentos y distritos especiales? -¿Cómo operaría el transporte del animal lesionado en accidente de tránsito desde el lugar de los hechos hasta el centro veterinario de atención? -¿En caso de un accidente donde el vehículo involucrado se dé a la fuga o no esté asegurado con el SOAT, qué entidad se haría cargo de los costos de la atención veterinaria? -¿Cualquier persona podría cobrar la indemnización por muerte y auxilio funerario? - ¿Cuál sería la institucionalidad, hoy inexistente en Colombia, para auditar los siniestros que involucren animales? - ¿Cómo se evitaría el fraude al seguro o el maltrato animal en aras de cobrar las indemnizaciones correspondientes?

En línea de lo expuesto, para desarrollar el proyecto de ley que nos ocupa, los criterios relacionados con el riesgo, el valor y obligados al pago de la prima, los beneficiarios y las condiciones de cobertura de la compañía de seguros, tienen que integrarse a partir de estudios que se desarrollen integralmente, debido a que el espíritu del seguro obligatorio de accidentes de tránsito – SOAT, está orientado a la atención de personas víctimas de accidentes de tránsito. Por esta razón no es dable dar alcance de estos lineamientos a la atención de animales.

Conscientes de la importancia de los animales y de su protección por parte de la sociedad, consideramos que las iniciativas que versen sobre la protección de ellos tendrán que orientarse bajo políticas que se integren adecuadamente con el ordenamiento jurídico y económico del país. Además, se debe tener especial cuidado con la formulación de las medidas que se pretenden implementar, pues en el caso del proyecto de ley objeto de análisis, en lugar de propender por el cuidado de los animales, se podría estar incentivando el efecto contrario, pues sería atractivo para personas inescrupulosas maltratar animales con el fin de cobrar a las aseguradoras las indemnizaciones del seguro.

A continuación, de manera atenta procedemos a contestar en su mismo orden el cuestionario enviado por ustedes:

- 1. Está facultado el Congreso de la Republica para aprobar una iniciativa que disponga de un porcentaje del total de la póliza que las aseguradoras retienen para que responda por los gastos que se ocasionan con la atención de un animal atropellado?**

El SOAT fue creado para atender los daños corporales físicos causados a las personas (Decreto 663 de 1993 – Estatuto Orgánico del Sistema Financiero). La iniciativa a la que se refiere el proyecto de ley No. 001 de 2018, cambiaría el objeto social de este seguro y además cambiaría en parte la destinación de los recursos. No es loable tasar en un 1% el valor del riesgo, previo análisis técnico y jurídico del seguro obligatorio de accidentes de tránsito – SOAT, debido a que al consagrar este valor de la manera como está concebido en el proyecto, se generaría un impuesto exclusivo para las compañías de seguros con destinación específica y además reduciría los recursos disponibles para la atención de las personas víctimas de accidentes de tránsito. Debe analizarse estrictamente la estimación del riesgo asociado a la atención de animales domésticos, silvestres y en condición de abandono, incluidos en la iniciativa.

La facultad del Congreso no debe evaluarse únicamente en función de la aprobación de la iniciativa, sino asociada a la responsabilidad que ella conlleva, como modificar la estructura normativa del SOAT y cambiar su objeto social, crear la institucionalidad que se requiere para la atención de animales, establecer o crear las entidades de vigilancia y control de la adecuada atención de los animales y correcta disposición de los recursos, adoptar mecanismos de prevención de fraude al seguro y de posible maltrato animal en aras de cobrar las coberturas del seguro, entre otros.

Adicionalmente, es necesario hacer las siguientes precisiones:

El Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, Decreto 663 de 1993, en su artículo 191, incorpora:

**“CREACION DE SEGUROS OBLIGATORIOS.** *Solamente por ley podrán crearse seguros obligatorios”.*

Aunado a lo anterior, respecto del seguro obligatorio de accidentes de tránsito – SOAT, en su artículo 192, establece:

**“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” (...)*

De lo dicho se logra inferir, que desde su concepción el seguro obligatorio de accidentes de tránsito – SOAT, se creó como una garantía de atención para las víctimas de accidentes de tránsito, destinado exclusivamente a las personas nacionales y extranjeras que encontrándose en el territorio Nacional, se vean afectadas por estos eventos.

El literal a) del artículo 30 del Decreto 1283 de 1996 consagra la definición de accidente de tránsito en los siguientes términos:

*"Se entiende por accidente de tránsito el suceso ocasionado o en el que haya intervenido un vehículo automotor, en una vía pública o privada con acceso al público, destinada al tránsito de vehículos, personas y/o animales y que como consecuencia de su circulación o tránsito, o que por violación de un precepto legal o reglamentario de tránsito causa daño en la **integridad física de las personas.**"*

Del análisis de esta definición, se distingue un supuesto relevante para considerar que se trata de un evento amparado por el seguro obligatorio de accidentes de tránsito – SOAT, esto es: Que cause daño en la integridad física de las personas como consecuencia de la circulación o tránsito.

## **2. Ese 1% destinado al fondo sería trasladado por las aseguradoras al usuario o contratante de la póliza?**

La Superintendencia Financiera de Colombia es la entidad facultada para definir la tarifa del seguro obligatorio de accidentes de tránsito – SOAT, por esta razón, al tener establecido un esquema para la tarificación del seguro, no es pertinente incorporar la destinación mencionada en la iniciativa, debido a que el espíritu de este seguro, disminuiría los recursos destinados para la atención de las personas víctimas de accidentes de tránsito y podría hacer que la tarifa actual fuera insuficiente.

De otra parte, el 1% que se pretende destinar para la atención de animales domésticos, silvestres y en situación de abandono, sería con cargo a la prima, generando un nuevo impuesto en cabeza de las compañías de seguro. Esta situación, además de carecer de sustento legal, conlleva implicaciones económicas para el ramo y tendría un efecto desestimulante para la operación de las Aseguradoras del seguro obligatorio de accidentes de tránsito – SOAT, por las cargas adicionales que estarían a su cargo por la implementación de esta iniciativa. Además de lo anterior, debe preverse la atención de los animales que resulten lesionados en un incidente vial donde el vehículo involucrado se dé a fuga o no esté asegurado.

En este punto, procede citar que para el año 2017, el resultado financiero del ramo registró una pérdida de \$102 mil millones (después de impuestos). Si se espera que las compañías de seguros transfieran el 1% de las primas al fondo que se prevé en esta iniciativa, se estaría profundizando la pérdida de estas compañías en al menos \$14 mil millones anuales, si se tiene en cuenta que el valor de las primas disponibles para que las compañías de seguros atendieran los gastos asociados a la atención de personas víctimas de accidentes de tránsito y la operación del ramo fue de \$1.4 billones en el citado año.

Es necesario desarrollar un estudio técnico para estimar el riesgo que se busca amparar por medio de la iniciativa en cuestión, pues no se conoce el sustento técnico que justifique los requerimientos financieros para la atención de estos animales.

**3. Si las aseguradoras realizan descuentos del 5% del valor total de las pólizas, porque razón se sostiene que ese valor no puede ser asumido sin problemas por las aseguradoras.**

En relación con los descuentos que algunas compañías de seguros ocasionalmente realizan, se debe precisar que hace parte de su autonomía comercial que de manera responsable deciden asumir y no es una práctica generalizada.

Frente a este particular, el Decreto 780 de 2016, Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, en su artículo 2.6.1.4.1.1, incorpora:

*“Financiación de la Subcuenta ECAT del Fosyga. (...)*

*Parágrafo. En caso de que las compañías aseguradoras autorizadas para expedir el SOAT, concedan descuentos sobre las tarifas máximas fijadas en las normas vigentes sobre la materia, dichos descuentos no se trasladarán a las contribuciones o transferencias que estas compañías deben hacer a los Fondos de Solidaridad y Garantía (Fosyga), y el Fondo Nacional de Seguridad Vial, tarifas que se calcularán, cobrarán, pagarán y transferirán con base en las máximas establecidas”.*

Por esta razón, los descuentos en ningún caso se hacen contra la tarifa fijada para el seguro obligatorio de accidentes de tránsito – SOAT<sup>2</sup>.

**4. Ese fondo para la atención animal puede ser alimentado con recursos del presupuesto nacional, o los presupuestos de las entidades departamentales, distritales o municipales.**

Para definir la asignación de recursos para la financiación del fondo propuesto por este proyecto de ley, debe estudiarse la viabilidad de adicionarlos a los entes territoriales, determinar la entidad encargada de administrar los recursos y en este sentido, más allá de contemplar la posibilidad de asignarlos de esta manera, se debe determinar la conveniencia de hacerlo, pues como ya se dijo, la tarifa del seguro obligatorio de accidentes de tránsito – SOAT, cuenta con un esquema regulado por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Por otra parte, debe evaluarse el impacto fiscal y sobre los recursos públicos de esta iniciativa.

**5.Cuál es la responsabilidad de los departamentos, municipios y/o distritos frente al cumplimiento de la iniciativa.**

La responsabilidad de estos entes territoriales en relación con la tarificación del seguro obligatorio de accidentes de tránsito – SOAT, es nula, debido a que las facultades en esta materia las regula el Gobierno Nacional a través de la Superintendencia Financiera de Colombia<sup>3</sup>. Las modificaciones y/o actualizaciones de la tarificación del ramo debe ser producto de los estudios técnicos actuariales de los entes que regulan la materia.

---

<sup>2</sup> Circular 038 de 2016, Superintendencia Financiera de Colombia

<sup>3</sup> Decreto 663 de 1993, Artículo 193 Numeral 5. Facultades del Gobierno Nacional en relación con los términos de la póliza y contribución al Fosyga. Por tratarse de un seguro obligatorio de forzosa contratación, el Gobierno Nacional, a

**6. Existe infraestructura en los municipios para la atención de animales atropellados.**

En lo que respecta a este punto, no contamos con el conocimiento para emitir un pronunciamiento, no obstante, presumimos que en las principales ciudades del país se deben tener establecimientos destinados a la atención de animales domésticos. En contra posición, para la atención de animales silvestres, considerados en la iniciativa, debe tenerse en cuenta que por su especialidad, probablemente solo pueda encontrarse la atención idónea en lugares donde existan zoológicos, aspecto determinante y que debe ser analizado a la luz de la propuesta.

**7. Es posible que el Congreso de la Republica pueda aprobar una iniciativa que disponga de algunos recursos de la cuenta ECAT que administra los recursos del sistema general de seguridad social en salud, entidad que recauda el 47% del SOAT, para alimentar el fondo que recauda el proyecto.**

La discusión debe abordar la conveniencia de cambiar el alcance de la cuenta ECAT, que está concebida para la atención de personas y no de animales, así como la pertinencia de cambiar la destinación de los recursos de esta cuenta y agudizar así la situación financiera del sistema general de seguridad social en salud del país en cuanto a los recursos disponibles para la atención de todos los colombianos.

**8. Es factible que el articulado contenga un procedimiento para la atención de los animales y no dejarlo a reglamentación Nacional.**

Partiendo de la base de que la ley define las minucias de las materias que busca regular, no es conveniente que a través de ella misma se reglamenten los procedimientos que se implementarían con su aprobación. Por esta razón, la reglamentación debe ser de conformidad con los procedimientos aplicables a la materia.

**9. Si en un Distrito o Municipio no existe institución veterinaria, puede un veterinario atender un animal atropellado y solicitar a las aseguradoras los gastos de atención.**

Teniendo en cuenta que seguro obligatorio de accidentes de tránsito – SOAT, está destinado para la atención de personas víctimas de accidentes de tránsito, no se cuenta con un procedimiento que defina pautas para los eventos materia de la iniciativa. La normativa al respecto, prevé criterios específicos para la reclamación de los amparos que cubre el seguro y en el caso de prestadores de servicios de salud, los mismos deben estar identificados, inscritos ante el Ministerio de Salud, estar habilitados para los servicios que presta a las personas y son entidades vigiladas por la Superintendencia Nacional de Salud. Se debería entonces crear la institucionalidad respectiva para el caso de las veterinarias.

---

través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, señalará con carácter uniforme las condiciones generales de las pólizas. La Superintendencia Bancaria revisará periódicamente las condiciones técnicas y financieras de la operación de este seguro, propósito para el cual solicitará a las entidades aseguradoras la información que estime conveniente. En todo caso, en la determinación de las tarifas se observarán los principios de equidad, suficiencia y moderación y se podrán establecer rangos diferenciales según la naturaleza de los riesgos.

No obstante, se debe tener en cuenta que en el caso de los animales debe existir la mediación de una persona para presentar una reclamación por las atenciones que llegaran a prestarse, es por ello que la implementación de este tipo de asistencias genera diferentes incentivos negativos, que podrían verse reflejados en un aumento del maltrato animal y de las cifras de fraude en el ramo del seguro obligatorio de accidentes de tránsito – SOAT.