

Bogotá, 10-10-2022

Al contestar citar en el asunto



Radicado No.: 20221000701461

Fecha: 10-10-2022

Doctor  
**Gregorio Eljach Pacheco**  
Secretario General del Senado  
Congreso de la República  
Carrera 7° N° 8 -68  
[secretaria.general@senado.gov.co](mailto:secretaria.general@senado.gov.co)  
Bogotá D.C.

Asunto: Respuesta radicado SuperTransporte N° 20225341533132.

Respetado Secretario:

Atendiendo su amable solicitud, procedemos a pronunciarnos en el siguiente sentido:

## 1. Solicitud

Mediante el radicado del asunto nos requieren atender el cuestionario dirigido a esta Superintendencia, según la Proposición N° 75 de 2022 presentada por los Congresistas Ana Paola Agudelo, Carlos Eduardo Guevara, Manuel Antonio Virgüez, Irma Luz Herrera, relacionada con el *"la problemática que se viene presentando en materia del Seguro Obligatorio de accidentes de Tránsito-SOAT"*.

## 2. Respuesta

La Superintendencia de Transporte es un organismo descentralizado del orden nacional, de carácter técnico, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y presupuestal, adscrita al Ministerio de Transporte<sup>1</sup>, con funciones de policía administrativa limitado a la expedición de reglas dirigidas a los sujetos supervisados con el fin de: (i) instruirlos sobre cómo deben cumplir sus obligaciones legales y reglamentarias, o (ii) imponer mecanismos de vigilancia eficientes<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. Decreto 2409 de 2018 artículo 3

<sup>2</sup> "La Superintendencia de Transporte tendrá las siguientes funciones: (...) **13. Impartir instrucciones para la debida prestación del servicio público de transporte**, puertos, concesiones e infraestructura, servicios conexos, y la protección de los usuarios del sector transporte, así como en las demás áreas propias de sus funciones:  **fijar criterios que faciliten**



A continuación, se procede a dar respuesta a cada uno de los interrogantes:

**1. ¿Qué modificaciones o medidas se deben implementar para lograr la estabilidad del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito - SOAT?**

Al respecto, el artículo 42 de la Ley 769 del 2002 – Código Nacional de Tránsito –, exige que todos los vehículos que transiten en el territorio nacional colombiano deben contar con un seguro obligatorio vigente (SOAT), que cubra los daños corporales que pudieren causarse a personas debido a accidentes de tránsito.

Por otra parte, el artículo 1º de la Resolución 3443 de 2016, del Ministerio de Transporte expresamente dispuso que “[t]odas las entidades del sector transporte deberán aunar esfuerzos para apoyar a las entidades que tienen a cargo el control del cumplimiento, para garantizar la eficiencia de las acciones de supervisión, inspección, control y vigilancia”, incluyendo para esos efectos a los alcaldes municipales, distritales, autoridades metropolitanas y secretarías de tránsito y/o de movilidad.

Con relación a ello, no basta con la existencia de un servicio de transporte, ya que se debe propender porque este sea un transporte seguro en cumplimiento de los controles impuestos por el legislador para el efecto. Lo anterior, considerando que la conducción de vehículos automotores es calificada como una “*actividad peligrosa*”.

Como consecuencia de lo anterior, esta entidad ha enfocado su atención en la garantía del cumplimiento de las normas de tránsito y transporte del sistema por parte de todos los actores involucrados, para así minimizar los riesgos asociados a la actividad de conducción.

Es así como se han efectuado controles sobre la ilegalidad de ciertos servicios de transporte, que incumplen varias obligaciones, entre ellas, el porte del SOAT, para hacer frente a esta problemática, salvaguardando así la vida e integridad tanto de peatones, como de conductores.

---

su cumplimiento y señalar los trámites para su cabal aplicación.” Cfr. Decreto 2409 de 2018 artículo 5. “Son funciones del Despacho del Superintendente de Transporte: (...) **6. Impartir instrucciones en malena de la prestación del servicio de transporte**, la protección de sus usuarios, concesiones e infraestructura, servicios conexos; así como en las demás áreas propias de sus funciones:  **fijar criterios que faciliten su cumplimiento y señalar los procedimientos para su cabal aplicación.**” Cfr. Decreto 2409 de 2018 artículo 7.

*“(...) Las superintendencias, entonces, cuentan por regla general, con la facultad de instruir a los destinatarios de su vigilancia y control sobre la forma de ejecutar de la mejor manera posible las normas que regulan sus actividades, y respecto de ciertos requisitos que ellos deben cumplir en aras de facilitar las labores de verificación y encauzamiento de las actividades, que son necesarias para la efectiva vigilancia y control a cargo de dichas entidades.”* (Negrilla fuera de texto) Cfr. H. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 8 de marzo de 2007. CP: Ramiro Saavedra Becerra. Radicación número: 11001-03-26-000-1998-00017-00 (15071).

En igual sentido, se han hecho múltiples llamados de atención a los organismos competentes que realizan este tipo de verificaciones, para aplicar con mayor rigurosidad la normatividad existente en materia de tránsito, ejerciendo así nuestra función de inspección, vigilancia y control.

Esto se ve complementado con la labor preventiva que se ha venido extendiendo desde la Delegatura de Tránsito y Transporte Terrestre, donde se ha brindado acompañamiento y seguimiento tanto a usuarios, como a gremios y asociaciones sobre la reglamentación que se debe cumplir de forma obligatoria.

No obstante, todo lo relacionado a la fecha, este despacho considera que es urgente que desde el Ministerio de Salud y Protección Social se adopten las medidas necesarias para evitar los grandes fraudes que se han presentado y que ponen en riesgo la estabilidad del seguro.

De otro lado, para evitar la evasión, considero se debe estudiar la posibilidad de implementar sanciones automáticas con el uso de las tecnologías.

## **2. ¿Qué consideraciones tienen frente el SOAT como mecanismo para la salvaguarda de la salud y la vida de los participantes en el tránsito vehicular?**

La jurisprudencia constitucional ha reiterado que la libertad de circulación, consagrada en el artículo 24 superior, es *"un derecho constitucional que al igual que el derecho a la vida, tiene una especial importancia en tanto que es un presupuesto para el ejercicio de otros derechos y garantías, como, por ejemplo, el derecho a la educación, al trabajo o a la salud"*.<sup>3</sup>

Por ende, es indiscutible la importancia que tiene el transporte como herramienta para conectar y garantizar el ejercicio de otras prerrogativas tales como educación, trabajo y salud, que de otra forma se verían truncadas ante la imposibilidad de un desplazamiento libre por los lugares de escogencia, limitando así su materialización.

Ahora bien, la Corte Suprema de Justicia,<sup>4</sup> ha señalado sistemáticamente que *"la actividad de conducir un vehículo automotor no es un derecho; (...) es una actividad peligrosa que pone en riesgo la vida de quienes conducen, de los demás conductores y de los peatones (...); la actividad de conducir vehículos automotores, ha sido considerada por la*

<sup>3</sup> La Corte Constitucional ha manifestado que "[e]l legítimo ejercicio del derecho a la circulación se constituye en un presupuesto para el ejercicio de otros derechos constitucionales, cuyo desarrollo supone el reconocimiento a un derecho de movimiento que garantiza la independencia física del individuo." Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia T-150 de 1995; Sentencia T-595 de 2002.

<sup>4</sup> "(...) las disposiciones jurídicas reguladoras de los daños causados con vehículos y derivados del tránsito automotor, actividad lícita y permitida, claramente se inspira en la tutela de los derechos e intereses de las personas ante una lesión in potentia por una actividad per se en su naturaleza peligrosa y riesgosa (cas. civ. sentencia de 5 de octubre de 1997; 25 de octubre de 1999; 13 de diciembre de 2000), donde el factor de riesgo inherente al peligro que su ejercicio comporta, fija directrices normativas específicas." Cfr. H. Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia del 24 de agosto de 2009. Rad. 2001-01054.

*jurisprudencia constitucional como por la especializada en la materia, una actividad peligrosa que coloca per se a la comunidad ante inminente peligro de recibir lesión".<sup>5</sup>*

Por lo tanto, "el poder de regulación del transporte no sólo busca asegurar que en efecto las personas puedan desplazarse, busca también que éste se dé en condiciones de seguridad, sin tener que exponer la vida y la integridad personal a riesgos más allá de lo razonable"<sup>6</sup> Así entonces, ante ese peligro inherente a la actividad de conducir y además por estar ante la prestación de un servicio público,<sup>7</sup> el Estado ha impuesto requisitos y controles (i) sobre los vehículos,<sup>8</sup> (ii) sobre los conductores<sup>9</sup> y (iii) sobre otros sujetos que intervienen en la actividad,<sup>10</sup> que tienden a mitigar los factores de riesgo en esa actividad.<sup>11</sup>

<sup>5</sup> Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-468 de 2011; Sentencia C-089 de 2011; Sentencia T-609 de 2014

<sup>6</sup> "El transporte en calles y carreteras mediante los diferentes vehículos que permiten el tránsito terrestre son una de las formas conducentes para asegurar el goce efectivo de la libertad de locomoción. Pero se trata de formas de transporte que también generan riesgos para la vida y la integridad de las personas, que demandan un control del Estado. El poder de regulación del transporte no sólo busca asegurar que en efecto las personas puedan desplazarse, busca también que éste se dé en condiciones de seguridad, sin tener que exponer la vida y la integridad personal a riesgos más allá de lo razonable. Es decir, usar vehículos terrestres para el desplazamiento humano, supone generar o asumir riesgos significativos, incluso de muerte. El Estado, al asegurar las condiciones de seguridad y remover los obstáculos que impidan minimizar la probabilidad de que dichos riesgos tengan lugar, protege los derechos cardinales a la vida y a la integridad personal, presupuestos de toda libertad." Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-885 de 2010

<sup>7</sup> Al amparo del artículo 365 de la Constitución Política de Colombia, permite y ordena la intervención del Estado en beneficio de la comunidad. Al respecto, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional han señalado que se considera que hay servicio público de transporte en los siguientes casos: "[e]l elemento definitorio de la diferencia entre uno y otro tipo de transporte es que, en el público, una persona presta el servicio a otra, a cambio de una remuneración, al paso que en el privado, la persona se transporta, o transporta objetos, en vehículos de su propiedad o que ha contratado con terceros. (...) (en el transporte privado) i) La actividad de movilización de personas o cosas la realiza el particular dentro de su ámbito exclusivamente privado; ii) Tiene por objeto la satisfacción de necesidades propias de la actividad del particular, y por tanto, no se ofrece la prestación a la comunidad; iii) Puede realizarse con vehículos propios. Si el particular requiere contratar equipos, debe hacerlo con empresas de transporte público legalmente habilitadas, como se estudia en el siguiente capítulo. iv) No implica, en principio, la celebración de contratos de transporte, salvo cuando se utilizan vehículos que no son de propiedad del particular; v) Es una actividad sujeta a la inspección, vigilancia y control administrativo con el fin de garantizar que la movilización cumpla con las normas de seguridad, las reglas técnicas de los equipos y la protección de la ciudadanía." En el transporte público "i) Su objeto consiste en movilizar personas o cosas de un lugar a otro, a cambio a una contraprestación pactada normalmente en dinero. ii) Cumple la función de satisfacer las necesidades de transporte de la comunidad, mediante el ofrecimiento público en el contexto de la libre competencia; iii) El carácter de servicio público esencial implica la prevalencia del interés público sobre el interés particular, especialmente en relación con la garantía de su prestación - la cual debe ser óptima, eficiente, continua e ininterrumpida -, y la seguridad de los usuarios - que constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte ( ley 336/96, art. 2°). iv) Constituye una actividad económica sujeta a un alto grado de intervención del Estado; v) El servicio público se presta a través de empresas organizadas para ese fin y habilitadas por el Estado. vi) Todas las empresas operadoras deben contar con una capacidad transportadora específica, autorizada para la prestación del servicio, ya sea con vehículos propios o de terceros, para lo cual la ley defiere al reglamento la determinación de la forma de vinculación de los equipos a las empresas ( ley 336/96, art. 22); vii) Su prestación sólo puede hacerse con equipos matriculados o registrados para dicho servicio; viii) Implica necesariamente la celebración de un contrato de transporte entre la empresa y el usuario. ix) Cuando los equipos de transporte no son de propiedad de la empresa, deben incorporarse a su parque automotor, a través de una forma contractual válida." Cfr. H. Corte Constitucional. Sentencias C-981 de 2010 C-033- de 2014.

<sup>8</sup> V.gr. Reglamentos técnicos.

<sup>9</sup> V.gr. los requisitos para solicitar la licencia de conducción. Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-468 de 2011; Sentencia C089 de 2011.

<sup>10</sup> V.gr. en la ley 769 de 2002 se imponen deberes a los peatones y en general a los usuarios de las vías nacionales.

<sup>11</sup> "[...] Esta Corporación ha resaltado la importancia de la regulación del transporte terrestre con el fin de asegurar el goce efectivo de la libertad de locomoción, que tiene una relevancia cardinal, al constituir una condición necesaria para el goce efectivo de otros derechos fundamentales, de tal manera que debe garantizarse su ejercicio en condiciones de seguridad." Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-089 de 2011.

De manera que, en cuanto a la protección otorgada a las víctimas de accidentes de tránsito, el artículo 192 del Decreto 663 de 1993<sup>12</sup> prevé la existencia del seguro obligatorio de daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito (SOAT), siendo obligatorio para todos los vehículos que circulen en el territorio nacional. "El SOAT tiene como fin garantizar la prestación integral de los servicios de salud a las personas que resulten lesionadas en accidentes de tránsito."<sup>13</sup>

Entiéndase que el SOAT opera paralelamente en dos direcciones: por un lado, protege del eventual hecho dañoso a la víctima, salvaguardando su vida e integridad y por el otro, blindando el patrimonio del propietario del vehículo, que, aun cuando esta no es en estricto sentido su finalidad, promueve la toma de este tipo de seguro, al aliviar las cargas económicas en el escenario de un siniestro de tránsito.

También debe tenerse en cuenta el crecimiento poblacional. Dicho fenómeno escala tanto a nivel de transeúntes, como de desarrollo económico reflejado en la adquisición de vehículos circulantes por las vías. De esta manera, el riesgo inherente a la actividad de conducción en vez de decrecer tiende a incrementar con el paso del tiempo, lo que lleva a la necesidad de reforzar los mecanismos de protección, tales como el SOAT.

Recuérdese que todos los habitantes del país deben tener cubrimiento de seguridad social, lo que se ve reflejado en la atención médica derivada de estos siniestros. La seguridad social "surge como un instrumento a través del cual se le garantiza a las personas el ejercicio de sus derechos subjetivos fundamentales cuando se encuentran ante la materialización de algún evento o contingencia que mengüe su estado de salud, calidad de vida y capacidad económica, o que se constituya en un obstáculo para la normal consecución de sus medios mínimos de subsistencia a través del trabajo".<sup>14</sup>

A la par de dicho crecimiento poblacional, también surge la expansión urbana, que conlleva en cierta medida la construcción y desarrollo de mayor infraestructura de transporte, estableciéndose nuevas vías con circulación de automotores terrestres. Reiterando así la necesidad de amparar los riesgos, ofreciendo más tranquilidad en el ejercicio de dicha actividad peligrosa.

En referencia a la expansión urbana es preciso acotar que esta, al obedecer a una planeación orientada a un uso futuro, debe estar en función de la posibilidad de dotarla "con infraestructura para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos domiciliarios,"<sup>15</sup> entre otros. Este potencial uso entonces, deberá darse en condiciones de seguridad, que el seguro objeto de análisis proveerá en proporción.

<sup>12</sup> "Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración."

<sup>13</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION CUARTA. Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS. Bogotá, D.C., diez (10) de diciembre de dos mil catorce (2014). Radicación número: 11001-03-15-000-2014-02989-00(AC). Actor: HUMBERTO PARRADO RINCON. Demandado: COMPARTA EPS – S.

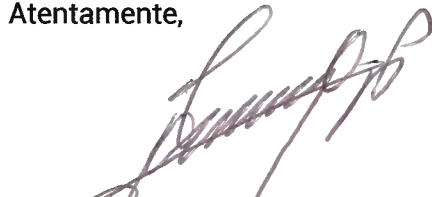
<sup>14</sup> Sentencia T-690 de 2014. Referencia: expediente T-4.346.424. Acción de tutela instaurada por Guillermo Cuesta Murillo contra COLPENSIONES. Magistrada (e) Ponente: MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ. Bogotá, D.C., once (11) de septiembre de dos mil catorce (2014).

<sup>15</sup> Referencia: Expediente D-10444. Actor: Rafael Ernesto Ferrer Padrón. Acción pública de inconstitucionalidad contra el parágrafo (parcial) del artículo 2 de la Ley 1469 de 2011 'Por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo

Para concluir, este despacho entendiendo la importancia que tiene el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito – SOAT, en la presente respuesta, considera que debe mantenerse dicho seguro, pues sin duda, éste garantiza la efectividad en la atención de los afectados en un accidente de tránsito, reduciendo así el riesgo en la actividad de conducir, inherente a la libre circulación, que a su vez es un medio para materializar otros derechos como la salud, la educación y el trabajo. En ese orden de ideas, resulta prioritaria su toma por parte del asegurado, protegiéndose así no solo de una multa resultante de una infracción a las normas de tránsito, sino del cubrimiento en caso de accidentes donde resulten heridos, salvaguardando así la vida y la integridad y amortiguando en cierta medida el patrimonio del tomador.

Reiteramos la disposición de esta Superintendencia para atender cualquier tipo de requerimiento o solicitud adicional.

Atentamente,



**Ayda Lucy Ospina Arias**  
Superintendente de Transporte

Copia: Señor Ministro de Transporte, doctor Guillermo Francisco Reyes González – Ministerio de Transporte - Calle 24 N° 60-50 Piso 9 Centro Comercial Gran Estación II- [ministro@mintransporte.gov.co](mailto:ministro@mintransporte.gov.co)

Proyectó: Natalia Polanía Osorio

Revisó: Aura Patricia Toro Miranda / María Fernanda Quiroga Serna

---

urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda'. Magistrada Ponente: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA.