

80013

Bogotá D.C.

Contraloría General de la República :: SGD 21-03-2024 14:13  
Al Contestar Cite Este No.: 2024EE0054541 Fol:0 Anex:0 FA:0  
ORIGEN 80013 UNIDAD DE APOYO TÉCNICO AL CONGRESO / NIVALDO HERNAN ONATRA CAMPO  
DESTINO GREGORIO ELJACH / SENADO DE LA REPUBLICA  
ASUNTO INFORME REMISIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES Y DE POLÍTICAS PÚBLICAS,  
OBS JOSE LUIS LACOUTURE PEÑALOZA / CÁMARA DE REPRESENTANTES

2024EE0054541



Doctor  
**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General del Senado de la República  
**JOSE LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**  
Secretario General de la Cámara de Representantes  
SENADORES Y REPRESENTANTES

**Asunto:** Remisión de estudios sectoriales y de políticas públicas, Contraloría General de la República.

Respetados secretarios generales,

En atención a lo dispuesto en el artículo 128 de la Ley 1474, en especial las funciones de la Unidad de Apoyo Técnico al Congreso relacionadas con el suministro de información que no tenga carácter reservado a las comisiones y plenarias para apoyar su ejercicio de control político, amablemente me permito anexar, en archivos digitales con formato en PDF, los estudios sectoriales aprobados en la última sesión del Comité Directivo de la Contraloría General de la República, de conformidad con la siguiente relación.

Título del estudio sectorial	Contraloría Delegada a cargo
Evaluación del impacto fiscal de la siniestralidad vial en el sistema de salud.	Despacho Vicecontralor General de la República
Panorama de los micronegocios en Colombia y su relación con la pobreza.	Contraloría Delegada para el Sector Comercio y Desarrollo Regional.
Evaluación del impacto económico en la aplicación de la contratación directa suscrita por las entidades públicas del orden nacional y territorial a través de los convenios y contratos interadministrativos 2019-2022	Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e instituciones Financieras.

Cordialmente,



**HERNÁN ONATRA CAMPO**  
Jefe Unidad de Apoyo Técnico al Congreso

Proyectó: Germán A. Cifuentes S / Coordinador de Gestión Unidad de Apoyo Técnico al Congreso  
Archivo: TRD 80013-077-246 - Informes de Estudios Sectoriales y de Políticas Públicas Remitidos al Congreso 2024.

Anexo lo enunciado.



**“EVALUACIÓN DEL IMPACTO ECONÓMICO EN LA  
APLICACIÓN DE LA CONTRATACIÓN DIRECTA SUSCRITA  
POR LAS ENTIDADES PÚBLICAS DEL ORDEN NACIONAL Y  
TERRITORIAL A TRAVÉS DE LOS CONVENIOS Y CONTRATOS  
INTERADMINISTRATIVOS 2019-2022”**

**EVALUACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA**

*Elaboró:*

**Marco Antonio Polo González**

**Luz Patricia Gallo López**

**Mónica Viviana Pava Barbosa**

**Juan Sebastián Cárdenas Lozano**

**Julia Ramona Palacios Perea**

**Jennifer Rodríguez Mendoza**

Profesionales

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras

**Ricardo Antonio Venegas Armesto**

*Director de Estudios Sectoriales*

# EVALUACIÓN DEL IMPACTO ECONÓMICO EN LA APLICACIÓN DE LA CONTRATACIÓN DIRECTA SUSCRITA POR LAS ENTIDADES PÚBLICAS DEL ORDEN NACIONAL Y TERRITORIAL A TRAVÉS DE LOS CONVENIOS Y CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS 2019-2022

Fecha entrega: noviembre 16 de 2023  
Revisó: Dr. Ricardo Antonio Venegas Armesto –director DES  
Fecha de revisión: noviembre 16 de 2023  
Aprobó: Dr. José Ignacio Arango Bernal -Contralor delegado (EF)  
Fecha aprobación: diciembre 13 de 2023

## Contenido

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	8
<b>1. DESCRIPCIÓN DE LA POLÍTICA A EVALUAR</b> .....	11
1.1 Descripción del contexto.....	11
1.2. Descripción del problema público .....	13
1.3 Lógica de la intervención.....	14
1.3.1 Teoría del cambio de la política pública.....	14
1.3.2 Descripción de la lógica de la intervención .....	14
1.3.2.1 Objetivo de la política pública.....	14
1.3.2.2 Población objetivo .....	16
1.3.2.3 Cobertura.....	17
1.3.2.4 Instrumentos.....	17
1.3.2.5 Fuentes de financiación.....	17
1.3.2.6 Actores de la política .....	19
1.3.2.7 Procesos y procedimientos .....	21
1.4 Resultados previos de la CGR sobre la política pública a evaluar .....	21
<b>2. MARCO Y ENFOQUE DE LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA</b> .....	22
2.1 Problema del que se ocupa la evaluación de la política pública.....	22
2.2 Enfoque de la evaluación de la política pública .....	25
2.3 Objetivos de la evaluación .....	26
2.4 Hipótesis.....	26
2.5 Definición de los indicadores.....	27
2.6 Alcance de la evaluación.....	29
2.5 Metodología.....	29
<b>3. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN</b> .....	31
3.1 Resultados de la política pública.....	32
3.1.1 Análisis de la presentación de registros .....	32
3.1.1 Análisis del impacto económico de la política .....	45

3.1.2 Cumplimiento de los principios de la contratación pública .....	49
3.1.3 Medición de los indicadores de eficiencia, eficacia y economía .....	55
3.1.4 Pertinencia de la política pública .....	58
3.1.5 Utilidad de la política pública .....	60
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>62</b>
Anexo 1. Diferencia entre convenio y contrato interadministrativo .....	67
Anexo 2. Preguntas de evaluación .....	69
Anexo 3. Método Muestreo Aleatorio Simple Estratificado .....	70

## SIGLAS

BMC	Bolsa Mercantil de Colombia
CCE	Colombia Compra Eficiente
CGR	Contraloría General de la República
Conpes	Consejo Nacional de Política Económica y Social
Corantioquia	Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DIARI	Dirección de información análisis y reacción inmediata
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EAFIT	Universidad Escuela de Administración, Finanzas e Instituto Tecnológico
ESAL	Entidades Sin Ánimo de Lucro
Fedesarrollo	Centro de Investigación Económica y Social
FGRDC	Fondo De Gestión del Riesgo de Desastres del Departamento de Casanare
JAL	Juntas de Acción Comunal
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Mipymes	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
PAE	Programa de Alimentación Escolar
PGN	Presupuesto General de la Nación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PQRS	Peticiones, Quejas, Reclamos y Solicitudes
SECOP	Sistema Electrónico de Contratación Pública
SGR	Sistema General de Regalías
SIIF-Nación	Sistema integrado de información financiera

## RESUMEN

Una de las figuras de la contratación en Colombia ha sido la suscripción de los convenios y contratos interadministrativos para aunar esfuerzos en el cumplimiento de las metas y planes estratégicos en la ejecución de los recursos por parte de las entidades del orden nacional y territorial. Dentro de los riesgos de este tipo de contratación se encuentra que las entidades públicas aparentemente están acudiendo a la modalidad de selección de contratación directa, evitando así el cumplimiento de lo estipulado en el estatuto de la contratación pública en lo relacionado a la licitación pública como regla general. Por otro lado, al parecer esta figura de contratación está siendo utilizada por las entidades públicas para mostrar una ejecución presupuestal del 100% en el último trimestre de la vigencia, efectuando un traslado de recursos a otra entidad para que los ejecute; lo que conlleva a mostrar una ejecución no acorde con la realidad que no permite constatar la entrega de bienes y servicios durante la vigencia fiscal.

Teniendo en cuenta la normatividad (Ley 80 de 1993 y normas reglamentarias) aplicadas a esta modalidad, se concluye que el uso de esta contratación se ajusta al marco jurídico a pesar de que pudo haberse aplicado otro tipo de selección; por la cual, la hipótesis planteada para la elaboración de este estudio se desvirtúa. De otra parte, no se encontró evidencia representativa que la figura de contratación directa a través de convenios y/o contratos interadministrativos esté siendo utilizada por las entidades públicas para mostrar una ejecución presupuestal del 100% en el último trimestre de la vigencia, efectuando un traslado de recursos a otra entidad para que los ejecute.

Los objetivos de la política de contratación pública se desarrollan a partir del PND 2018-2022, en donde se estableció como estrategia fortalecer los instrumentos para la asignación estratégica y responsabilidad del gasto público como es, impulsar medidas que permitieran garantizar un gasto público efectivo, en el que los procesos complementarios de la gestión financiera pública, impactaran directamente en la contratación pública en cuanto a la forma y oportunidad con las que se ejecutaran los recursos estatales.

Por lo anterior, la CGR realizó una evaluación del impacto económico para esta modalidad de contratación suscrita por las entidades públicas del orden central y territorial con la finalidad de realizar un pronunciamiento sobre la pertinencia y utilidad, de la eficiencia, eficacia y economía con que se han ejecutado esos recursos. La hipótesis que se pretendió demostrar es, si las entidades están acudiendo a esta modalidad para ejecutar sus presupuestos cuando debieron utilizar otra clase de modalidad evitando el cumplimiento de lo estipulado en el estatuto de contratación pública.

A manera de conclusión, el impacto económico se reflejó a través de la representatividad que tiene esta modalidad con respecto a los recursos ejecutados en la licitación pública, arrojando una proporción del 162,05%<sup>1</sup>, es decir, se observa una magnitud significativa en la ejecución de los recursos correspondientes a convenios y/o contratos interadministrativos con respecto a la ejecución de recursos de las licitaciones públicas en el período de estudio. De otra parte, con relación a la proporción en la ejecución de los recursos correspondientes a esta modalidad de contratación con respecto al

---

<sup>1</sup> El valor ejecutado de los convenios y contratos interadministrativos fue de \$179,4 billones y el de licitaciones públicas fue de \$110.7 billones

presupuesto de inversión del PGN se observó que fue del 84,3%<sup>2</sup>, lo que significa que los recursos de convenios y/o contratos interadministrativos tienen una gran representatividad en relación con este rubro. Por último, en la comparación efectuada con el gasto de funcionamiento se observó que la proporción fue del 23,2%<sup>3</sup>.

Por lo anterior, se puede concluir que su impacto económico es representativo dentro de la ejecución de recursos en el sector público. Se identificó que el 97,6% de las entidades seleccionadas para el estudio respetaron el principio de planeación, el 84% se sujetó al principio de responsabilidad, el 85,3% acogió el principio de transparencia y el 94,8% cumplió el principio de economía. Las limitaciones de la información suministrada por las entidades contratantes en el SECOP no permitieron realizar los cálculos correspondientes para los principios de eficiencia y eficacia. Adicionalmente, a partir de la consulta efectuada sobre la ejecución presupuestal en el aplicativo SIIF-Nación, se evidenció que solamente es identificable la transacción de primer orden o matriz entre las partes contratante y contratista, sin que pueda ahondarse en la canalización de recursos hacia los terceros que fungen como beneficiarios finales del gasto. Finalmente, se hace necesario revisar y replantear el rol de la entidad rectora de la contratación pública en Colombia, en el entendido que, a la luz de la normatividad vigente, ésta no tiene competencias legales para obligar a las entidades contratantes a registrar con amplio nivel de detalle la información financiera, presupuestal, de gestión y supervisión que permita un mejor

---

<sup>2</sup> El valor ejecutado de los Convenios y contratos interadministrativos fue de \$179,4 billones y los del rubro de inversión del PGN fue de \$212,8 billones

<sup>3</sup> El valor ejecutado de los Convenios y contratos interadministrativos fue de \$179,4 billones y los del gasto de funcionamiento del PGN fue de \$776,9 billones

ejercicio de seguimiento, control y vigilancia a los bienes y servicios transados.

## INTRODUCCIÓN

Colombia tiene un sistema de compras y de contratación pública, que cuenta con dos plataformas, la primera es la Tienda Virtual y la segunda, el Sistema Electrónico de Contratación Pública -SECOP-, regido por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – Ley 80 de 1993 y normas reglamentarias, que establecen los principios, condiciones y requisitos que los agentes del mercado deben asumir y cumplir las relaciones económicas con el Estado. Sin embargo, han aparecido prácticas inadecuadas en los procesos contractuales que no contribuyen a una eficiente y eficaz gestión de las entidades nacionales y territoriales al momento de adquirir bienes y servicios en procura de conseguir los fines esenciales del Estado social de Derecho.

Según datos del SECOP, administrado por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente (En adelante CCE), la contratación directa ocupa el segundo lugar<sup>4</sup> entre las modalidades más utilizadas por las entidades públicas con montos promedio de \$27 billones anuales y 26.000 contratos suscritos por año, en el período 2019-2022. Cifras que muestran el impacto de este tipo de contratos en la gestión y administración de los recursos públicos.

Por tal razón, la CGR realizó una evaluación del impacto económico que ha tenido la contratación directa suscrita por las entidades públicas del orden nacional y territorial, a través de los convenios y contratos interadministrativos, con la finalidad de realizar un análisis y pronunciamiento sobre la pertinencia y utilidad de esta modalidad de contratación durante el

---

<sup>4</sup> El primer lugar corresponde a la modalidad de contratación de Régimen Especial, las restantes son: Licitación Pública, Selección Abreviada, Asociaciones Público-Privadas, Subasta, Mínima cuantía, Concurso de méritos, y otros.

periodo 2019-2022, para lo cual se establecieron tres objetivos: i) analizar el cumplimiento de los principios de la contratación pública a la luz del ordenamiento jurídico y jurisprudencial respecto a los convenios o contratos interadministrativos para determinar si se cumplen con los principios de la contratación pública; ii) medir la eficiencia, eficacia y economía de los resultados en los convenios y/o contratos interadministrativos suscritos por las entidades nacionales y territoriales; y iii) realizar pronunciamiento de la pertinencia y utilidad con respecto de los convenios y contratos interadministrativos suscritos por las entidades públicas.

Para diferenciar entre convenio y contrato interadministrativo se acude a lo que plantea el artículo 95 de la Ley 489 de 1998:

*El **convenio interadministrativo** es un negocio jurídico bilateral, celebrado entre dos entidades públicas que dentro de unas típicas relaciones de colaboración pretenden alcanzar un interés general, a diferencia de lo que ocurre en el **contrato interadministrativo** donde cada una de las partes tiene diversidad de intereses y el contratista se encuentra en el mercado, de la misma manera que lo hacen los particulares.*

Es decir, consagró la posibilidad que tienen las entidades públicas de asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos<sup>5</sup>.

De acuerdo con lo anterior, el contrato, como verdadero acuerdo de voluntades es productor de efectos jurídicos y las partes actúan con intereses disímiles y contrapuestos. Una de las partes, es una entidad estatal, puede y

---

<sup>5</sup> Avellaneda, S. (2017). Convenios y contratos interadministrativo ¿Cómo usar estas herramientas de gestión de manera segura? Bogotá. P. 5

debe obtener ganancias, o generar valor respecto de su patrimonio, productos o actividad, si así lo autoriza su objeto social, o las funciones que le haya otorgado la ley.

Por su parte el convenio, se conoce como el “paralelismo de intereses” que nace del mencionado paralelismo de voluntades. Las partes tienen intereses convergentes o comunes para cooperar, alcanzar en forma eficaz la finalidad estatal prevista en la constitución o la ley.

Hecha esta precisión, se establece que la hipótesis que se validó tiene que ver si las entidades del orden nacional y territorial están acudiendo a la modalidad de selección de contratación directa, evitando así el cumplimiento de lo estipulado en el estatuto de la contratación pública. Por otro lado, al parecer esta figura de contratación está siendo utilizada por las entidades públicas para mostrar una ejecución presupuestal del 100% en el último trimestre de la vigencia, efectuando un traslado de recursos a otra entidad para que los ejecute; lo que conlleva a mostrar una ejecución no acorde con la realidad que no permite constatar la entrega de bienes y servicios durante la vigencia fiscal.

Este documento consta de cuatro secciones: En el primero, se presenta la descripción de la política a evaluar; en el segundo, se describe el marco teórico y enfoque de la evaluación de la política; en el tercero, se muestran los resultados de la evaluación y en el cuarto, se enuncian las conclusiones.

## 1. DESCRIPCIÓN DE LA POLÍTICA A EVALUAR

### 1.1 Descripción del contexto

CCE se creó con el Decreto Ley 4170 de 2011, como una Unidad Administrativa Especial, descentralizada de la Rama Ejecutiva del orden nacional, adscrita al Departamento Nacional de Planeación - DNP. Dentro de sus funciones dadas en el artículo 3 de este decreto están: *“Desarrollar, implementar y difundir las políticas públicas, planes, programas, normas, instrumentos y herramientas que faciliten las compras y contratación pública del Estado”*. Lo anterior enmarcado en los principios de eficiencia, transparencia y acceso a la información. Además, es la encargada de administrar la información registrada por las entidades en el SECOP.

La entidad desarrolla e impulsa políticas públicas y herramientas orientadas a la organización y articulación de los partícipes en los procesos de compras y contratación pública con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado.

Esta política pública hace parte del Sistema de Compra y Contratación Pública, definida en el PND 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” en la línea B “Gasto público efectivo”, del Pacto XV “Por una gestión pública efectiva”, el cual estableció como estrategia fortalecer los instrumentos para la asignación estratégica y responsabilidad del gasto público. Está diseñada para la gestión de las entidades públicas del orden nacional y territorial que se financian con recursos del Presupuesto General de la Nación -PGN y de ingresos propios territoriales. Para la ejecución,

supervisión y control de los procesos contractuales se cuenta con la herramienta del SECOP.

En el diagnóstico de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” se advierte que la contratación pública presenta varios problemas, entre ellos: No existe un régimen único de contratación pública aplicable a todas las entidades, exceso de regulación y dispersión de normas, y el actual sistema de contratación no tiene en cuenta los mercados locales lo que dificulta este proceso en las regiones.

Por otro lado, en las bases del PND 2022-2026<sup>6</sup> “Colombia, potencia mundial de la vida” se hace alusión a la participación de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas - MiPymes en compras públicas mediante la consolidación del sistema de contratación pública, reglamentando la interoperabilidad entre el Registro Único de Proponentes - RUP que realiza la Cámara de Comercio y el SECOP que facilite la verificación de las condiciones de los proponentes y reduciendo la duplicidad de funciones en estas dos plataformas.

En el mismo sentido, enfatiza la lucha contra la corrupción en las entidades públicas nacionales y territoriales, a partir de un trabajo articulado entre las instituciones públicas y la ciudadanía, ejecutando acciones para el seguimiento y evaluación de la contratación y compra pública y la promoción del control social<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Documento Bases del PND 2022-2026. P. 108 - versión febrero 6 de 2023.

<sup>7</sup> Ibidem. p. 186 - versión febrero 6 de 2023

## 1.2. Descripción del problema público

En Colombia los recursos ejecutados por contratación directa a través de convenios y contratos interadministrativos en el período 2019-2022 ascienden a \$108 billones, cifra significativa dentro de la ejecución presupuestal del Estado. La ejecución de estos recursos se registra en la plataforma SECOP II y I; sin embargo, no se cuenta con un registro del desempeño y cumplimiento de los objetivos y metas propuestos en estos procesos contractuales. Existen muchos factores que generan esta situación, entre las que se puede mencionar la asimetría de información entre las entidades que suscriben los convenios y contratos interadministrativos y los registros de los procesos contractuales. Esto conlleva a que el Estado no cuente con los datos y cifras exactas de los recursos que ejecutan las entidades públicas.

En el documento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público- MHCP<sup>8</sup> que analiza la calidad de la información y la interoperabilidad que debería existir entre el SECOP y el sistema de ejecución presupuestal SIIF-Nación, muestra las deficiencias en este campo, lo que no permite hacerle un seguimiento y control al avance financiero y el cumplimiento de la entrega a satisfacción de los bienes y servicios negociados.

En esta modalidad de contratación existe la posibilidad que las entidades del Estado estén utilizando esta figura para mostrar una ejecución presupuestal del 100% en el último trimestre de la vigencia, efectuando un traslado de recursos a otra entidad para que los ejecute.

---

<sup>8</sup> Documento MHPC (2023). Capítulo X. Sistema de Gestión Financiera de Contrataciones. Bogotá, p. 76

### **1.3 Lógica de la intervención**

La lógica de la intervención para el caso de esta política pública hace referencia a la necesidad de que los procesos contractuales realicen un gasto público más eficiente, respetando los principios de la contratación estatal tanto del orden nacional como territorial.

#### **1.3.1 Teoría del cambio de la política pública**

Dentro de la Teoría del cambio de la política pública se pretende tener un comportamiento eficiente en la manera como se ejecuta el gasto público para alcanzar los fines esenciales del Estado.

#### **1.3.2 Descripción de la lógica de la intervención**

La lógica de la intervención comprendió en la realización de las siguientes actividades: (i) identificación de la Teoría de Cambio en la que se basa la política pública a evaluar y, (ii) descripción de la política a evaluar, dada por el Gobierno Nacional.

##### **1.3.2.1 Objetivo de la política pública**

La política pública a evaluar se denomina Sistema de Compra y Contratación Pública, la cual se encuentra definida en el PND 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” en la línea B “Gasto público efectivo”, del Pacto XV “Por una gestión pública efectiva”, se estableció como estrategia fortalecer los instrumentos para la asignación estratégica y responsabilidad del gasto público como es, impulsar medidas que permitieran garantizar un gasto público efectivo, en el que los procesos complementarios

de la gestión financiera pública, impactaran directamente en la contratación pública en cuanto a la forma y oportunidad con las que se ejecutaran los recursos estatales.

Los objetivos principales de esta política pública fueron planteados en este PND de mejorar la forma como se hace el gasto público a través del Pacto por el Emprendimiento, la Formalización y la Productividad y del Pacto por una Gestión Pública Efectiva, los cuales son: (i) fortalecer los instrumentos para la asignación estratégica y responsabilidad del gasto público ii) simplificar y optimizar la contratación pública; y (iii) optimizar la administración del patrimonio del Estado y la gestión de activos.

De acuerdo con este Plan, el Gobierno se propuso avanzar hacia un gasto público más responsable, eficiente y orientado a resultados que facilitaría el desarrollo económico y social del país, por lo que se establecieron entre otras estrategias<sup>9</sup>, la simplificación y optimización del sistema de contratación pública; que permitiría contar con un gasto más efectivo, consistente con la sostenibilidad fiscal del país y con mayores impactos en términos de equidad y desarrollo.

Colombia Compra Eficiente -CCE de acuerdo con los lineamientos del mencionado PND en la línea B. el Gasto público efectivo, comenzó a desarrollar el Programa “fortalecimiento del sistema de compra efectiva” con el objetivo de incrementar el valor por dinero que obtiene el Estado en la compra pública, que se viene ejecutando a través del proyecto de inversión

---

<sup>9</sup> Racionalización, priorización y responsabilidad del gasto para los hogares y del sector productivo financiados con recursos del presupuesto nacional; fortalecimiento de la estrategia de defensa jurídica del Estado, para reducir el impacto fiscal de las demandas contra el Estado; y, la adopción de una política de reducción en los gastos de funcionamiento ajenos a la misión de las entidades.

“Incremento del valor por dinero que obtiene el estado en la compra pública” con un horizonte 2018-2024 que a 2022 se han ejecutado \$106.976 millones.

La importancia estratégica de este proyecto de inversión se encuentra consignado en el Documento Conpes 4048 de 2021, dedicado específicamente a modernizar y actualizar el sistema de compras de la Tienda Virtual y el SECOP para el fortalecimiento de la eficacia, eficiencia, promoción de la competencia, gestión de riesgos, transparencia y rendición de cuentas y poder de negociación del Estado en la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes hasta el año 2021.<sup>10</sup> En la Ley 2294 de 2023 por la cual se expide el PND 2022-2026 en su artículo 102 se menciona la creación de un sistema dinámico de adquisiciones dirigido a la adquisición de bienes y servicios para la economía popular y comunitaria.<sup>11</sup>

#### 1.3.2.2 Población objetivo

La población objeto de estudio está conformada por las entidades públicas del orden nacional y territorial, que ejecutan recursos del PGN, del Sistema General de Regalías- SGR e ingresos propios para cumplir los fines del Estado.

---

<sup>10</sup> Documento Conpes 4048 de 2021. Pg. 19

<sup>11</sup> Artículo 101° Ley 2294 de 2023. ASOCIACIONES DE INICIATIVA PÚBLICO POPULAR. Las Asociaciones de Iniciativa Público Popular, constituyen una modalidad de asociación que se regirá exclusivamente por lo previsto en el presente artículo y su reglamentación. Estas asociaciones son un instrumento contractual de vinculación entre entidades públicas y los diferentes instrumentos asociativos de origen comunitario tales como las unidades de la economía popular, organismos de acción comunal, social o comunitaria u otras formas de organización social, grupos y/o comunidades étnicas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, mujeres y víctimas, para el desarrollo de proyectos de infraestructura vial, educativa, medio ambiente, agrícola, pesca y pecuaria y de servicios públicos. Pg. 75.

### 1.3.2.3 Cobertura

Esta política es desarrollada en todo el territorio nacional, a través de la contratación que realizan las entidades públicas, ejecutando su presupuesto y los planes de compras de conformidad con los lineamientos de las normas presupuestales y financieros.

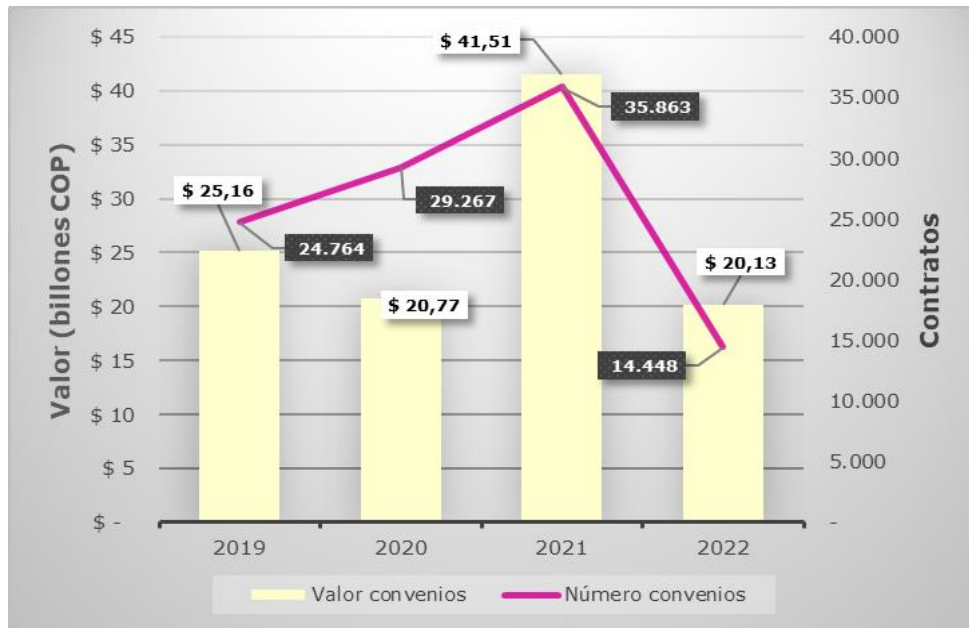
### 1.3.2.4 Instrumentos

Los procesos contractuales y compras se realizan en la plataforma transaccional del SECOP y la Tienda Virtual que administra CCE, en donde se registra la información de los contratos celebrados por las entidades.

### 1.3.2.5 Fuentes de financiación

Como ya ha sido mencionado, el sistema de contratación pública en Colombia se caracteriza por estar conformado por varios tipos de modalidades, una de ellas son los convenios y contratos interadministrativos ejecutados por un valor de \$108 billones, siendo 2021 el año de mayores recursos invertidos como se presenta en la Gráfica 1.

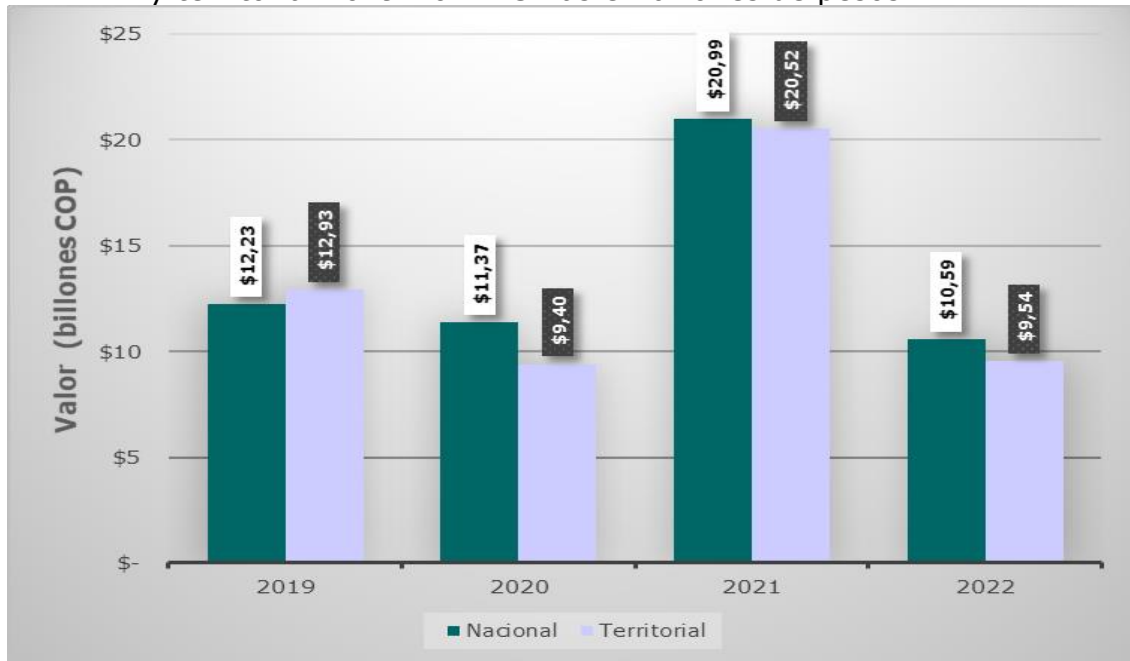
Gráfica 1. Número y valor de convenios y contratos interadministrativos 2019-2022. Cifras en billones de pesos



Fuente: SECOP: Datos abiertos. CCE. Consultado 2/3/2023. Elaborado DES CD GPEIF

En el ámbito nacional y territorial, se observó que los montos ejecutados de los convenios y contratos interadministrativos son de similar magnitud, el promedio nacional de \$13.7 billones y territorial, \$13.1 billones (Gráfica 2).

Gráfica 2. Valor de convenios y contratos interadministrativos a orden nacional y territorial 2019-2022. Cifras en billones de pesos



Fuente: SECOP: Datos abiertos.CCE. Consultado 2/3/2023. Elaborado DES CD GPEIF

### 1.3.2.6 Actores de la política

Dentro de esta política pública se puede identificar el rol de los siguientes actores:

- Las entidades públicas que reciben recursos del PGN y que adelantan procesos de contratación del orden nacional, al igual que recursos propios en el territorial
- Los oferentes en los procesos de contratación
- Los contratistas
- Los supervisores
- Los interventores
- Particulares que administran recursos públicos

- Las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos cuando ejerzan la participación ciudadana en los términos de la Constitución Política y de la ley.

En relación con las entidades formuladoras y ejecutoras de la política, se destacan:

- Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente-CCE, es la unidad rectora del Sistema de Compra Pública y administra el SECOP.
- El Departamento Nacional de Planeación -DNP, garantiza la interoperación de sus sistemas de información del presupuesto de inversión de las entidades públicas con el SECOP.
- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público-MHCP, entidad que debe garantizar la interoperabilidad de los sistemas de presupuesto y gasto con el SECOP<sup>12</sup>.
- De acuerdo con los lineamientos establecidos por la Secretaría de Transparencia del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República<sup>13</sup>, las entidades tienen la obligación de promover la utilización de canales amigables para la denuncia (Peticiones, Quejas, Reclamos y Solicitudes – PQRS) con temas relacionados con la corrupción y otros asuntos dirigidos a optimizar la gestión pública. Esta Secretaría administrará las encuestas anónimas de los usuarios de los procesos de contratación, para verificar la percepción de los proponentes sobre la

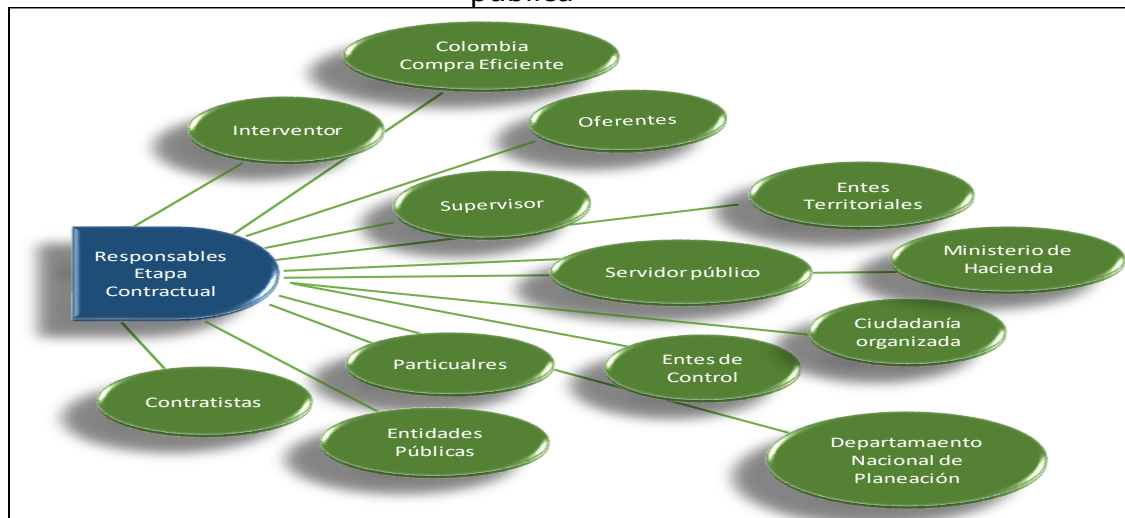
---

<sup>12</sup> Estudio. Fortalecimiento del sistema de compra pública para reducir el riesgo de corrupción. María Margarita Zuleta. 2017

<sup>13</sup> Ibidem 3.

transparencia y la objetividad de estos procesos<sup>14</sup> antes mencionados (Figura 1).

Figura 1. Partes involucradas y actores de la política de compras y contratación pública



Fuente: Ley 1082 de 2015. Elaborado DES CD GPEIF

### 1.3.2.7 Procesos y procedimientos

Debido a que existe la plataforma transaccional SECOP del Estado colombiano, los procesos contractuales y de compra de bienes y servicios se registran, administran y supervisan en la misma para poder hacer que la ejecución del gasto público sea eficiente.

## 1.4 Resultados previos de la CGR sobre la política pública a evaluar

En el mismo sentido, los organismos de control han evidenciado que entidades del orden nacional y territorial, acuden a esta modalidad de selección de contratación directa por medio de los convenios y contratos interadministrativos, para comprometer y ejecutar sus presupuestos mostrando una ejecución “disfrazada”, obstaculizando la libre competencia y

<sup>14</sup> Directiva presidencial 008/2022, Directrices de austeridad hacia un gasto público eficiente.

satisfacer la necesidad que dio origen a la contratación; con lo cual evaden llevar a cabo otras modalidades de selección.

## **2. MARCO Y ENFOQUE DE LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA**

### **2.1 Problema del que se ocupa la evaluación de la política pública**

Este estudio permitió evidenciar riesgos legales y constitucionales a la política pública objeto de evaluación, en el sentido de que la ley permite a las entidades hacer uso de estas figuras para el cumplimiento de los fines del Estado, como lo son la provisión de bienes, servicios y suministros para satisfacer las necesidades colectivas. Sin embargo, el uso excesivo de esta figura hace que se desvirtúe las bondades de esta modalidad.

El sistema de contratación colombiano consta de cuatro modalidades de selección: i) la licitación pública, ii) la selección abreviada, iii) el concurso de méritos y iv) la contratación directa.

Dentro de estas modalidades, es objeto de estudio la contratación directa<sup>15</sup>, y de las diez causales<sup>16</sup> que la rigen, enfocándonos específicamente a los convenios y contratos interadministrativos.

---

<sup>15</sup> Entendiendo por contratación directa, cualquier sistema de selección o procedimiento de contratación utilizado por las entidades estatales que no incluya la convocatoria pública, en alguna de sus etapas, ni permita la participación de una pluralidad de oferentes.

<sup>16</sup> (a) urgencia manifiesta; (b) contratación de empréstitos; (c) contratos interadministrativos; siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos (d) contratación de bienes y servicios de la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI), que requieran reserva para su adquisición; (e) contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas; (f) encargos fiduciarios celebrados por las entidades territoriales cuando inician Acuerdos de Reestructuración de Pasivos; (g) la inexistencia de pluralidad de oferentes; (h) prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión o que solamente puedan encomendarse a personas naturales determinadas; (i) arrendamiento, y (j) adquisición de inmuebles. (Ley 1150 de 2007).

En 2017, se realizó un estudio<sup>17</sup> sobre el sistema de compra pública, el cual concluyó sobre la necesidad de revisar las causales de contratación directa, pues en ellas hay negocios jurídicos que no corresponden al concepto de contratación directa. Hay contratación directa de obra, bienes y servicios disfrazada de convenio interadministrativo, en lo cual hay una violación a la selección objetiva.

En 2020, Fedesarrollo<sup>18</sup> adelantó una investigación sobre el índice de corrupción en el sistema de compra pública, donde identificó que las diferentes modalidades de contratación en el período 2014-2019 con mayor monto de recursos fueron: Régimen Especial<sup>19</sup> \$150 billones, Contratación Directa \$120 billones y la Licitación Pública \$110 billones, de la que detectaron los siguientes riesgos:

*"(...) En el régimen especial, el público en general no tiene claridad de cuáles son las reglas del juego de los procesos de selección. Además, en muchos casos no es claro por qué es aplicable un régimen especial y no el régimen general del estatuto de contratación. En la contratación directa no hay un proceso competitivo para seleccionar el proveedor o contratista por lo cual el comprador público escoge de forma discrecional al proveedor o contratista, discrecionalidad que puede ser aprovechada de forma indebida para favorecer amigos y relacionados, o para pagar favores políticos."*

En el mismo sentido, los organismos de control han evidenciado que entidades del orden nacional y territorial, acuden a la modalidad de selección de contratación directa por medio de los convenios y contratos interadministrativos para comprometer y ejecutar sus presupuestos,

---

<sup>17</sup> Estudio. Fortalecimiento del sistema de compra pública para reducir el riesgo de corrupción. María Margarita Zuleta. 2017

<sup>18</sup> Zuleta, M.M y Caro, C.A. (2020). Mirada a las alertas del índice de riesgo de corrupción del sistema de compra público colombiano identificadas en el cálculo del índice con la metodología del IMCO. Bogotá. P. 7-8

<sup>19</sup> Es una modalidad que no le aplica el régimen de Estatuto de Contratación Pública. Ecopetrol, el Banco Agrario, la Imprenta Nacional, RTVC y Satena, entre otras Entidades Estatales.

mostrando una ejecución disfrazada sin que realmente haya la satisfacción de la necesidad que dio origen a la contratación; con lo cual evitan llevar a cabo procesos de la licitación o convocatoria pública.

El problema que se pretende abordar está relacionado con el uso inadecuado del contrato y convenio interadministrativo que son utilizados para comprometer y ejecutar los presupuestos de las entidades públicas, y también la existencia de negocios jurídicos que no corresponden al concepto de contratación directa (Cuadro 1).

Cuadro 1. Árbol de problemas

Efectos Indirectos	Posible existencia de detrimento patrimonial	Posible aumento de los costos asociados a la ejecución de los contratos	Entrega de los productos no conforme al objeto propuesto en los contratos
Efectos Directos	Selección no objetiva de los ejecutores y/o contratistas	Deficiencias en la planeación y estudios previos	Falta de transparencia en la ejecución de los recursos
Problema Central	<b>El uso inapropiado de los contratos y/o convenios interadministrativos como mecanismo para comprometer y ejecutar los presupuestos de las entidades</b>		
Causa Directa	No existe una norma en el estatuto de contratación que aclare el uso de la contratación directa	Negocios jurídicos que no corresponden al concepto de contratación directa	Falta de seguimiento en la ejecución de la contratación directa
Causas Indirectas	Ineficacia en la ejecución de los recursos públicos	No dar cumplimiento al objeto del convenio y/o contrato interadministrativo	No cumplimiento con los estándares de calidad y oportunidad

Fuente: Elaborado DES CD GPEIF

El anterior Árbol de problemas se complementa con un conjunto de preguntas o interrogantes que permiten direccionar la verificación de los objetivos y las hipótesis planteadas ante el problema público detectado. (Anexo 2. Preguntas de evaluación).

## 2.2 Enfoque de la evaluación de la política pública

La metodología de evaluación de esta política pública se complementa con el del Marco Lógico, el cual permite aclarar los objetivos de cualquier proyecto, programa o política; facilitando la identificación de las relaciones de causalidad previstas en la Cadena de Valor, formada por los siguientes componentes: necesidades, objetivos, recursos, acciones, resultados e impacto. En igual sentido, posibilita determinar los indicadores de desempeño (eficiencia, eficacia y economía), así como realizar el pronunciamiento de los criterios de pertinencia y utilidad de esta política pública. Esta metodología propone la identificación de preguntas principales que deben resolverse para validar las hipótesis y determinar la posibilidad de materialización de los riesgos detectados (Figura 2).

Figura. 2. Proceso de la evaluación de la política pública



Fuente: Directrices para la evaluación políticas públicas INTOSAI GOV 9400. Julio 2016

### **2.3 Objetivos de la evaluación**

La CGR realizó una evaluación del impacto económico que ha tenido la contratación directa suscrita por las entidades públicas del orden nacional y territorial, a través de los convenios y contratos interadministrativos, con la finalidad de realizar un análisis y pronunciamiento sobre la pertinencia y utilidad de esta modalidad de contratación durante el periodo 2019-2022, para lo cual se establecieron tres objetivos: i) analizar el cumplimiento de los principios de la contratación pública a la luz del ordenamiento jurídico y jurisprudencial respecto a los convenios o contratos interadministrativos para determinar si se cumplen con los principios de la contratación pública; ii) medir la eficiencia, eficacia y economía de los resultados en los convenios y/o contratos interadministrativos suscritos por las entidades nacionales y territoriales; y iii) realizar pronunciamiento de la pertinencia y utilidad con respecto de los convenios y contratos interadministrativos suscritos por las entidades públicas.

### **2.4 Hipótesis**

Las hipótesis que se pretendieron demostrar: i) si las entidades públicas están acudiendo a la modalidad de selección de contratación directa para evitar así el cumplimiento de lo estipulado en el Estatuto de la contratación pública en lo concerniente a la licitación pública como regla general. ii) si la figura de contratación directa está siendo utilizada por las entidades públicas para mostrar una ejecución presupuestal del 100% en el último trimestre de la vigencia, realizando el traslado de recursos a otra entidad pública para que los ejecute.

## 2.5 Definición de los indicadores

De acuerdo con la naturaleza de los convenios y/o contratos, las cifras y la información que está disponible en el SECOP, se complementó con las solicitudes realizadas por la CGR a las entidades de la muestra sobre los valores ejecutados.

En esta evaluación se determinaron los indicadores de eficiencia, eficacia y economía, basado en las definiciones empleadas en el control fiscal así: i) la eficiencia<sup>20</sup> debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal propenda maximizar sus resultados, con costos iguales o menores; ii) la eficacia<sup>21</sup>, debe propender que los resultados de la gestión fiscal guarden relación con sus objetivos y metas, lográndolo con la debida oportunidad y optimización de costos, y por último, iii) la economía<sup>22</sup> debe permitir que la gestión fiscal se realice con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados.

De acuerdo con la Guía para la construcción de indicadores<sup>23</sup> del DAFP:

*El indicador de eficiencia evalúa la relación entre los recursos y su grado de aprovechamiento, en el que consiste un examen de costos en que incurren las entidades públicas encargadas de la producción de bienes y/o la prestación de servicios, para alcanzar sus objetivos y resultados, adquiridos en tiempo oportuno, al mejor costo posible, en la cantidad adecuada y con una buena calidad. Por lo que se incluyen medios humanos, materiales y financieros.*

---

<sup>20</sup> Numeral a). Artículo 3. Decreto 403 de 2020.

<sup>21</sup> Numeral b). Artículo 3. Decreto 403 de 2020.

<sup>22</sup> Numeral d). Artículo 3. Decreto 403 de 2020.

<sup>23</sup> DAFP. (2012). Guía para la construcción de indicadores de Gestión. Bogotá

En caso de los convenios y contratos interadministrativos se definió la variable financiera que se debe emplear en la elaboración de los bienes y servicios, cuya información debe reposar en las órdenes de pago que entregan las entidades contratistas. Es así como se estableció la relación entre los recursos y los productos obtenidos.

*El indicador de eficacia lleva de forma inherente la definición previa de objetivos y el seguimiento de estos a través de un sistema mínimo de información que permita informar sobre aspectos básicos del programa o la gestión a ser evaluada (productos que entrega el programa o el servicio, usuarios a quienes se dirige, objetivos principales o estratégicos y metas concretas con las cuales hacer el seguimiento). "La ambigüedad en la definición de los objetivos y las metas, no permitirá posteriormente realizar una evaluación útil y confiable, anulando los esfuerzos y costos incurridos en dicha evaluación"<sup>24</sup>*

Para este cálculo de acuerdo con este estudio, sólo se tuvo en cuenta las metas concretas relacionadas con los objetos de los contratos, que relaciona los objetivos con sus resultados.

*El indicador de economía es la capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en pro del cumplimiento de sus objetivos. "Indicadores típicos de economía son la capacidad de autofinanciamiento (cuando la institución tiene atribuciones legales para generar ingresos propios), la ejecución de su presupuesto de acuerdo con lo programado y su capacidad para recuperar préstamos y otros pasivos".<sup>25</sup>*

De conformidad con la naturaleza de los convenios y contratos se consideró el valor inicial del contrato y su valor pagado, que permitió evidenciar el cumplimiento de la entrega de los bienes y servicios, con la ejecución de los recursos financieros disponibles para lograr los objetivos y obtener lo contratado.

---

<sup>24</sup> Guinart y Sola (2003) Indicadores de Gestión para las entidades públicas. Cepal. Santiago de Chile. Noviembre de 2005. P. 33

<sup>25</sup> Armijo, M; Bonnefoy, J. (2005) Indicadores de Desempeño en el sector público. Cepal. Santiago de Chile.

La definición de las variables que caracterizan a estos indicadores está relacionada con las etapas de la cadena de valor, para medir la eficiencia se debió tener en cuenta los objetivos o metas de la eficacia; para la economía es necesario una eficiente ejecución de recursos, interrelaciones que no son posibles desligar. Por lo tanto, se realizó una simplificación en los procesos evaluados para llevar a cabo los análisis cuantitativo y cualitativo.

## 2.6 Alcance de la evaluación

El horizonte de la evaluación corresponde al período 2019-2022 de la contratación directa que se ha ejecutado a través de convenios y/o contratos interadministrativos por las entidades públicas del orden nacional y territorial (Cuadro 2).

Cuadro 2. Matriz de Planeación

Criterios	Información requerida	Fuentes de información	Método de recolección de datos	Métodos de análisis de datos	Limitaciones	Qué va a permitir decir el análisis
-Período de estudio: 20019-022.  Se abordará la contratación directa en cuanto a convenios y/o contratos interadministrativos	Base de datos del SECOP.  Base de datos de la DIARI.  Base de datos abiertos de CCE.	CCE  DIARI -CGR  Solicitud de información a las entidades pertinentes	Base de datos SECOP  Selección de una muestra de convenios y/o contratos interadministrativos  Consulta en las páginas web sobre normatividad y jurisprudencia	Métodos cuantitativos y cualitativos a través de la selección de una muestra representativa.  Metodología del Marco Lógico de la Cadena de Valor	Los resultados de la evaluación dependen de la calidad de las bases de datos, de las respuestas a las solicitudes a las entidades	Cuál es el impacto económico de la aplicación de la contratación directa a través de los convenios y/o contratos económicos.

Fuente. Procedimiento para la Elaboración de Política Pública. Elaborado DES CD GPEIF

## 2.5 Metodología

Para el análisis de la política pública del sistema de compra y contratación pública, se emplearon los métodos cuantitativo y cualitativo con el fin de evaluar el impacto económico en la ejecución de los convenios y contratos interadministrativos, realizando un pronunciamiento sobre la

pertinencia y utilidad de esta modalidad de contratación. Se verificó el rubro del cual se ejecutaron los recursos, por funcionamiento o por inversión.

A partir de estas dos aproximaciones metodológicas, se empleó el método deductivo (de lo general a lo particular), a través de la selección de una muestra representativa de convenios y contratos interadministrativos del orden nacional y territorial. Por lo tanto, se seleccionó una muestra representativa de 241 convenios y contratos interadministrativos de un universo de 105.148, suscritos por las entidades nacionales y territoriales en el periodo 2019 y 2022.

Para esta muestra se empleó el método estadístico de *Muestreo Aleatorio Simple Estratificado*<sup>26</sup> en tres etapas: la primera, se seleccionaron 12 estratos con las ciudades principales con mayores recursos ejecutados; la segunda, se definieron 6 estratos con los departamentos que tenían un valor por encima de la mediana de valores (\$375.630 millones); y la tercera, dentro de las ciudades de manera aleatoria se escogieron los convenios.

Igualmente, se estableció un nivel de confianza del 95% con un error de estimación de 6,02%, lo que permitió conformar los 18 estratos en que se agruparon los convenios y contratos de acuerdo con los recursos ejecutados, distribuidos regionalmente. El estimador utilizado fue el de la proporción de los elementos muestrales que cumplían con los requisitos de exigibilidad en cuanto a los principios de la contratación pública y los indicadores de

---

<sup>26</sup> Es un procedimiento de muestreo en el que el objetivo de la población se separa en segmentos exclusivos, homogéneos (estratos), y luego una muestra aleatoria simple se selecciona de cada segmento (estrato). Consultado el 21/11/2023 en: <https://www.questionpro.com/blog/es/muestreo-estratificado/#:~:text=Debilidades-,A%20diferencia%20del%20muestreo%20aleatorio%20simple%2C,y%2Ccomparaciones%20entre%20los%20estratos.&text=poblaci%C3%B3n%20total%20que%20pertenece%20a%20cada%20estrato>.

eficiencia, eficacia y economía; al igual, que los criterios de pertinencia y utilidad. (Anexo 3).

Los sistemas de información que se utilizaron en esta evaluación corresponden a los datos que se encuentran registrados en el SECOP, SIIF-Nación, Datos Abiertos de Colombia y bases de datos de la Dirección de Información Análisis y Reacción Inmediata - DIARI de la CGR, entre otros.

### **3. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN**

En esta sección se presenta la evaluación de la gestión de las entidades públicas del orden nacional y territorial que utilizaron la modalidad de contratación directa a través de los convenios y contratos interadministrativos, con el propósito de verificar el cumplimiento de los principios de la contratación pública<sup>27</sup>, la medición de la eficiencia, eficacia y economía, al igual, que el pronunciamiento de los criterios de pertinencia y utilidad que conllevan a la evaluación del impacto económico en el período de estudio.

La evaluación tiene dos aproximaciones metodológicas: una cuantitativa y otra cualitativa. La primera, consiste en la estimación o medición de las proporciones de cumplimiento formal y legal de los principios, los indicadores y los criterios antes mencionados. En la segunda, se explican estudios de casos relevantes desde la perspectiva jurídica, destacando posibles riesgos en la aplicación de este tipo de contratación.

---

<sup>27</sup> Arts.23, 24, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993. Principios de planeación, transparencia, economía y responsabilidad.

Dentro del período de estudio, en el 2020 surge una coyuntura excepcional a nivel mundial de salud pública que obliga a que en Colombia se declare la Emergencia Económica, Social, y Ecológica a causa de la Pandemia del COVID-19, con el Decreto 417 de 2020 por un término de 30 días, prorrogado con diferentes decretos. Bajo esta coyuntura, se analizaron los contratos suscritos y ejecutados en los años 2020-2021, evaluando la ampliación de plazos e incremento de recursos, especialmente, en los contratos del Programa de Alimentación Escolar -PAE.

### **3.1 Resultados de la política pública**

#### ***3.1.1 Análisis de la presentación de registros***

En este punto, se analizan los aspectos generales de los convenios y contratos interadministrativos y las situaciones inherentes a ellos en tres secciones: i) características relevantes, en la cual se describe la distribución de los convenios por departamentos, por origen de las fuentes de financiación y el estado del proceso contractual, entre otros aspectos; ii) calidad de la información registrada, relacionada con el contenido de los registros en cada una de las etapas pre contractual, contractual y post contractual, y, iii) Análisis del comportamiento operativo de los registros, lo cual hace referencia a la interoperabilidad entre SECOP y SIIF y características en el ciclo presupuestal de la “obligación”

#### i) Características relevantes

La base de datos consignada en el SECOP<sup>28</sup> está compuesta, de la información concerniente a la fecha de cargue, de inicio, final, objeto del

---

<sup>28</sup> <https://www.datos.gov.co/Gastos-Gubernamentales/SECOP-Convenios-Interadministrativos/s484-c9k3>

contrato, contratante, valor del contrato, contratista, origen de los recursos, departamento, municipio y estado de ejecución, entre otros ítems, lo que permite verificar la calidad de los registros.

Inicialmente, se encontraron errores en el marco muestral, debido a una incorrecta clasificación de los registros dado que pertenecen a otros tipos de contratos. La muestra seleccionada arroja que el 75.1% corresponden a convenios y contratos interadministrativos, y el 24.9% a la inconsistencia. Cuadro 3).

Cuadro 3. Comportamiento de los Contratos y Convenios Interadministrativos en la base de datos SECOP: CCE. Período 2019-2022

Concepto	Número	Porcentaje = Número / Total de la muestra
Convenios interadministrativos	103	42,7%
Contratos interadministrativos	78	32,4%
Contratos prestación de servicios	16	6,6%
Contratos con ESAL	20	8,3%
Contratos con JAC	15	6,2%
Contratos y convenios por fuera del período	4	2,1%
Otros	5	2,1%
<b>Total</b>	<b>241</b>	<b>100%</b>

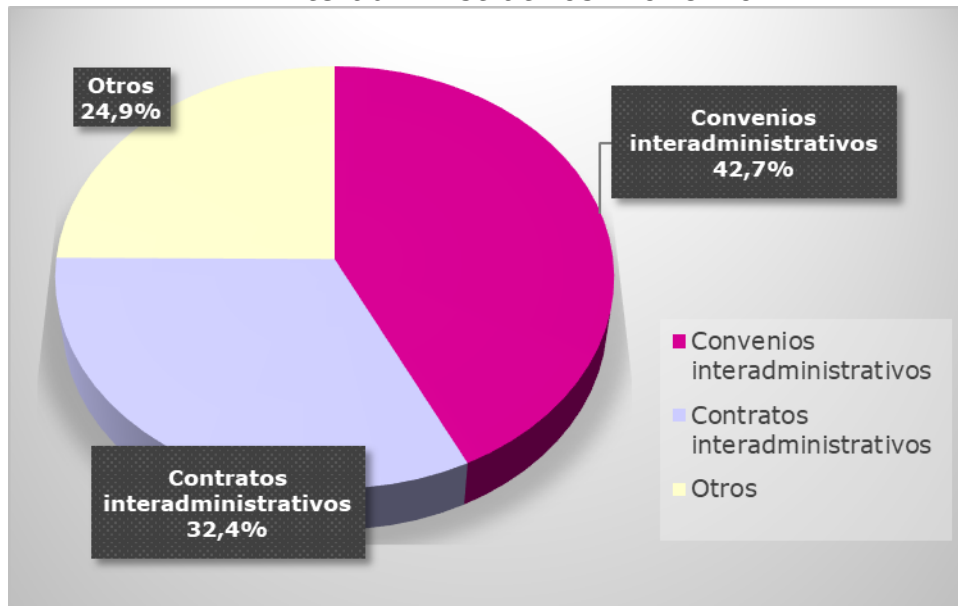
Fuente: Base de datos SECOP. Elaborado DES CD GPEIF

Posteriormente, se realizó el análisis de las características de los parámetros cualitativos y cuantitativos mencionados en la muestra seleccionada. Se encontró que el 42,7% son convenios y el 32,4% son contratos, los cuales suman el 75,1% del tipo interadministrativo entre entidades públicas; dicho porcentaje conformó la muestra objeto de estudio.

El ajuste de no respuesta<sup>29</sup>, correspondió al 24,9% que son contratos administrativos con Entidades Sin Ánimo de Lucro -ESAL y con Juntas de Acción Comunal - JAC, excluidos porque son de naturaleza privada<sup>30</sup>, así como también contratos por fuera del periodo de estudio y otros.

Los resultados respecto al número de contratos con ESAL, JAC, fuera del periodo y otros correspondieron a 73.495. Gráfica 3.

Gráfica 3. Distribución de tipos de convenios y contratos interadministrativos. 2018-2022



Fuente: SECOP. Elaboración DES - CDGPEIF

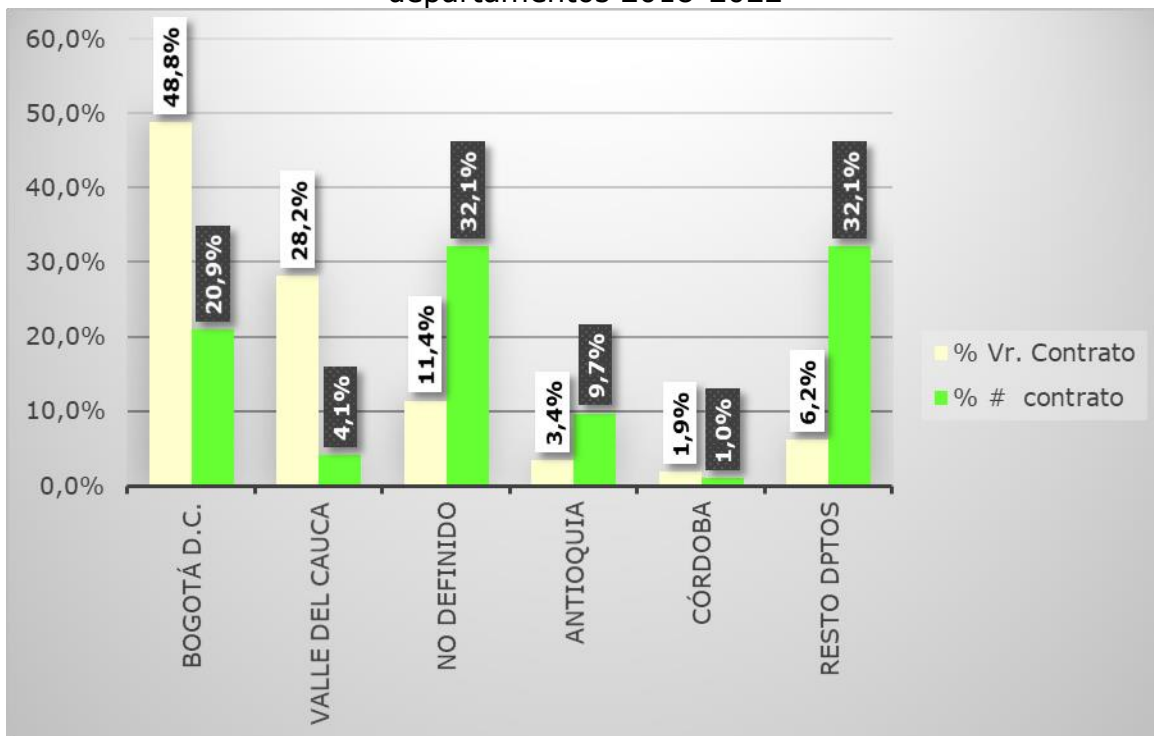
La distribución de los convenios y contratos interadministrativos consignados en SECOP, muestra que el 82.4% de los recursos se concentraron principalmente en Distrito de Bogotá y los departamentos de: Valle del Cauca, Antioquia y Córdoba. En este aspecto, cabe resaltar que

<sup>29</sup> Ajuste de no respuesta son los elementos muestrales que no respondieron la encuesta o suministro de información.

<sup>30</sup> Contrato o convenio administrativo con entidades privadas o sin ánimo de lucro con reconocida idoneidad no se rigen por la Ley 80 de 1993 sino por el Decreto 092 de 2017.

existe una categoría denominada en esta plataforma “No definido”<sup>31</sup>, con el 11.4% de recursos ejecutados, en que se registran los convenios y contratos que no tienen especificado el lugar de ejecución; sin embargo, al momento de realizar un análisis pormenorizado, se logró determinar el departamento correspondiente. Gráfica 4.

Gráfica 4. Distribución de los convenios y contratos interadministrativos por departamentos 2018-2022



Fuente: SECOP. Elaboración DES - CDGPEIF

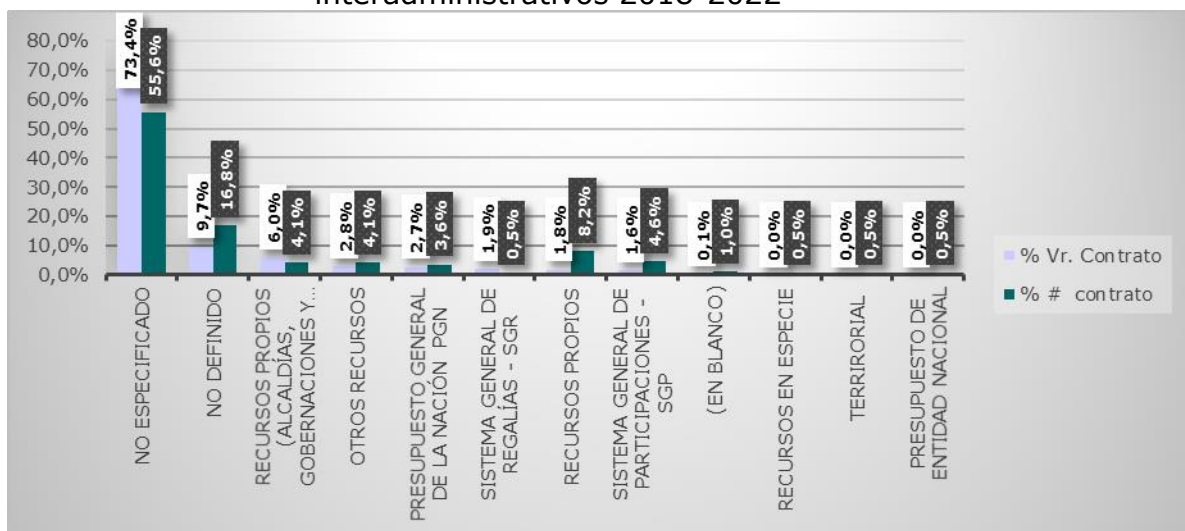
Por tipo de contrato y modalidad de contratación, se observó que el 70.2% de recursos se ejecutaron registrados en la categoría de “otro” de los cuales el 62.4% son convenios con valor y el 7.8% sin valor. Le siguen en orden de ejecución la clasificación “Otro tipo de contrato” con el 18.9%, de los

<sup>31</sup> <https://www.datos.gov.co/Gastos-Gubernamentales/SECOP-Convenios-Interadministrativos/s484-c9k3>

cuales el 12.7% corresponden a contratos interadministrativos (Literal C) y el 6.2% sin definir. El tercer tipo correspondió a los de "obra" con el 5.5% de recursos ejecutados, de los cuales corresponden el 2.8% a contratos interadministrativos (Literal C) y el 2.7% con valores cero.

Inicialmente se observó en el Secop que el 73.4% de los registros no especificaban su fuente de financiación ya sea del PGN, SGR, SGP o recursos propios. Posteriormente se constató la distribución por origen de los recursos: efectivamente, el 9.7% no se encontraban definidos; el 6% son recursos propios de las alcaldías, gobernaciones y resguardos indígenas; sólo el 2.8% del PGN, 1.9% del Sistema General de Regalías-SGR y el 1.6% de los del Sistema General de Participaciones -SGP, los cuales sumados sólo alcanzan un 6.1% de total de recursos ejecutados. El 45,3% de los registros tienen su financiación a través de: recursos en especie, recursos propios de resguardos, territoriales y presupuesto de entidades nacionales. (Gráfica 5)

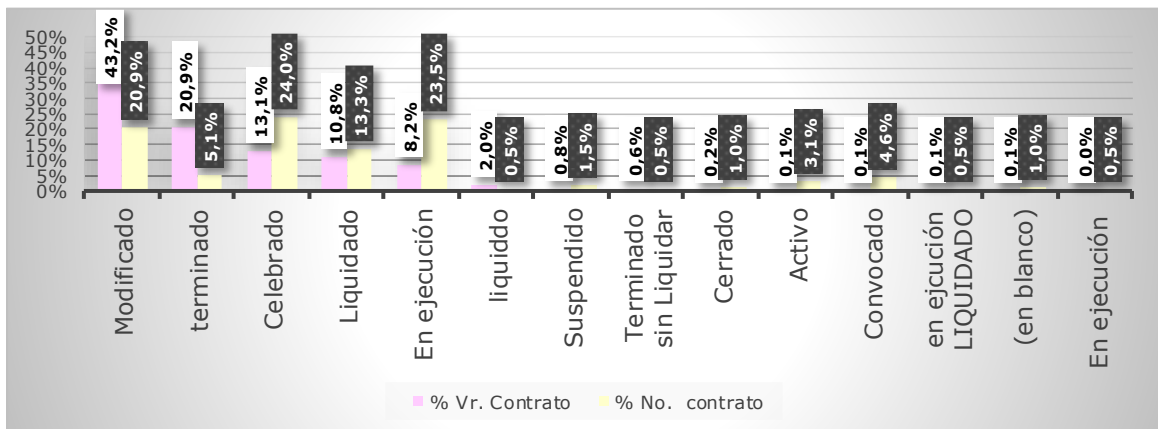
Gráfica 5. Origen de los recursos de los convenios y contratos interadministrativos 2018-2022



Fuente: SECOP. Elaboración DES - CDGPEIF

Por otra parte, la calidad de los registros mencionados, permiten confirmar que la base de datos del Secop, presenta deficiencias significativas y en su defecto no existen mecanismos de verificación del diligenciamiento que adelantan las entidades. En cuanto a la clasificación dada en SECOP, el 43.2% de los recursos ejecutados se encuentran en estado *modificado*, el 20.9% están en *contratos terminados*, el 13.1% en proceso de *celebración* y aparentemente sólo el 10.8% en *liquidación*, el 8.2% en *ejecución* y el 0.1% en estado *activo*. Una vez analizada la muestra, se encontró que la mayoría no se encuentran actualizados a pesar de estar en estado terminados. Gráfica 6.

Gráfica 6. Estado de los convenios y contratos interadministrativos. 2018-2022



Fuente: SECOP. Elaboración DES – CDGPE

## ii) Calidad de la información registrada

La información registrada por las entidades en el SECOP se encuentra incompleta (informes de gestión y de supervisión, actas de liquidación, entre otros). Además, registran convenios como contratos o viceversa; en la celda del aplicativo denominado "entidad contratante" registran el nombre del representante legal de la entidad, lo que hace parecer que quien suscribe es una persona natural; por otro lado, registros extemporáneos de contratos por

fuera de la vigencia objeto de estudio, lo que impide realizar oportunamente su control fiscal.

Se pudo comprobar que en la plataforma SECOP, en la mayoría de entidades no se encontraban cargados los documentos de las etapas precontractual, contractual y post contractual, por lo tanto, se hizo necesario solicitar, y en algunos casos reiterar, a las entidades para tener acceso a la información.

### *iii) Análisis de la generación de registros*

A partir de la selección inicial de 241 convenios y contratos interadministrativos, se llevó a cabo la extracción de aquellos registros que cumplieran tres condiciones: i) el contratante fuera una entidad del PGN, ii) el contratista fuese una entidad pública de cualquier orden o nivel, y iii) el convenio suscrito tuviese un valor monetario diferente de cero<sup>32</sup>. Estos criterios arrojaron un total de 36 registros, sobre los cuales fueron examinadas distintas características del procesamiento de información, que dieron lugar a las siguientes observaciones:

- *Temporalidad de la suscripción de convenios*

En la selección de registros mencionada, se identificó un sesgo temporal en la fecha de suscripción de convenios, consistente en que una parte considerable de ellos (9 de 36 convenios, es decir la cuarta parte) fueron suscritos en el mes de diciembre del año de firma. Esta situación motiva

---

<sup>32</sup> Determinados acuerdos contractuales, como colaboraciones sin costo específico, o comodatos, no poseen un valor económico distinguible en los sistemas de registro, de modo tal que se les asigna valor nulo. Estos casos fueron excluidos de la selección.

inquietud por cuanto podrá verse comprometido el carácter de necesidad de los bienes y servicios contratados.

- *Ausencia de interoperabilidad entre SECOP y SIIF Nación*

Como se evidenció en los resultados del estudio del MHCP<sup>33</sup> también la CGR constató que no existe una interoperación entre el Secop y el SIIF en los momentos de registro de las contrataciones. En lo que respecta a los sistemas de registro, mientras que el Secop aborda los hitos de cada proceso contractual desde su creación, con la carga de la documentación asociada a tales hitos, el programa SIIF Nación, que a su vez se constituye en soporte del Portal de Transparencia Económica (<http://www.pte.gov.co>), incorpora, en su módulo de egresos, los registros de cadena presupuestal para las transacciones cubiertas por el PGN. Al efectuar la revisión de los protocolos de incorporación de registros sobre contratos o convenios, se detectó que no existe una variable de enlace o llave que permita obtener de manera expedita el desarrollo presupuestal de un proceso contractual cargado en SECOP. Es decir, los reportes de los dos aplicativos no utilizan una nomenclatura común para identificar un contrato. Mientras que en SECOP se emplea en la mayoría de los casos una nomenclatura propia aplicada por CCE desde el inicio del proceso, en SIIF Nación se emplea la nomenclatura de consecutivo acogida por cada entidad ejecutora de PGN.

La consecuencia de ello es que, para efectuar el seguimiento de una operación contractual, es necesario recurrir a la leyenda del objeto del contrato, que convencionalmente coincide con el campo de consulta en SIIF

---

<sup>33</sup> MHCP. 2023. Anexo X. Sistema de gestión financiera de contrataciones. Bogotá. página 748.

denominado “objeto del compromiso”<sup>34</sup>; esto trae consigo el riesgo de incurrir en error de selección dada la similitud en la denominación de objetos contractuales, y más aún en el caso de convenios, para los que se emplea un léxico altamente estandarizado, con vocablos iniciales como “aunar esfuerzos técnicos, financieros y administrativos...”, o denominaciones altamente genéricas como “prestación de servicios de salud”.

Como no existe esa variable de empalme, los usuarios de la información contractual requieren de validaciones manuales, no automáticas, para conocer el estado de la aplicación de la cadena presupuestal, por parte de la unidad ejecutora, a un determinado contrato o convenio. El cuadro 4 muestra, como evidencia, las denominaciones de algunos convenios en ambos sistemas de registro.

Cuadro 4. Comparación de denominación de convenio entre SECOP y SIIF

Contratante	Contratista	Denominación SECOP	Denominación SIIF
INVIAS	Gobernación de Norte de Santander	CO1.PCCNTR.2052307	Convenio 1570/2020
POLICÍA NACIONAL – GESTIÓN GENERAL	Imprenta Nacional de Colombia	0651012019	Contrato Interadministrativo 06-5-10120-19
MINISTERIO DEL DEPORTE	Instituto Departamental de Recreación y Deporte del Guainía	CO1.PCCNTR.1552485	Convenio 557-2020
INVIMA	Universidad de Antioquia	19-12-9920470	Contrato Interadministrativo 507 - 2019

Fuente: SECOP y SIIF Nación. Elaboración DES CD GPEIF

Las diferencias entre los dos campos comparados son más que evidentes. Incluso, en el segundo ítem de la lista, a pesar de que hay

<sup>34</sup> Esta variable se localiza en las consultas del menú de egresos de SIIF Nación denominadas listados de compromisos, listados de obligaciones y listados de órdenes de pago.

semejanza en la secuencia numérica, la presencia de los guiones de separación complejiza el empalme entre las dos denominaciones en el caso de que se aplicara un algoritmo de relacionamiento de tablas.

- *Tratamiento diferenciado de la obligación presupuestal*

La etapa de la cadena presupuestal denominada obligación, sobre la cual se generaron los listados SIIF para la localización de los registros contractuales de la selección mencionada al inicio de esta sección, corresponde al “monto adeudado por el ente público como consecuencia del perfeccionamiento y cumplimiento –total o parcial– de los compromisos adquiridos, equivalente al valor de los bienes recibidos, servicios prestados y demás exigibilidades pendientes de pago (...)”<sup>35</sup>. Sin embargo, esta definición en el contexto de los convenios puede ser altamente restrictiva, en el sentido de que, como la entidad contratista puede valerse de terceros para la ejecución de los recursos involucrados, en lo que convencionalmente se denomina contratación derivada, la transacción que reporta SIIF es la de naturaleza primaria o matriz, no la gestionada con los terceros. Así entonces, la ejecución en tales casos corresponde a la formalidad de la transferencia de recursos a la parte contratista, sin que pueda conocerse el detalle de la canalización de recursos a los beneficiarios finales del gasto.

Otro rasgo detectado en la lectura de los listados de obligaciones es la utilización de la leyenda “vigencias futuras” (VF) en la descripción del compromiso que da lugar a la obligación. La vigencia futura consiste en “una autorización para la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias posteriores, cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la

---

<sup>35</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General del Presupuesto Público Nacional. *Aspectos generales del proceso presupuestal colombiano*. 2a edición, Bogotá, 2011, pág. 111.

vigencia en curso (VF Ordinarias) y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas”<sup>36</sup>. No obstante, “para las obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, y para las garantías a las concesiones, el Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS podrá autorizar la asunción de compromisos que afecten vigencias futuras sin que exista apropiación o afectación presupuestal en el año en que se autorizan (VF Excepcionales)”<sup>37</sup>.

Cuando se combina el atributo de vigencias futuras con el de contratación derivada, se amplía la complejidad para identificar incluso la vigencia fiscal sobre la cual están siendo afectados los recursos de un convenio, lo cual remite a posteriores indagaciones dentro del aplicativo SIIF<sup>38</sup>. A modo de ilustración, el cuadro 5 muestra algunas descripciones de compromisos que reflejan lo indicado.

Cuadro 5. Descripción del Objeto compromisos en SIIF

Contratante	Contratista	Objeto del compromiso
INVIAS	Gobernación de Norte de Santander	Vigencias futuras con 1570/2020 aunar esfuerzos contribuir pavimentación corredor vial troncal Catatumbo: Astilleros – Tibú – La Gabarra programa obra pública "Concluir Reactivación de las Regiones" Dpto Norte de Santander. Plazo 31 julio 2022.
INVIAS	Municipio de Betania - Antioquia	Vigencias futuras Conv 1995/2020 aunar esfuerzos entre INVIAS y el municipio Betania, dep. Antioquia mantenimiento y mejoramiento vías rurales del programa Colombia rural. Plazo 31/12/21.
POLICÍA NACIONAL - GESTIÓN GENERAL	Imprenta Nacional de Colombia	Ser Creación preproducción producción posproducción impresión propaganda emisión campaña publicitaria ponal (VF 2020 DINCO por R16 10000000,00 por R10 300000000,00/ COEST por R10 1200000000,00 total VF 1510000000,00) seg ofi 032934DIRAF/26-09-19.

Fuente: SECOP y SIIF Nación. Elaboración DES CD GPEIF

<sup>36</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público, op. cit., pág. 129.

<sup>37</sup> Ibídem, pág. 129.

<sup>38</sup> El módulo de egresos permite la consulta de vigencias futuras autorizadas.

En los dos primeros casos tabulados, la secuencia de valores obligados inicia en 2021, lo cual indica que se trata de vigencias futuras excepcionales, dado que los convenios fueron suscritos en 2020. En el tercer caso se menciona un oficio de 2019 y que el convenio abarca vigencia futura de 2020, señalando además los tipos de recursos (R10, R16) involucrados (R10 = Recursos Corrientes, R16 = Fondos Especiales). Como fue localizada ejecución desde 2019, es de entender que se trata de un caso de vigencia futura ordinaria.

- *Incorporación del detalle de usos presupuestales*

Si bien es usual que los convenios que involucran cantidades elevadas de recursos y un número extenso de vigencias para su ejecución, tienden a asociarse con iniciativas financiadas mediante el presupuesto de inversión, en el conjunto de registros analizados fueron localizadas operaciones contractuales cuyo objeto corresponde a gasto corriente o recurrente, de modo tal que la ejecución se lleva a cabo con presupuesto de funcionamiento. En respuesta a la necesidad de armonizar la clasificación presupuestal con los estándares internacionales de mejores prácticas en esta materia, para propósitos de mayor transparencia el aplicativo SIIF permite la identificación del uso presupuestal, es decir la categoría de bienes o servicios a los que se asignan recursos en el gasto de inversión. Este uso sería de difícil discernimiento a partir de la denominación del rubro de inversión en SIIF, que coincide con el nombre del proyecto en otras herramientas como el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) incorporado en el aplicativo SINERGIA del DNP.

El cuadro 6 muestra algunos ejemplos de asignaciones de uso presupuestal en los convenios interadministrativos.

Cuadro 6. Comparación entre rubro y uso presupuestal en SIIF

Contratante, Contratista, Número de Convenio	Rubro presupuestal	Uso presupuestal asignado
Ministerio de Agricultura y Corporación AGROSAVIA, Convenio 20220435.	C-1707-1100-1-0-1707070-02, Adquisición de bienes y servicios - documentos de política - fortalecimiento del estatus sanitario, fitosanitario y de inocuidad del sector agropecuario a nivel nacional.	A-02-02-02-008-006-01, Servicios de apoyo y de operación para la agricultura, la caza, la silvicultura y la pesca.
Ministerio de Educación Nacional y Universidad del Valle, Convenio CO1.PCCNTR.1857503.	C-2202-0700-45-0-2202014-02, Adquisición de bienes y servicios - servicio de asistencia técnica en calidad de la educación superior o terciara - ampliación de mecanismos de fomento de la educación superior nacional.	A-02-02-02-008-003-09, Otros servicios profesionales, técnicos y empresariales n.c.p.
Agencia Nacional de Hidrocarburos e INVEMAR, Convenio 265 de 2021.	C-2103-1900-5-0-2103018-02, Adquisición de bienes y servicios - documentos de investigación - aprovechamiento de hidrocarburos en territorios social y ambientalmente sostenibles a nivel nacional.	A-02-02-02-008-003-04-1, Servicios de prospección geológica, geofísica y otros.

Fuente: SECOP y SIIF Nación. Elaboración DES CD GPEIF

Obsérvese que en los tres casos se efectúa una transición, desde un nombre de rubro de inversión (tipo C) a una denominación de gasto de funcionamiento, en la cual se distingue el tipo de bien y servicio provisto en desarrollo del convenio. No obstante, lo anterior, por lo señalado sobre la contratación derivada, en principio sería posible mediante otras indagaciones ahondar en la composición de los gastos individualizados dirigidos a terceros, por ejemplo, a partir del conjunto de soportes de las compras o

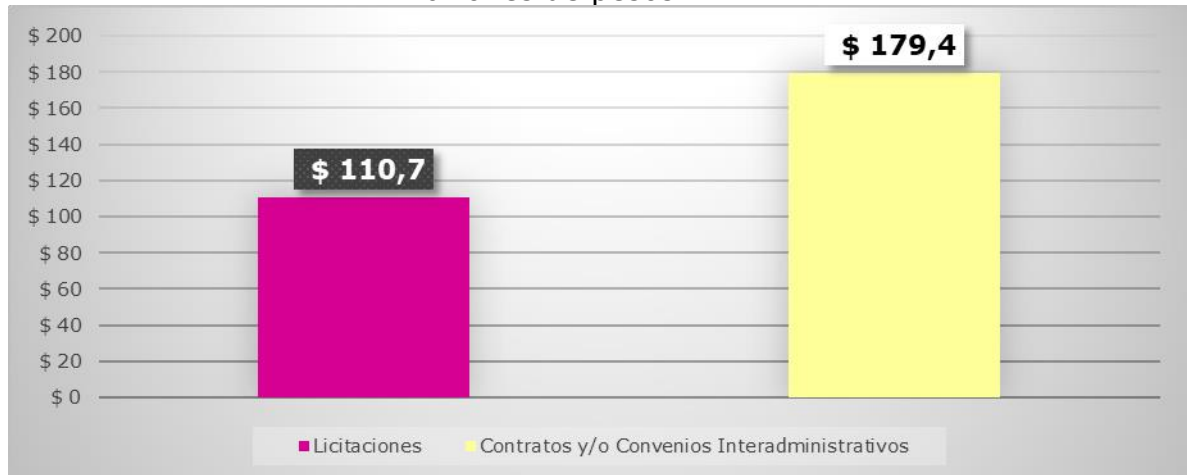
subcontrataciones, con el fin de ampliar el conocimiento acerca de los usos específicos de los recursos de cada convenio.

### ***3.1.1 Análisis del impacto económico de la política***

En esta sección se evalúa el impacto económico de la contratación directa suscrita por las entidades públicas del orden nacional y territorial a través de los convenios y contratos interadministrativos, el cual se basa en tres mediciones como son: i) los recursos involucrados en la modalidad de licitación pública, ii) presupuesto de inversión y, iii) el presupuesto de funcionamiento del PGN.

Realizando un paralelo entre los datos obtenidos de las licitaciones públicas adelantadas tanto por el nivel Nacional como el Territorial, el cual ascendió a la suma de \$110,7 billones., y el de valor ejecutado de los convenios que fue de \$179,4 billones, colegimos que se están ejecutando más recursos a través de contratos y convenios interadministrativos que con la modalidad de licitación. Gráfica 7.

Gráfica 7. Licitaciones VS Contratos y/o Convenios Interadministrativos, Cifras en billones de pesos

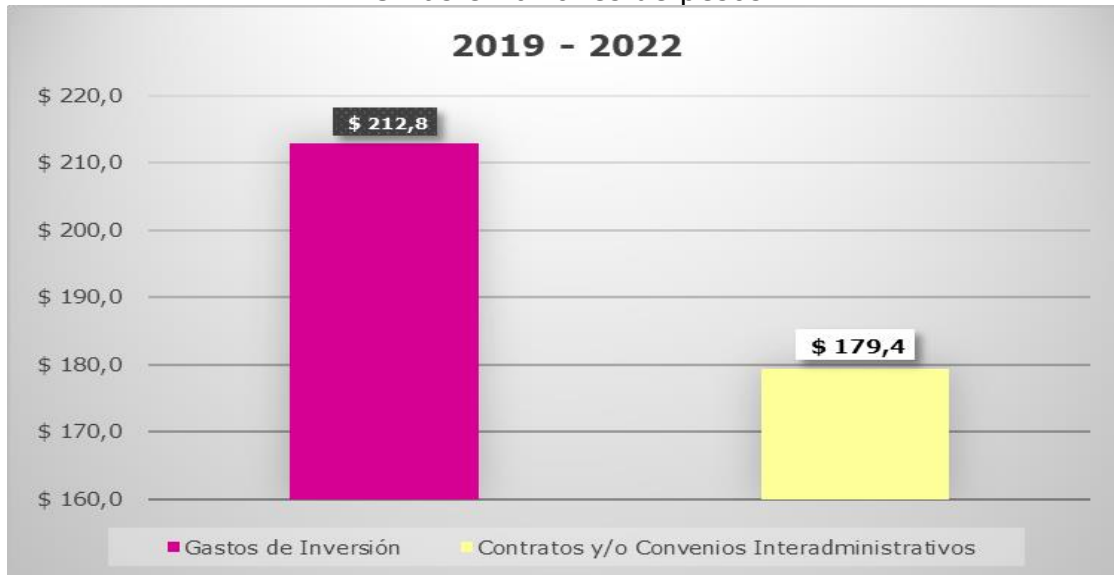


Categoría	TOTAL 2019 - 2022	%
Licitaciones	\$110,7	162.05%
Contratos y/o Convenios Interadministrativos	\$179,4	

Fuente: SECOP y SIIF Nación. Elaboración DES CD GPEIF

Los Gastos de Inversión según el PGN en el periodo 2019-2022, corresponden a \$212,8 billones, mientras que los Contratos y/o Convenios interadministrativos a \$179,4 billones, en el mismo período. Lo anterior, evidencia que los recursos utilizados a través de estos contratos tienen una significativa participación del 84,3% con respecto al gasto de inversión del PGN en el mismo período; que implica un impacto relativamente alto, dado que estos recursos se destinaron a resolver las necesidades de la población. Gráfica 8.

Gráfica 8. Gastos de Inversión VS Contratos y/o Convenios Interadministrativos.  
Cifras en billones de pesos



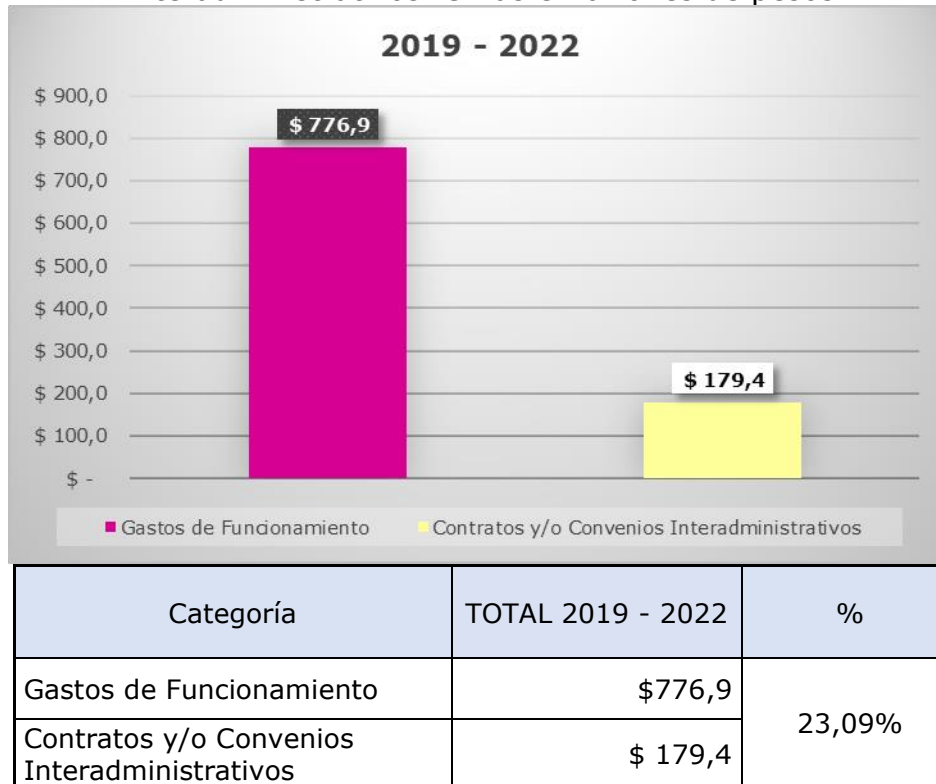
Categoría	TOTAL	
	2019 - 2022	%
Gastos de Inversión en el PGN	\$ 212,8	84,3%
Contratos y/o Convenios Interadministrativos en SECOP	\$ 179,4	

Fuente: SIIF-Nación. SECOP. Elaborado DES CDGPEIF

De otra parte, los Gastos de Funcionamiento, según el PGN, corresponden a \$777 billones, mientras que los contratos y/o convenios interadministrativos a \$179.4 billones; lo que significa que la utilización de recursos corresponde a una participación moderada de 23,1% respecto a estos gastos; lo cual evidencia que los recursos en esa modalidad presentan un impacto relativamente bajo; es decir esta representatividad se debe a que el valor ejecutado de los contratos se realizan por el rubro de inversión del PGN<sup>39</sup>. Gráfica 9.

<sup>39</sup> Cifras obtenidas de los sistemas SIIF-Nación y SECOP

Gráfica 9. Gastos de Funcionamiento VS Contratos y/o Convenios Interadministrativos. Cifras en billones de pesos



Fuente: SIIF-Nación. SECOP. Elaborado DES CDGPEIF

Las entidades del orden nacional y territorial han utilizado la figura de los convenios y contratos interadministrativos para aunar esfuerzos, ejecutar recursos para el cumplimiento de metas y planes estratégicos. El impacto económico de este tipo de contratación muestra que su incidencia respecto a la licitación pública es del 61,7%, en comparación con el presupuesto de inversión del 84,12%, y en cuanto al de funcionamiento del 23,09%. En conclusión, se pudo evidenciar que su impacto es representativo en la ejecución de recursos en el sector público colombiano para la solución de necesidades de la población en general.

### **3.1.2 Cumplimiento de los principios de la contratación pública**

En este aparte se analiza el cumplimiento de los principios de la contratación pública a la luz del ordenamiento jurídico y jurisprudencial respecto a los convenios o contratos interadministrativos, para lo cual se desarrollaron los siguientes dos aspectos: i) casos relevantes, y, ii) estimación en porcentajes de los niveles de cumplimiento de los criterios definidos para los principios analizados.

#### ***i) casos relevantes***

Los siguientes casos de los convenios y contratos interadministrativos se analizan a la luz de la normatividad vigente, se destaca un grupo de contratos que tenían la posibilidad de suscribirse en otra modalidad de contratación, dando la oportunidad de una mejor gestión fiscal y una mayor eficiencia en la ejecución del gasto, lo cual generaría un ahorro financiero y minimizaría los tiempos de ejecución:

#### **✓ Contrato interadministrativo Fondo De Gestión del Riesgo de Desastres del Departamento de Casanare FGRDC y el municipio de Yopal. No. 085 de 2021**

Dentro del análisis jurídico se planteó una hipótesis sobre si el contrato interadministrativo debió obligar al contratista Municipio de Yopal a realizar un proceso de selección de concurso de méritos o si se debió realizar la contratación directa para la selección del personal idóneo para la realización de dicho estudio según la normatividad aplicable al caso, dado que el

contratante, es decir, el FGRDC giró recursos al contratista Municipio de Yopal para la realización y supervisión de dicho objeto.

En 2021 se suscribió el contrato interadministrativo FGRDC - 085 - 2021, entre el Fondo De Gestión del Riesgo de Desastres del Departamento de Casanare FGRDC y el Municipio de Yopal, este contrato fue celebrado entre dos entidades públicas, con un plazo inicial de 12 meses más una prórroga posterior de 6 meses y con un presupuesto de \$2.489 millones, recursos que en su totalidad fueron aportados por el FGRDC, cuyo objeto consistió en realizar un estudio de patología estructural para un complejo habitacional en el municipio del Yopal que fue priorizado por medio de una calamidad pública, debido a la existencia de inestabilidad del terreno y la estructura del edificio.

Es de resaltar que para este análisis, se estudió la documentación existente en el SECOP e igualmente se realizó una solicitud de información faltante al contratista y que dicha información fue recibida de manera incompleta, pues los informes allegados no corresponden a la supervisión en sí del contrato interadministrativo en estudio, sino que corresponden al informe de supervisión número 1, 3 y 4 del avance del contrato de consultoría de los meses de enero, marzo y abril de 2022 respectivamente, dicho contrato es el que se desprende del contrato interadministrativo.

Ahora bien, la normatividad aplicable al caso<sup>40</sup> estipula que la causa denominada urgencia manifiesta, permite la posibilidad de adelantar procesos de contratación directa cuando se presenten hechos de calamidad constitutivos de fuerza mayor o desastre que imposibiliten adelantar mecanismos de selección, facultando la realización de procesos de

---

<sup>40</sup> Ver anexo 9 Caso contrato interadministrativo FGRDC - 085 - 2021

contratación directa para enfrentar la situación presentada. Dicha declaración de calamidad debe ser promulgada por la autoridad territorial, en este caso por el alcalde de Yopal con el voto favorable del Consejo Municipal de Gestión de Riesgo<sup>41</sup>, la cual fue expedida mediante decreto municipal 326 del 20 de septiembre de 2021. En este sentido, el FGRDC acudiendo a los principios de concurrencia y subsidiariedad, decidió adelantar dicho convenio, que facultó al Fondo realizar el aporte de los recursos económicos para que el municipio de Yopal adelantara dicho estudio y desarrollara los procesos contractuales de consultoría, interventoría y de supervisión que se necesitaban para su cumplimiento.

En marco de lo expuesto, se evidencia que la contratación directa realizada posteriormente a la celebración del convenio interadministrativo, está sustentada en la declaratoria de calamidad pública, lo que facultó realizar los procesos de contratación directa con el fin de atender dicha necesidad, para dar una solución inmediata y expedita a la crisis enfrentada. Por lo tanto, los tres tipos de contratos realizados en el desarrollo del objeto del contrato interadministrativo, en ningún momento vulneran el principio de selección objetiva y por ende se desvirtúa la hipótesis planteada.

✓ **Convenio entre Corantioquia y el municipio de Támesis. No. 040-COV2106-24 de 2021**

En 2021 la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia - Corantioquia y el municipio de Támesis suscribieron el Convenio 040-

---

<sup>41</sup> El Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres -CMGRD- es la instancia de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento, destinado a garantizar la efectividad y articulación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y del manejo de desastres en el Municipio de Yopal.

COV2106-24<sup>42</sup> para realizar estudios básicos de amenaza por fenómenos de movimientos en masa, inundación y avenida torrencial del municipio, por valor de \$165 millones, en un plazo de 6 meses, con fundamento en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015. Con este objeto se buscó cumplir con lo ordenado en el Decreto 1077 de 2015, referido a la obligación de contar con los estudios básicos de amenazas de origen natural, actualizando los existentes que datan del año 2000.

Inicialmente se consideró que Corantioquia había omitido la selección objetiva del contratista al no escoger éste a través del concurso de méritos, que es la modalidad de selección establecida para la contratación de consultorías, interventorías, proyectos de arquitectura, diseños y estudios de diagnóstico, que requieran las entidades conforme a lo dispuesto en la Ley 1150 de 2007.

No obstante, previo a la suscripción del Convenio con Corantioquia, el municipio de Támesis y la Universidad Escuela de Administración, Finanzas e Instituto Tecnológico - EAFIT ya estaban ejecutando el contrato SPDT 255-2021 para la actualización del Esquema de Ordenamiento Territorial municipal y dentro de las actividades de este contrato se adicionó la elaboración de los Estudios Básicos de Amenaza por parte de EAFIT, haciendo innecesaria la convocatoria para otro contrato.

Por lo anterior, se desvirtúa la hipótesis referida a la necesidad de adelantar un proceso de selección de concurso de méritos por parte de Corantioquia previo a la suscripción de este Convenio por dos razones, la primera, tanto Corantioquia como el municipio de Támesis aportaron recursos

---

<sup>42</sup> Ver Anexo No. 8 Estudio de Caso Convenio 040-COV2106-24/2021 – Corantioquia – Támesis y EAFIT.

para lograr el cumplimiento de las actividades antes descritas, Corantioquia \$133 millones y el municipio de Támesis \$31 millones, recursos que no podrían haber sido comprometidos de otra manera sino a través de un Convenio Interadministrativo y la segunda, el municipio de Támesis en cumplimiento del objeto del Convenio 040-COV2106-24 al incluir otra actividad en el contrato de EAFIT suplió la necesidad de elaboración de los Estudios Básicos de Amenaza.

#### ✓ **Convenios PAE - Gobernación de Boyacá**

La Gobernación de Boyacá celebró tres convenios identificados así: No 0548 de 2020 con el municipio de Saboyá, el No 0480 de 2020 con el municipio de Muzo y el No 0511 de 2020 con el municipio de Tutazá cuyo objeto fue el mismo para los tres: "aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre el departamento de Boyacá y los municipios para el suministro de complemento alimentario a estudiantes de las instituciones educativas oficiales para garantizar la continuidad del programa de alimentación escolar-PAE durante el primer semestre del año 2020".

El primero de ellos, con el municipio de Saboyá por \$394 millones; el segundo con el municipio de Muzo por valor \$240 millones, y el último convenio con el municipio de Tutazá, por valor de \$67 millones.

Los convenios antes mencionados, se llevaron a cabo bajo la modalidad de contratación directa de conformidad con la Ley 1150 de 2007, el Decreto 1082 de 2015 y la Ley 489 de 1998.

Pese al amparo de la Ley, que le permite realizar la modalidad de contratación directa, a través del convenio interadministrativo, existen otras herramientas para llevar a cabo el suministro de alimentos, como son los acuerdos marco de precio a través de la tienda virtual y los acuerdos mediante la compra en la Bolsa Mercantil de Colombia- BMC. Ambos son mecanismos de negociación de oferta y demanda de compra de bienes y servicios de características uniformes y de común utilización a precios de mercado de manera segura. Esta última se realiza por medio de un contrato de comisión, el cual no genera mayores costos para la entidad pública, al contrario, a través de este mecanismo se obtienen precios menores al promedio de los valores finales de las operaciones. Su finalidad no solo es garantizar el cumplimiento del contrato, sino comprar a un precio que generalmente maximiza la efectividad de los recursos del Estado.

Por lo anterior, teniendo en cuenta la normatividad (Ley 80 de 1993 y normas reglamentarias) aplicada a esta modalidad se concluye que el uso de esta contratación se ajusta al marco jurídico a pesar que pudo haberse aplicado otro tipo de selección,

***ii) Estimación de los niveles porcentuales de cumplimiento de los principios.***

Para la estimación de los niveles porcentuales de cumplimiento de los cuatro principios rectores de la contratación pública: planeación, transparencia, economía y responsabilidad, se diseñó un conjunto de criterios para cada principio de acuerdo con las definiciones y naturaleza de estos consignados en la normatividad vigente, que permitieran validar el cumplimiento de sus elementos esenciales. Anexo 4.

La evaluación mostró que las entidades que suscribieron convenios y contratos interadministrativos cumplieron de manera legal y formal los principios evaluados de la contratación pública; es así que, el 97,6% de las entidades respetaron el principio de planeación; el 84% se sujetó al principio de responsabilidad; el 85,3% acogió el principio de transparencia; y, el 94,8% cumplió el principio de economía. Anexo 4. No obstante, la calidad de la información del SECOP registrada por las entidades genera limitaciones para llevar a cabo una verificación exhaustiva del cumplimiento real, como es el caso de los informes de supervisión que no contienen el detalle de las actividades realizadas.

En relación con el cumplimiento de las formalidades y componentes de los documentos del proceso contractual se obtuvieron: estudios previos, 92,2%, minuta del contrato, 90,5% e informe de supervisión, 82,5%. Estos resultados muestran un alto grado de cumplimiento de los aspectos formales o de ley. Los resultados cuantitativos de la muestra analizada evidencian que en general las entidades están cumpliendo con los principios de la contratación pública. Anexo 5.

### ***3.1.3 Medición de los indicadores de eficiencia, eficacia y economía***

En este apartado se realiza el cálculo o medición de los indicadores de eficiencia, eficacia y economía de los resultados en los convenios y/o contratos interadministrativos suscritos por las entidades nacionales y territoriales de la muestra seleccionada.

De acuerdo con las definiciones de los principios de eficiencia, eficacia y economía de conformidad con el Decreto 403 de 2020 de la CGR, se

estimaron los indicadores de estos principios basado en la información disponible: i) en los costos financieros versus cantidad de bienes o servicios elaborados, ii) metas propuestas y alcanzadas, o las cantidades de productos programados y elaborados y iii) valor inicial versus valor pagado del contrato o convenio. Cuadro 7.

Cuadro 7. Componentes de los indicadores

Nombre	Variable	Fórmula	Interpretación	Unidad de medida
Eficiencia	Recursos (financieros, humanos y tiempo) empleados Número de productos elaborados o servicios prestados	Cociente entre recursos financieros y número de productos elaborados o servicios prestados	Valores entre el 75% y el 100% de los recursos empleados al final del periodo de ejecución muestran niveles de eficiencia altos. Valores entre cero y el 50% de los recursos al final del periodo muestran niveles de eficiencia bajos. Valores entre el 50% y el 75% se considera un nivel de eficiencia moderada	Porcentaje
Eficacia	Número de objetivos o metas programadas Número de objetivos o metas alcanzadas	Cociente entre número de metas programadas y metas alcanzadas	Valores ascendentes del indicador muestran mejores niveles de eficacia	Porcentaje
Economía	Recursos financieros asignados Recursos financieros pagados	Cociente entre recursos financieros asignados y pagados	Valores ascendentes del indicador de economía mejor es el desempeño del indicador	Porcentaje

Fuente: Decreto 403 de 2020 de la CGR. Elaborado DES CDGPEIF

- **Indicador de eficiencia**

Se construyeron tres rangos de valores para determinar el desempeño del indicador como se indicó en el anterior cuadro. Los datos para el cálculo fueron obtenidos del SECOP y de las respuestas recibidas de las entidades, las

cuales, en la mayoría de los casos, no fueron suficientes por la calidad de los registros en el SECOP. Lo anterior limitó el pronunciamiento del valor de la estimación del nivel de eficiencia de los convenios y contratos interadministrativos.

Las anteriores limitaciones de información no permitieron realizar el cálculo correspondiente para este principio; ya que para calcular el indicador de eficiencia se requería al menos, contar con las órdenes de pago que discriminara los conceptos pagados. Sin embargo, a pesar de no estimarse el valor de este indicador, se evidenció que se cumplieron los objetivos propuestos en los convenios y contratos, lo que permite afirmar que se cumplió con el principio de eficiencia.

- **Indicador de eficacia**

Las metas propuestas para lograr el objeto de los contratos no se encontraban en los registros iniciales del SECOP, por lo cual fue necesario que la CGR las solicitara, pero no fueron aportadas por las entidades contratantes. En consecuencia, no fue posible estimar el valor porcentual de este indicador. La situación anterior amerita ajustes a los requisitos plasmados en el SECOP en cuanto a la exigencia del contenido y calidad de la información que registran las entidades contratantes del SECOP.

Pese a la limitante de información, se evidenció el cumplimiento de los objetos de estos contratos, razón por la cual se considera que se cumplió con este principio.

- **Indicador de economía**

Como se observa en el cuadro 8, en la vigencia 2019 el indicador obtuvo un valor porcentual de 99,43% y en 2022, descendió a un nivel de 66,52% de ejecución. Lo que significa que al inicio del período las entidades ejecutaron estos contratos con un significativo nivel de economía. Sin embargo, terminó disminuyendo su ejecución lo que repercute en la entrega oportuna de bienes y servicios, para cumplir con los objetivos de los contratos.

Cuadro 8. Cálculo del indicador de Economía  
Cifras en millones de pesos

Valor del Contrato				Valor pagado				Indicador economía = Valor pagado / Valor del Contrato			
2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
\$ 33.241	\$ 59.749	\$ 75.044	\$ 23.795	\$ 33.051	\$ 54.435	\$ 71.503	\$ 15.829	99,43%	91,11%	95,28%	66,52%

Fuente: Secop y minutas de contratos. Elaborado DES CDGPEIF

### **3.1.4 Pertinencia de la política pública**

La pertinencia hace referencia, de acuerdo con el enfoque de la cadena de valor, a la satisfacción de las necesidades acorde con los objetivos planteados en el período. En el caso de los convenios y contratos, para el pronunciamiento de la pertinencia se tuvieron en cuenta las necesidades determinadas en los estudios previos y los objetivos de los convenios se asimilaron al objeto de la minuta del contrato.

En esta evaluación se observó que el 91% de entidades públicas cumplieron con el principio de pertinencia, presentando un alto porcentaje de cumplimiento. Sin embargo, se encontró que un grupo significativo no

cumplió con el registro y suministro de la información en el SECOP, lo cual dificulta el control social y fiscal a estos procesos contractuales. Cuadro 9

Cuadro 9. Criterios de Pertinencia

PERTINENCIA				
Los objetivos de la política se adecuan a las necesidades existentes	Resultados visibles o medibles estarán presentes como evidencia de que los objetivos se han conseguido.	Los recursos económicos se ejecutaron en los plazos previstos	1. Existen modificaciones o adiciones presupuestales	Proporción de Cumplimiento del criterio de Pertinencia  91,0%
	En los estudios previos y en acta de liquidación		2. Están debidamente justificada técnica o financiera	

Fuente: Secop y minutas de contratos. Elaborado DES CDGPEIF

Dentro de la gestión pública efectiva del Gobierno nacional, está la optimización de la contratación pública, en el que se busca garantizar los derechos de la población para que reciban los beneficios de ésta; se observó que, del total de la muestra, el 42,7% son convenios interadministrativos, lo que significa que el aunar esfuerzos entre administraciones de entidades públicas, este porcentaje no es representativo respecto al total de la contratación no coadyuva a disminuir costos fiscales y administrativos al Estado.

Por otro lado, del universo de contratos, el 32,4% son contratos interadministrativos, los cuales se ajustan a los objetivos de la política pública en cuanto a solucionar problemas de diferentes sectores económicos, gasto social y ambiental, como son: construcciones de vías primarias, terciarias, pavimentación de vías, cuidado de las cuencas hídricas, apertura de colegios y prestación de servicios de salud, etc.

El análisis de la pertinencia permite afirmar que, durante las ejecuciones de los contratos, las entidades contratantes del orden nacional y territorial

cumplieron con los criterios mencionados en el cuadro 9, dado que las necesidades planteadas se solucionaron acorde con los objetivos definidos.

### **3.1.5 Utilidad de la política pública**

Para este criterio y con base en el enfoque de la cadena de valor, la utilidad se entiende como el cumplimiento de los objetivos de la política pública en relación con el impacto obtenido por causa de la intervención realizada. Para el caso de la ejecución de los convenios y contratos interadministrativos, los objetivos se definen en los objetos de las minutas de los contratos y el impacto se circunscribe a la incidencia del impacto económico de los mismos.

La muestra arrojó que el 100% de los contratos cumplieron con los requisitos formales<sup>43</sup> que conforman el criterio de la utilidad; a pesar de la falta de información de algunas entidades se logró calcular el impacto económico de la ejecución de estos contratos, como se mencionó en la sección 3.1.1. Cuadro 10.

Cuadro 10. Criterios de Utilidad

UTILIDAD		
El resultado o impacto de la ejecución del convenio y/o contrato interadministrativo satisfizo las necesidades detectadas	Los recursos económicos se ejecutaron acorde con las necesidades	Proporción de Cumplimiento del criterio de Utilidad
		100,0%

Fuente: Secop y minutas de contratos. Elaborado DES CDGPEIF

<sup>43</sup> i) El resultado o impacto de la ejecución de los contratos satisfizo las necesidades detectadas, y ii) Los recursos económicos se ejecutaron acorde con las necesidades

Los convenios y contratos interadministrativos han contribuido a optimizar la contratación pública, permitiendo la administración del patrimonio del Estado y la gestión de activos, en el entendido que se generó un impacto económico positivo, acorde con la ejecución del presupuesto del orden nacional y territorial

Se observó que el nivel de cumplimiento de los requisitos formales de los criterios de pertinencia y utilidad fueron 91% y 100%, respectivamente. Respecto a los estudios previos y de conveniencia, estos guardan relación con los planes estratégicos y de desarrollo territorial, en la medida que buscaban satisfacer las necesidades diagnosticadas y los resultados alcanzados dieron solución a estas. No obstante, la ausencia de informes de supervisión detallados, puede generar riesgos para las entidades contratantes en sus tareas de vigilancia y por otra parte para el control fiscal y social.

## CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta la normatividad (Ley 80 de 1993 y normas reglamentarias) aplicadas a esta modalidad, se concluye que el uso de esta contratación se ajusta al marco jurídico a pesar de que pudo haberse aplicado otro tipo de selección, por la cual la hipótesis planteada para la elaboración de este estudio se desvirtuó. De otra parte, no se encontró evidencia representativa que la figura de contratación directa a través de convenios y/o contratos interadministrativos esté siendo utilizada por las entidades públicas para mostrar una ejecución presupuestal del 100% en el último trimestre de la vigencia, efectuando un traslado de recursos a otra entidad para que los ejecute.

Las entidades del orden nacional y territorial han utilizado la figura de los convenios y contratos interadministrativos para aunar esfuerzos en el cumplimiento de sus metas y planes estratégicos y ejecución de recursos. A manera de conclusión, el impacto económico se reflejó a través de la representatividad que tiene esta modalidad con respecto a los recursos ejecutados en la licitación pública, arrojando una proporción del 162,05%, es decir, se observa una magnitud significativa en la ejecución de los recursos correspondientes a convenios y/o contratos interadministrativos con respecto a la ejecución de recursos de las licitaciones públicas en el período de estudio. De otra parte, con relación a la proporción en la ejecución de los recursos correspondientes a esta modalidad de contratación con respecto al presupuesto de inversión del PGN se observó que fue del 84,3%, lo que significa que los recursos de convenios y/o contratos interadministrativos tienen una gran representatividad en relación con este rubro. Por último, en la comparación efectuada con el gasto de funcionamiento se observó que la

proporción fue del 23,2%. Sin embargo, debido a la falta de variables de enlace entre los aplicativos SECOP y SIIF-Nación, el control social, fiscal, e incluso el control interno, se dificultan para los propósitos de revisión, seguimiento y evaluación de la ejecución de los recursos involucrados en estos procesos.

La evaluación mostró que las entidades que suscribieron convenios y contratos interadministrativos cumplieron de manera legal y formal los cuatro principios evaluados de la contratación pública. Se identificó que el 97,6% de las entidades seleccionadas en la muestra respetaron el principio de planeación, el 84% se sujetó al principio de responsabilidad, el 85,3% acogió el principio de transparencia y el 94,8% cumplió el principio de economía. No obstante, la calidad de la información del SECOP registrada por las entidades genera limitaciones para llevar a cabo una verificación exhaustiva del cumplimiento de los objetivos o finalidades acordados, evidencia de lo cual son los informes de supervisión que no contienen el detalle de las actividades realizadas.

Las limitaciones de la información suministrada por las entidades contratantes en el SECOP no permitieron realizar los cálculos correspondientes para los principios de eficiencia y eficacia. Se evidenció que las órdenes de pago carecían de la discriminación de los conceptos pagados, insumo necesario para el cálculo del indicador de eficiencia. En relación con la información de las metas programadas, un número significativo de convenios o contratos no disponían de la formulación de estas metas. En cuanto al indicador de economía, el valor obtenido fue del 93%. Las situaciones anteriores referentes a los indicadores de eficiencia y eficacia ameritan un replanteamiento en la estructura de las cifras y datos que registran las

entidades en el aplicativo SECOP, en cuanto al detalle de la ejecución financiera y las metas que reviste carácter obligatorio por parte de las entidades contratantes.

Se observó que el nivel de cumplimiento de los requisitos formales de los criterios de pertinencia y utilidad fue de 93% y 100%, respectivamente. En razón a que los estudios previos y de conveniencia guardan relación con los planes estratégicos y de desarrollo territorial, en la medida que buscaban satisfacer las necesidades diagnosticadas y los resultados alcanzados dieron solución a esas necesidades. Sin embargo, por la ausencia de informes de supervisión detallados, las entidades contratantes no cuentan con una estimación real del impacto de esta contratación, que dificulta la tarea de vigilancia y control de las partes interesadas y de los entes de control.

En una selección más específica de entidades del PGN que suscribieron convenios y contratos interadministrativos, se identificó un sesgo temporal consistente en que 9 de 36 convenios, es decir la cuarta parte, fueron suscritos en el mes de diciembre del año de suscripción, hecho que suscita inquietud frente al carácter de necesidad de los bienes y servicios contratados. Adicionalmente, a partir de la consulta efectuada sobre la ejecución presupuestal en el aplicativo SIIF-Nación, se evidenció que solamente es identificable la transacción de primer orden o matriz entre las partes contratante y contratista, sin que pueda ahondarse en la canalización de recursos hacia los terceros que fungen como beneficiarios finales del gasto.

Además, se constató un 23,46% de contratos con un valor inferior a diez millones de pesos y con plazos menores a un mes, que presumiblemente por sus características podrían haberse ejecutado o realizado a través del

gasto corriente de las entidades contratantes, lo cual traería consigo ahorros de eficiencia administrativa y uso racional del talento humano involucrado en las etapas precontractual, contractual y post contractual.

Finalmente, se hace necesario revisar y replantear el rol de la entidad rectora de la contratación pública en Colombia, en el entendido que, a la luz de la normatividad vigente, ésta no tiene competencias legales para obligar a las entidades contratantes a registrar con amplio nivel de detalle la información financiera, presupuestal, de gestión y supervisión que permita un mejor ejercicio de seguimiento, control y vigilancia a los bienes y servicios transados. La Agencia tampoco está facultada para imponer sanciones administrativas ante incumplimientos e imprecisiones en la entrega de la información al aplicativo SECOP. Para robustecer los canales de interconexión de esta herramienta con otros sistemas ya existentes en el sector público puede evaluarse a nivel técnico acordes con los desarrollos de la cuarta revolución tecnológica, como lo son la inteligencia artificial, la cadena de bloques (Blockchain) y Legaltech, lo cual contribuiría hacer más efectivo el control social, fiscal y control interno. Así mismo mejorar los insumos para el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas para una asignación más eficiente de los recursos fiscales.

## FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

Departamento Administrativo de la Función Pública- DAFP (2012). Guía para la construcción de indicadores de gestión. Bogotá. Pág. 24.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2005). Guía para diseño, construcción e interpretación de indicadores.

INTOSAI GOV 9400 (2016). Directrices para la evaluación de las políticas públicas. Vienna. Austria.

De Vivero Arciniegas Felipe. (2023) Los contratos Estatales. Consultado en:

- <https://www.pgplegal.com/blog/contratacion-publica-en-colombia-en-epoca-de-covid-19> (Por PGP Abogados)

Beltrán Pardo (2019). Consultado en:

- <https://www.beltranpardo.com/news/matriz-decretos-emitados-con-ocasion-del-covid-19-e-impacto-en-la-compra-publica/>

Suárez Franco, Roberto. (2016). CONSEJO DE ESTADO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Consultado en:

- <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6894#:~:text=Existe%20urgencia%20manifiesta%20cuando%20la,con jurar%20situaciones%20excepcionales%20relacionadas%20con>

Zuleta, María Margarita. (2017). Fortalecimiento del sistema de compra pública para reducir el riesgo de corrupción. Bogotá.

Zuleta, M.M y Caro, C.A. (2020). Mirada a las alertas del índice de riesgo de corrupción del sistema de compra público colombiano identificadas en el cálculo del índice con la metodología del IMCO. Bogotá.

## ANEXOS

### Anexo 1. Diferencia entre convenio y contrato interadministrativo

Convenio	Contrato
Siempre es oneroso \$\$\$\$, busca una remuneración económica	No siempre es oneroso, aplica en intercambio en especie y (es decir, no destinados a obtener una ganancia)
El incumplimiento lo declara cualquiera de las dos partes	El incumplimiento lo declara la entidad contratante
<p>Declarado el incumplimiento: puede colocar multa y hacer efectiva la cláusula penal (antes de la ley 1150 de 2007 aplica este concepto)</p> <p>con la actualización: el artículo 17 de la ley 1150 de 2007 distingue el establecimiento y pacto de multas de la imposición unilateral de las mismas por parte de la entidad estatal contratante, así como de la posibilidad de hacerlas efectivas</p> <p>ahora, si bien las multas proceden en todo tipo de contrato estatal siempre que se hubieren pactado (autonomía de la voluntad)</p> <p>la posibilidad de inclusión de multas en contratos interadministrativos no resulta extraña, ya que no solo se deriva de la interpretación de las normas generales, sino que leyes especiales expresamente han previsto tales sanciones pecuniarias para entidades de derecho público (entidades estatales)</p>	No aplica en principio en los convenios interadministrativos puros u originales no es procedente ejercer la competencia unilateral de la Administración para la imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento. Excepto en el caso de los "convenios interadministrativos" que comporten <u>el pago de una remuneración</u> , es decir, que su objeto tenga obligaciones de contenido patrimonial, los cuales se someterán al mismo régimen de los contratos interadministrativos.
En punto de inhabilidades: Por incumplimiento reiterado prevista en el artículo 90 de la Ley 1474 de 2011, con fundamento en la imposición de multas o declaratorias de incumplimiento en contratos interadministrativos, no se predica ni se puede hacer efectiva respecto de las entidades estatales contratistas destinatarias de las mencionadas potestades unilaterales.	
bilateral	bilateral o mas
Permite reparar el equilibrio económico del contrato	No permite la reparación del equilibrio económico del contrato
En el contrato, como verdadero acuerdo de voluntades productor de efectos jurídicos, las partes actúan con intereses disímiles y contrapuestos; la entidad estatal contratante en un interés público, la entidad estatal contratista en su propio interés específico económico o de índole privado	Cooperación, aunar esfuerzo. se conoce como <u>el "paralelismo de intereses"</u> : el paralelismo de los intereses, del que nace el mencionado paralelismo de voluntades (y de las correspondientes declaraciones), debe considerarse, desde el punto de vista de la estructura, como el carácter diferencial básico del acuerdo con respecto al contrato, donde los intereses en conflicto reciben <u>composición</u> "

Una de las partes, es una entidad estatal, puede y debe obtener ganancias, o generar valor respecto de su patrimonio, productos o actividad, si así lo autoriza su objeto social, o las funciones que le haya otorgado la ley	Las partes tienen intereses convergentes o comunes para cooperar, alcanzar en forma eficaz la finalidad estatal prevista en la constitución o la ley.
Se someten a los principios: transparencia, planeación y economía	Se someten a los principios: transparencia, planeación, buena fe, moralidad, economía, celeridad
Dado el ámbito de subordinación, no puede descartarse prima facie el ejercicio de potestades autorizadas por la ley a favor de la entidad estatal contratante.	Se dan en virtud del plano de igualdad en que se ejecutan, no pueden existir cláusulas excepcionales al derecho común.
Aplican en principio: el estatuto general de contratación de la administración pública (contenidas en la actualidad en las leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y 1474 de 2011)	No siempre se aplica el estatuto general de la contratación (ley 80 de 1993), se debe analizar el caso en concreto
Las garantías NO están prohibidas para los contratos interadministrativos	No se menciona si aplica o no, pero no lo prohíbe el artículo 7 de la Ley 1150.
En caso de Siniestro, declarado el incumplimiento en los contratos interadministrativos, se tendrá como acaecido el siniestro y, por lo mismo, el acto administrativo correspondiente deberá ser notificado al respectivo asegurador, por expresa disposición de los artículos 7 y 17 de la Ley 1150 y 86 de la Ley 1474 de 2011.	En caso de Siniestro: Si se ha pactado como garantía una póliza de cumplimiento, al no resultar procedente el ejercicio de potestades unilaterales, deberá realizarse la correspondiente reclamación a la aseguradora siguiendo para el efecto las normas pertinentes del Código de Comercio y las reglas particulares de la póliza expedida
En los contratos interadministrativos pueden terminar anticipadamente bajo las modalidades de mutuo disenso, conforme a los artículos 1602 y 1625 C.C.  las mismas voluntades que se concertaron para dar nacimiento al contrato, se ponen de acuerdo para darle fin, sin esperar el cumplimiento del objeto del contrato, o sin aguardar la expiración del término fijado como de duración de aquél	<u>En los convenios, bajo la modalidad de pacto de la condición resolutoria expresa:</u> El pacto expreso de las partes para terminar anticipadamente los convenios interadministrativos por el acaecimiento de una condición resolutoria expresa, es plenamente legal, válido y procedente.

Fuente: Ley 80 de 1993 y normatividad reglamentaria

## **Anexo 2. Preguntas de evaluación**

De acuerdo con la problemática detectada en la política pública del sistema de compras y contratación pública y en relación con los objetivos planteados, esta evaluación pretende absolver los siguientes interrogantes:

¿Están las entidades del orden nacional y territorial, acudiendo a la modalidad de selección de contratación directa por medio de los convenios y/o contratos interadministrativos para comprometer y ejecutar sus presupuestos anuales sin el cumplimiento de la necesidad que dio origen a la contratación?

¿Con el uso de la contratación directa a través de los convenios y/o contratos interadministrativos están las entidades evitando el cumplimiento de los principios de eficiencia, eficacia y economía del estatuto de contratación pública?

¿Están las entidades públicas utilizando las causales de contratación directa a pesar de existir otras modalidades de contratación?

¿En qué estado de ejecución se encuentran los contratos y/o convenios interadministrativos (ejecución, liquidados, caducidad, en aplazamiento, entre otros) de la muestra?

¿La contratación directa de obra, bienes y servicios está siendo ejecutada de manera eficiente a través de convenios y/o contratos interadministrativos?

¿Está siendo utilizada la modalidad de contratación directa a través de convenios y/o contratos interadministrativos, para mostrar una ejecución presupuestal del 100% en el último trimestre de la vigencia?

¿En qué sectores de la economía se están ejecutando estos convenios y/o contratos interadministrativos?

¿Qué entidades públicas emplean con más frecuencia los convenios y/o contratos interadministrativos?

¿Cuál es el impacto económico de la ejecución de estos convenios y/o contratos interadministrativos, incluyendo adiciones presupuestales?

¿Hay selección frecuente de los oferentes en la contratación directa a través de convenios y/o contratos interadministrativos?

### Anexo 3. Método Muestreo Aleatorio Simple Estratificado

Cifras en Millones de pesos

Departamento	Municipio	Vr. Contrato	No. contratos (Nh)	Estrato (h)	nh
Bogotá, D.	Bogotá, D.	\$50,672,487	19,832	1	67
No Definido		\$16,170,192	19,450	2	65
Antioquia	Medellin	\$5,866,157	6,961	3	18
Valle del Cauca	Cali	\$4,383,997	2,515	4	8
Atlántico	Barranquilla	\$3,002,306	648	5	2
La Guajira	Riohacha	\$2,321,893	193	6	1
Bolívar	Cartagena	\$1,038,947	711	7	2
Santander	Bucaramanga	\$992,641	1,229	8	3
Boyacá	Tunja	\$979,377	1,544	9	4
Arauca	Arauca	\$850,622	1,885	10	6
Nariño	Pasto	\$632,742	1,216	11	3
Cauca	Popayan	\$608,544	823	12	2
Magdalena (capital)	Santa Marta	\$375,631	676	13	2
Magdalena (resto mpios)		\$481,217	364	14	1
Córdoba (capital + resto mpios)	Montería + resto mpios	\$588,168	943	14	2
Cesar (capital + resto mpios)	Valledupar + resto mpios	\$211,264	632	14	2
Sucre (capital + resto mpios)	Sincelejo+ resto mpios	\$145,995	346	14	1
Risaralda (capital)	Pereira	\$331,415	759	15	2
Caldas (capital + resto mpios)	Manizalez + resto mpios	\$582,442	2,875	16	9
Risaralda (resto mpios)		\$426,988	731	16	2
Quindío (capital + resto mpios)	Armenia + resto mpios	\$108,906	891	16	2
Meta (capital + resto mpios)	Villavicencio + resto mpios	\$522,471	2,051	17	5
Casanare (capital + resto mpios)	Yopal + resto mpios	\$33,955	590	17	2
Norte De Santander (capital + resto mpios)	Cúcuta + resto mpios	\$387,189	1,888	17	5
Tolima (capital + resto mpios)	Ibagué+ resto mpios	\$2,209,880	1,978	18	5
Huila (capital + resto mpios)	Neiva+ resto mpios	\$1,224,851	2,623	18	8
Cundinamarca (capital + resto mpios)	Madrid + resto mpios	\$674,072	4,283	18	11
<b>Total</b>					<b>241</b>

Definiciones del cuadro anterior:

Muestreo Aleatorio Simple, este es un diseño en el cual cada muestra de tamaño  $n$  tiene la misma probabilidad de ser seleccionada.

Muestreo Estratificado, en este diseño la población es dividida en subpoblaciones llamadas estratos, que conforman una partición del universo.

Muestreo Estratificado en varias etapas, se utiliza para disminuir la varianza de los estimadores.

Ajuste de no respuesta, son los elementos de la muestra que no entregaron información sobre el objeto de análisis, que al momento de estimar los parámetros poblacionales se debe considerar el ponderador de no respuesta.

Defectos del marco muestral, son los elementos del universo que no debieron entrar en la muestra, pero que aparecen al momento de la selección de las unidades muestrales.

El diseño de muestreo permitió observar que el 24.9% de los registros ocasionan errores en el marco muestral, dado que corresponden a otras categorías de contratación directa. Por otra parte, el ajuste de no respuesta fue del %, que correspondió a aquellas entidades que no remitieron la información solicitada por la CGR.

## Anexo 4 Criterios de los principios de contratación

Principio Transparencia										
Estudios previos	Disponibilidad presupuestal	Autorización vigencias futuras	Contrato	Pólizas, si las hay	Informes de supervisión /interventoría	Acta de liquidación	Motivación de la escogencia del contratista	Justificación de la modalidad de contratación en los estudios previos	Porcentaje del nivel de cumplimiento del principio de transparencia	
									85,30%	

Principio de la Planeación				
Necesidad de la administración	Estudios previos		Cumplimiento de las etapas estrictamente necesarias para garantizar la selección objetiva de la propuesta más razonable	Porcentaje del nivel de cumplimiento del principio de planeación
				97,61%

Principio economía				Principio responsabilidad		
Que se evidencie el fin del contrato ajustado en la necesidad a contratar por parte de la administración	Así mismo, verificar que la escogencia del proponente haya cumplido con los requisitos para ejecutar el contrato adjudicado.	Exigencia de partidas o disponibilidad presupuestal	Porcentaje del nivel de cumplimiento del principio de economía	Se designo supervisor	Se cumplió objetivamente con las obligaciones de la supervisión.	Porcentaje del nivel de cumplimiento del principio de responsabilidad
			94,76%			84,01%

Fuente. Ley 80 de 1993.

### Anexo 5. Criterios formales de las etapas de contratación

Estudios previos											
Descripción de la necesidad	Objeto	Partes	Plazo	Obligaciones de las partes	Obligaciones generales	Valor	Funciones supervisión/interventoría	Riesgos	Garantías	Liquidación	Proporción de Cumplimiento de Estudios previos
											92,23%

Minuta de contrato											
Descripción de la necesidad	Objeto	Partes	Plazo	Obligaciones de las partes	Obligaciones generales	Valor	Funciones supervisión/interventoría	Riesgos	Garantías	Liquidación	Proporción de Cumplimiento de la Minuta
											90,47%

Informe de supervisión				
Actividades cumplidas del contratista	Ejecución presupuestal	Prestaciones legales si aplica	Porcentaje de avance	Proporción de Cumplimiento de informe de supervisión
				82,50%

Fuente. Ley 80 de 1993.



# Evaluación del impacto fiscal de la siniestralidad vial en el sistema de salud

*Despacho del Vicecontralor  
Vicecontralor  
Carlos Mario Zuluaga Pardo*

***Equipo de trabajo:**  
Sandra Milena Velásquez Zapata  
Asesora de despacho del Vicecontralor (C)  
Hadar Yesid Suárez Gómez  
Despacho Vicecontraloría  
Participación DIARI en Información y Análisis:  
Juan Sebastián Arteaga Aldana- Coordinación DIARI*

***Diciembre de 2023***

## ESTUDIO SECTORIAL

# EVALUACIÓN DEL IMPACTO FISCAL DE LA SINIESTRALIDAD VIAL EN EL SISTEMA DE SALUD

*Fecha de elaboración: 1/12/2023*

*Ubicación: Despacho Vicecontraloría  
Sandra Velásquez Zapata (C) Asesora Despacho Vicecontralor*

*Fecha de revisión:*

*Fecha de revisión: 15/12/2023*

*Equipo de Información y análisis – DIARI*

*Juan Sebastián Arteaga -Profesional*

*Equipo Asesor de apoyo*

*Hadar Yesid Suárez Gómez – Asesor metodológico y de temas fiscales*

*Fecha: 12 de septiembre de 2023*

### Contenido

Introducción .....	5
1. Marco del estudio sectorial .....	6
<b>1.1 Agenda mundial para el desarrollo sostenible y la seguridad vial</b> .....	6
1.1.1 Agenda 2030 - Objetivos del Desarrollo Sostenible.....	7
1.1.2 Decenio de acción para la seguridad vial 2021-2030/ .....	7
<b>1.2 Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”</b> .....	7
<b>1.3 Plan Nacional de Seguridad Vial 2022-2031 (PNSV 2022-2023)</b> .....	9
<b>1.4 Plan Decenal de Salud Pública 2022-2031 PDSP 2022-2031</b> .....	11
<b>1.5 Decreto 2497 de 2022</b> .....	13
<b>1.6 El Congreso de la República y la seguridad vial</b> .....	13
<b>1.7 Vigilancia y control fiscal a la política pública de seguridad vial</b> .....	14
<b>1.8 Políticas públicas y víctimas de siniestros viales.</b> .....	16
2. Enfoque del estudio sectorial .....	17

2.1	<b>Definición del problema</b> .....	17
2.2	<b>Teoría del cambio</b> .....	18
2.3	<b>Hipótesis</b> .....	18
2.4	<b>Objetivos</b> .....	19
3.	<b>Evaluación</b> .....	19
3.1	<b>Metodología</b> .....	19
3.1.1	Línea de evaluación.....	20
3.2	<b>Muestra y población</b> .....	21
3.3	<b>Técnicas e instrumentos de recolección de información</b> .....	21
3.4	<b>Procedimiento</b> .....	22
4.	<b>Los siniestros viales: problema prioritario de salud pública en Colombia</b> .....	24
4.1	<b>Panorama mundial</b> .....	24
4.2	<b>Colombia en el contexto internacional</b> .....	25
4.2.1	Indicador de desempeño y de comparación de los niveles de seguridad vial .....	26
4.3	<b>Panorama Nacional</b> .....	28
4.4	<b>Mortalidad</b> .....	30
4.4.1	Comportamiento territorial de la mortalidad por causa externa.....	32
4.4.2	Comportamiento reportado por el sistema médico legal.....	33
4.5	<b>Lesionados</b> .....	35
5.	<b>Recursos para el aseguramiento de las víctimas de siniestros viales</b> .....	42
5.1	<b>Coberturas por víctimas</b> .....	44
5.2	<b>Fuentes y Uso de Recursos por transferencias y contribuciones SOAT – ADRES</b> .....	45
5.3	<b>Aseguradoras habilitadas para operar el SOAT</b> .....	47
5.3.1	Pólizas SOAT .....	48
6.	<b>Indemnizaciones pagadas por las aseguradoras habilitadas para operar el ramo SOAT</b> .....	49
6.1	<b>Costos médicos, quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios</b> .....	49
6.2	<b>Costos por amparo de transporte y movilización de las víctimas</b> .....	50
6.3	<b>Costos por incapacidad permanente</b> .....	52
6.4	<b>Costos por amparo de muerte de la víctima y gastos funerarios</b> .....	53
6.5	<b>Análisis de costos</b> .....	54
7.	<b>Costos por coberturas de indemnizaciones pagados por la ADRES</b> .....	55

7.1	<b>Costos médicos, quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios</b> .....	55
7.2	<b>Costos por amparo de transporte y movilización de las víctimas</b> .....	56
7.3	<b>Costos por incapacidad permanente</b> .....	56
7.4	<b>Costos por amparo de muerte de la víctima y gastos funerarios</b> .....	57
7.5	<b>Análisis de costos</b> .....	57
8.	<b>Análisis de caso implementación del Decreto 2497 de 2022 Tarifas diferenciales por riesgo SOAT</b> .....	58
8.1	<b>Análisis de las condiciones técnicas y financieras de la operación del SOAT por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia</b> .....	59
9.	<b>Conclusiones y recomendaciones</b> .....	66
10.	<b>Recomendaciones</b> .....	71
11.	<b>Bibliografía</b> .....	72

## SIGLAS y ACRÓNIMOS

ADRES	Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social
ANSV	Agencia Nacional de Seguridad Vial
ARL	Administradora de Riesgos Laborales
AVPP	Años de vida potencialmente perdidos
AVISA	Años de vida saludable perdidos
C.G.R.	Contraloría General de la República
CNSSS	Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud
EOSF	Estatuto Orgánico del Sistema Financiero
EPS	Entidades Prestadoras de Servicios
ES	Estudio Sectorial
FASECOLDA	Federación de Aseguradores Colombianos
FONSAT	Fondo del seguro obligatorio de accidentes de tránsito
FOSYGA	Fondo de Solidaridad y Garantía.
FURIPS	Formulario Único de Reclamación de las Instituciones Prestadoras de Salud por servicios prestados a víctimas de eventos catastróficos y accidentes de tránsito (Personas jurídicas reconocimiento y pago de atenciones en salud)
FURPEN	Formulario Único de Reclamación de indemnizaciones por accidentes de tránsito y eventos catastróficos
FURTRAN	Formulario Único de Reclamación de gastos de transporte y movilización de víctimas
INMLCF	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
IPAT	Informe Policial de Accidentes de Tránsito
IPS	Institución Prestadora de Salud
MSPS	Ministerio de Salud y Protección Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSS	Objetivo de Seguimiento Sectorial
PCCH	Por Cada Cien mil Habitantes
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNSV	Plan Nacional de Seguridad Vial
RLCPD	Registro de Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad
RIPS	Registro Individual de Prestaciones de Servicios de Salud
RUNT	Registro Único Nacional de Tránsito
SFC	Superintendencia Financiera de Colombia
SIMIT	Sistema Integrado de Multas por Infracciones de Tránsito
S.M.D.L.V.	Salarios Mínimos Diarios Legales Vigentes
SOAT	Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito

## Introducción

El Informe sobre la situación mundial de la seguridad vial publicado por la Organización Mundial de la Salud (OMS)<sup>1</sup>, para el año 2021 estimó en 1,19 millones las muertes por siniestros viales, con una reducción del 5% en comparación con los 1,25 millones de muertes en 2010 y afirma que más de la mitad de todos los Estados Miembros de la ONU redujeron las muertes por esta causa entre 2010 y 2021.

Indica el informe que los esfuerzos para mejorar la seguridad vial están funcionando, pero están muy lejos de lo que se necesita para cumplir el objetivo del Decenio de Acción para la Seguridad Vial<sup>2</sup> 2021-2030 de reducir a la mitad las muertes para 2030. Destaca la OMS que las muertes y lesiones causadas por siniestros viales siguen siendo un importante desafío para la salud y el desarrollo a nivel mundial.

Sin embargo, en Colombia en los últimos años la tendencia de muertes en eventos de transporte es creciente y los casos de lesionados y su grado de afectación se desconocen, salvo los casos reportados por el sistema médico legal. Las estrategias implementadas en materia de seguridad vial en el país no han dado los resultados de reducción y por el contrario con relación al año 2010 en el 2021 el incremento de los casos de víctimas fatales fue del 30%.

En el año 2022, con 8717 casos, se registró el mayor número de víctimas fatales en lo transcurrido del siglo XXI (Gráfico 1). Los efectos de estas muertes prematuras y lesiones graves tienen amplias consecuencias sociales y económicas reflejadas en la salud pública, la calidad de vida, procesos administrativos, civiles y penales de las víctimas, el daño antijurídico, la equidad social por la concentración de costos en población vulnerable y afectaciones en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

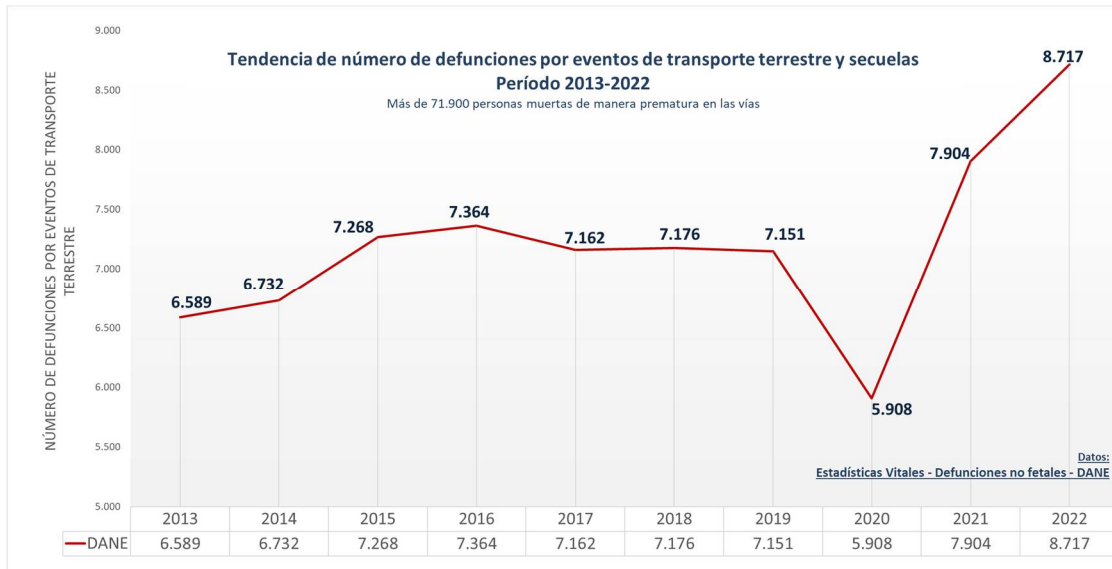
Avanzar en el conocimiento de las consecuencias de las lesiones de siniestros viales en la salud pública y cómo impacta fiscalmente el sistema de salud puede contribuir a la mejora en la implementación de las medidas de política pública de seguridad vial tanto en la prevención como en la atención post accidente, además de promover el posicionamiento de la problemática de salud en la agenda y al debate público frente a la crítica situación actual.

---

<sup>1</sup> World Health Organization, Global status report on road safety. Geneve, diciembre 2023

<sup>2</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 74/299 Mejorando la seguridad vial en el mundo de 31 de agosto de 2020.

Gráfico I.1. Tendencia de número de defunciones por eventos de transporte terrestre y secuelas – Período 2013-2022



## 1. Marco del estudio sectorial

El problema público radica en el alto número de víctimas, muertos y lesionados, como consecuencia de los siniestros viales y sus efectos negativos, agravado por la tendencia creciente del fenómeno. Los efectos de estas muertes prematuras y lesiones graves tienen amplias consecuencias sociales y económicas reflejadas en la salud pública, la calidad de vida de las víctimas y sus familias, procesos administrativos, civiles y penales de las víctimas, el daño antijurídico, la equidad social por la concentración de costos en población vulnerable y afectaciones en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

### 1.1 Agenda mundial para el desarrollo sostenible y la seguridad vial

Las acciones de política pública de seguridad vial son abordadas en los compromisos del país para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) – Agenda 2030. En el ODS 3 Salud y Bienestar, que busca garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos en todas las edades, traza en la meta 3.6 la reducción a la mitad el número de muertes y lesiones causadas por eventos en el tráfico.

### 1.1.1 Agenda 2030 - Objetivos del Desarrollo Sostenible

Colombia hace parte de los 193 países que en el 2015 adoptaron un conjunto de objetivos para erradicar la pobreza, proteger el planeta y garantizar la prosperidad para todos, como parte de la nueva Agenda de Desarrollo. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 3, Salud y Bienestar, busca garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos en todas las edades. A través del documento CONPES 3918<sup>3</sup>, el Gobierno Nacional definió las metas para el cumplimiento de la Agenda 2030. La meta 3.6 es “reducir a la mitad el número de muertes y lesiones causadas por accidentes de tráfico en el mundo”.

### 1.1.2 Decenio de acción para la seguridad vial 2021-2030/

La Asamblea General de las Naciones Unidas en la Resolución A/Res/74/299 “Mejoramiento de la seguridad vial en el mundo”, de agosto de 2020, proclamó el período 2021-2030 Segundo Decenio de Acción por la seguridad vial que tendrá por objetivo reducir las muertes y lesiones causadas por accidentes de tráfico por lo menos en un 50 % de 2021 a 2030, y, a este respecto, exhorta a los Estados Miembros a que sigan adoptando medidas hasta 2030 con respecto a todas las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionadas con la seguridad vial, en particular la meta 3.6

La ONU alienta en la Resolución a los Estados Miembros a que fortalezcan la capacidad institucional mediante una formación adecuada y el desarrollo de la capacidad en lo que respecta a las leyes de seguridad vial y la aplicación de la ley, la seguridad de los vehículos, las mejoras de infraestructura, el transporte público y la atención posterior a los accidentes, y a que reúnan, analicen y difundan datos desglosados que sirvan para formular y aplicar políticas eficaces y con base empírica.

## 1.2 Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”

El Gobierno Nacional ha priorizado la seguridad vial en su agenda de política pública como ha quedado reflejado el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. En las bases del PND 2022-2026 en la estrategia “Seguridad humana y justicia social” uno de los diez indicadores de primer nivel que está planteado es la

<sup>3</sup> El Documento CONPES 3918 de 2018 contiene la estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia en el cual se define el esquema de seguimiento, plan de fortalecimiento estadístico, estrategia territorial y alianzas con actores no gubernamentales.

reducción en el cuatrienio de 1600 casos de víctimas fatales, aproximadamente un 20%, para el cuatrienio:

Indicador: Fallecidos en siniestros viales<sup>4</sup>  
Línea base: 8430 (2022) Fuente DANE  
Meta del cuatrienio 6.830  
Asociación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS – Objetivo 3. Salud y bienestar<sup>5</sup>.

Uno de los catalizadores definidos en la estrategia “Seguridad humana y justicia social” es la “Expansión de capacidades: más y mejores oportunidades de la población para lograr sus proyectos de vida”, en los lineamientos del “Bienestar físico y mental y social de la población” presenta acciones para el “Fortalecimiento de la seguridad vial para la protección de la vida”. Señala este punto, entre otras acciones, la implementación del PNSV 2022-2031<sup>6</sup> y la revisión del SOAT para garantizar la cobertura, eficiencia y finalidad. En el artículo 191<sup>7</sup> la Ley da facultades al gobierno nacional con el fin de garantizar la permanente operatividad y sostenibilidad del SOAT indicando que le corresponde al gobierno nacional reglamentar las características y condiciones generales y técnicas de la póliza, sus cuantías y amparos.

En cuanto a los recursos derivados de las transferencias y contribuciones por SOAT, en la Ley 2294 de 19 de mayo de 2023 en el Art 154 Cofinanciación de la atención en salud de la población migrante señala que “La Nación cofinanciará las atenciones en salud de la población migrante no afiliada; para el efecto, se destinarán los excedentes de los recursos de que trata el literal j)<sup>8</sup> del artículo 67 de la Ley 1753 de 2015 así como los excedentes de los recursos de que trata el artículo 198<sup>9</sup> del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, con corte a 31 de diciembre de cada vigencia. Estos recursos se incorporarán en el presupuesto

<sup>4</sup> Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia, Potencia Mundial de la Vida, Bogotá, 3 de mayo de 2023

<sup>5</sup> Documento CONPES 3918 – “Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia. 15 de marzo de 2018. Objetivo 3. Salud y Bienestar – Meta 3.6 Reducir a la mitad el número de muertes y lesiones causadas por accidentes de tránsito en el mundo.

<sup>6</sup> Adoptado mediante el Decreto 1430 de 29 de julio 2022

<sup>7</sup> Ley 2294 de 2023, “Artículo 191. Modifíquese el numeral 5 del artículo 193 del Decreto 663 de 1993 - Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el cual quedará así: “Artículo 193. Aspectos Específicos relativos a la póliza” (...) 5. Facultades del Gobierno Nacional. Con el fin de garantizar la permanente operatividad y sostenibilidad del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito SOAT-, le corresponde al Gobierno nacional reglamentar las características y condiciones generales y técnicas de la póliza, sus cuantías y amparos, así como los demás aspectos necesarios para el funcionamiento de dicho seguro. 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.”

<sup>8</sup> Ley 1753, Artículo 67 literal j) Los recursos correspondientes a la contribución equivalente al 50% del valor de la prima anual establecida para el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) que se cobra con adición a ella.

<sup>9</sup> Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Capítulo V Régimen del Fondo de Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito. Art 198. Creación y Reglas de Funcionamiento (FONSAT)

de la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social -ADRES- de la siguiente vigencia y serán asignados por el Ministerio de Salud y Protección Social a los departamentos y distritos, quienes los ejecutarán en cumplimiento del numeral 43.2.11 del artículo 43 y el artículo 45 de la Ley 715 de 2001. Esto podrá aplicarse una vez garantizado el aseguramiento en salud.”.

### 1.3 Plan Nacional de Seguridad Vial 2022-2031 (PNSV 2022-2023)

EL PNSV 2022-2031, aprobado mediante el Decreto 1430 de 2022 (29 julio), adopta el enfoque del Sistema Seguro el cual refleja y fortalece el reconocimiento del valor de la vida y, por lo tanto, la importancia que tiene su protección para el desarrollo personal, familiar y de la sociedad. Por lo anterior el PNSV se enmarca en el objetivo:

**“Proteger juntos la vida e integridad de los actores viales ante los riesgos derivados de la siniestralidad vial”**

El Plan, en articulación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el objetivo Ciudades saludables en la meta 3.6 relacionada con la seguridad vial<sup>10</sup>, el país proyecta trabajar de forma conjunta en el logro de esta meta global:

**“Reducir las muertes y lesiones causadas por siniestros viales por lo menos en un 50% para el 2030”**

En el PNSV 2022-2031 se define que la línea base para la medición de esta meta corresponderá a las cifras definitivas de fallecidos y lesionados graves por siniestros viales en el año 2021, publicadas por el Observatorio Nacional de Seguridad Vial (Tabla 1.1).

---

<sup>10</sup> Resolución A/RES/74/299 de la Asamblea General de Naciones Unidas. Objetivo ratificado a través de la Declaración de Estocolmo y establecido como el objetivo del Segundo Decenio de Acción para la Seguridad Vial.

Tabla 1.1. Proyección de metas para los indicadores generales del PNSV

Indicador	Unidad de Medida	Línea Base 2021	Meta 2031	Var (%)
Tasa de mortalidad en siniestros viales (por cada 100 mil habitantes)	Tasa	14,2	7,1	-50%
Fallecidos en siniestros viales	Personas	7.238	3.981	-45%
Motociclistas fallecidos en siniestros	Personas	4.324	2.280	-47%
Peatones fallecidos en siniestros viales	Personas	1.552	847	-45%
Ciclistas fallecidos en siniestros viales	Personas	466	294	-37%
Lesionados graves en siniestros viales (por cada 100.000 habitantes)	Tasa	PD*	PD*	-50%

Fuente: ANSV.

Fuente: Plan Nacional de Seguridad Vial 2022 -2031 – Documento técnico de soporte – ANSV –

### **El enfoque sistema seguro**

El enfoque Sistema Seguro representó un cambio de abordaje en el PNSV – 2022-2031 el cual centra el foco en la vulnerabilidad del actor vial, parte de la premisa que ningún ser humano debe perder la vida o sufrir lesiones graves por causa de un siniestro vial. Este enfoque promueve elementos indulgentes que reconocen que las fatalidades y lesiones graves en siniestros viales son evitables<sup>11</sup>. Para consolidar el enfoque sistema seguro el PNSV define como áreas de acción (Gráfica 1):

- I. Velocidades Seguras
- II. Vehículos seguros
- III. Infraestructura vial segura
- IV. Comportamientos seguros
- V. Cumplimiento de las normas de tránsito en materia de seguridad vial
- VI. Atención integral a víctimas
- VII. Gobernanza
- VIII. Gestión de conocimiento

<sup>11</sup> Foro Internacional de Transporte, 2017

Gráfica 1.1 Áreas de acción PNSV 2022-2031



Fuente: Plan Nacional de Seguridad Vial 2022 -2031 – Documento técnico de soporte – ANSV –

### **Atención a Víctimas.**

En el área de acción de atención a víctimas el PNSV 2022-2031 tiene como objetivos:

1. Fortalecer la atención integral y rehabilitación a víctimas de siniestros viales
2. Mejorar la calidad de la atención inicial a las personas lesionadas en un siniestro vial.
3. Fortalecer el acompañamiento psicológico, social y jurídico que se les brinda a las víctimas de siniestros viales

## **1.4 Plan Decenal de Salud Pública 2022-2031<sup>12</sup> PDSP 2022-2031**

El Plan Decenal de Salud Pública 2022-2031 es la política a implementar y ejecutar por los agentes que conforman el Sistema General de Seguridad Social en Salud y la Protección Social con énfasis en las entidades territoriales, las entidades promotoras de salud y entidades adaptadas, las instituciones prestadoras de servicios de salud, en coordinación con los demás actores y sectores que ejerzan acciones y funciones relacionadas con la intervención de los determinantes sociales de la salud, quienes concurrirán al desarrollo

<sup>12</sup> Ministerio de Salud y Protección Social. Resolución 1035 de 14-jun-2022, “Por la cual se adopta el Plan Decenal de Salud Pública 2022-2031 con sus capítulos diferenciales: indígena para los pueblos y comunidades indígenas de Colombia, población víctima de conflicto armado, el Pueblo Rrom y la población negra afrocolombiana, raizal y palenquera.

y cumplimiento de los objetivos, estrategias, metas y demás aspectos elementos contenidos en el Plan.

**En las estrategias de la Declaración de circunstancias injustas se reconoce en el PDSP 2022-2031** la transformación del sector y del país para el decenio frente a la visión de salud pública incluyendo la agenda de los ODS y reconocen entre otras las siguientes estrategias, referentes a la seguridad vial:

- Marco para la planificación de la acción intersectorial que propicie la administración coordinada y articulada, el compromiso político gubernamental y las fuentes adecuadas de financiación y el análisis integrado de los determinantes sociales de la salud desde un enfoque de Salud en Todas las Políticas.
- Promoción de ciudades, entornos y ruralidades saludables y sostenibles: se relaciona con el fomento de un ambiente sano, la protección y recuperación de los entornos y ecosistemas, la construcción de zonas verdes biosaludables y de espacios públicos seguros para el disfrute de la vida, el acceso a viviendas dignas y servicios públicos domiciliarios, la mejora del equipamiento de barrios y ruralidades en condiciones de mayor vulnerabilidad, el transporte adecuado, seguro, accesible y universal en el marco de la construcción de un hábitat urbano.

Así mismo, en el PDSP se declaran eventos de interés en salud pública con el impacto e incidencia positiva de los determinantes sociales de la salud promoviendo factores protectores y previniendo la exposición a riesgos que posibiliten eventos de enfermedad. Entre estos eventos se encuentra el grupo de riesgo “Violencia” y el evento “Lesiones por accidentes de tránsito”. Llama la atención en el apartado del Plan que define las metas por eventos de interés en salud pública en la categoría “Lesiones de causa externa” no se trazó ninguna meta relacionada con la disminución de las lesiones por accidentes de tránsito, pese a que se incluye tasa de homicidios, violencia interpersonal, violencia sexual y de género).

## 1.5 Decreto 2497 de 2022<sup>13</sup>

La implementación del Decreto 2497 de – Rangos diferenciales por riesgo del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito– SOAT- que beneficia con el descuento del 50% del valor de la póliza a las categorías de vehículos, ciclomotor, motos hasta de 200cc, motocarro, tricimoto, cuadríciclo, autos de negocios, buses y busetas urbanas y servicio público intermunicipal, afectó fiscalmente los recursos de la salud.

Por una parte, la norma indica que el monto de las coberturas a pagar por parte de las aseguradoras en las atenciones en salud para las pólizas con tarifas diferenciales será hasta el tope de 300 SMDLV y superado este y hasta 800 SMDLV serán reconocidos por parte de la ADRES. Esta financiación se hará con la transferencia que del Presupuesto General de la Nación se apropie para el cierre del Sistema General de Seguridad Social en Salud que administra la ADRES, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales.

Por otro lado, con la reducción de las tarifas bajan las transferencias y contribuciones asociadas al SOAT y que hacen parte de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y del Fondo de Seguridad Vial que financia la Agencia Nacional de Seguridad Vial.

## 1.6 El Congreso de la República y la seguridad vial

Colombia ha tenido avances en gestión tanto por parte del Congreso de la República con la expedición de sustanciales actos administrativos como:

- ✓ La regulación de los sistemas automáticos y semiautomáticos de detección de infracciones (Ley 1843 de 2017)
- ✓ Medidas para luchar contra la evasión en la adquisición del SOAT y contra las prácticas inadecuadas al siniestrar la póliza (Ley 2161 de 2021).
- ✓ Promoción del uso de la “Bici” segura y sin accidentes (Ley 2222 de 2022).
- ✓ La "Ley Julián Esteban" para orientar la política de seguridad vial con el enfoque de sistema seguro y modificación de los límites de velocidad.
- ✓ La Ley 2290 de 2023 en materia vehicular aprueba el acuerdo relativo a la adopción de los reglamentos técnicos armonizados de las Naciones Unidas aplicables a los vehículos.

---

<sup>13</sup> Por el cual se establecen los rangos diferenciales por riesgo del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito -SOAT, se modifica el artículo 2.6.1.4.2.3 del Decreto 780 de 2016 Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, y se reglamenta con carácter transitorio el parágrafo 1 del artículo 42 de la Ley 769 de 2002, adicionado por el artículo 2 de la Ley 2161 de 2021.

Durante el 2023 se realizaron diferentes debates de control político a temas de la gestión y resultados de la seguridad vial en la Comisión Sexta de Cámara y en la Comisión Sexta de Senado coincidiendo en alertar sobre la problemática y la falta de resultados en la política pública. El 15 de marzo en la Comisión Sexta De Cámara fue realizado el Debate “Seguridad Vial en Colombia - ¿Por qué no mejoran las cifras?” con el objeto de solicitar un balance sobre las acciones emprendidas para disminuir los siniestros de tránsito y mejorar la seguridad vial en el país. Citación a servidores públicos – director de Agencia Nacional de Seguridad Vial y Superintendente de Puertos y Transporte, citado por el Representante Daniel Carvalho Mejía. En las conclusiones se expresó la urgencia por parte de diferentes participantes en tomar acciones de acuerdo con los roles y responsabilidades de los actores institucionales.

### 1.7 Vigilancia y control fiscal a la política pública de seguridad vial

Por la relevancia del tema la Contraloría desde hace más de 10 años ha trabajado en el seguimiento a la política pública de seguridad vial. En los documentos de contexto fueron tomados como referencia:

- a) **Documento “Política Pública de Seguridad Vial – Especial Vigilancia y Seguimiento. PND 2010-2014 Prosperidad para Todos – Cuaderno 18”**- Aborda la problemática asociada a los siniestros de tránsito en Colombia, la política pública, entidades responsables, objetivos resultados y tendencias. Identifica los recursos provenientes del SOAT y su destinación, los recursos por concepto de multas por infracciones de tránsito e inversiones en Seguridad Vial. En los capítulos finales trata los resultados de la evaluación de la política pública y las observaciones, conclusiones y reflexiones. Con respecto a la atención a víctimas indica el documento:

*“En el especial seguimiento a la política de seguridad vial no se identificaron estudios o investigaciones integrales sobre el impacto para el país del orden económico, social y en la calidad de vida de los colombianos afectados de manera directa e indirecta como consecuencia de la siniestralidad vial. Impactos por los gastos en salud -prehospitalaria, hospitalaria, post-hospitalaria, tiempo y costos de la gestión por procedimientos y trámites, incapacidades y discapacidades de las víctimas, rehabilitación sicológica y física, reinserción social y laboral, reparación integral de víctimas, aspectos de justicia*

*–verdad, justicia y reparación- y otros costos, como los cambios de patrones de composición y roles en las familias afectadas.*

*El reto de la administración compleja desde el punto de vista fiscal es la destinación efectiva de estos recursos en la garantía de los derechos ciudadanos en el entendido que los principales recursos actualmente provienen de la fuente generadora de riesgo, los propietarios de vehículos automotores que circulan por el territorio nacional. El SOAT es una contribución, de carácter parafiscal, en un régimen impositivo del Estado para satisfacer las consecuencias al colectivo de la movilidad direccionado a las víctimas de los accidentes de tránsito y a la prevención de este flagelo.”*

- b) Informe de Auditoría de Desempeño a la implementación, ejecución y seguimiento del Plan Nacional de Seguridad Vial PNSV. Período 2012-2017. CGR – CDIFCEDR N° 27. Agosto de 2018. En este ejercicio de control fiscal realizado por la Contraloría Delegada de Infraestructura se encontró para ese momento deficiencias de desempeño institucional porque no se cumplieron las metas previstas y por el contrario, el resultado fue desfavorable por el incremento de muertes y lesionados. Sobre los hallazgos se presentaron acciones de mejora por parte de las entidades auditadas y se realizaron seguimiento en las cinco regiones con mayor siniestralidad.
- c) Informe de Auditoría de Cumplimiento. Agencia Nacional de Seguridad Vial – ANSV – Vigencia 2020. CGR CD SI No. 013. Noviembre de 2021. La Contraloría Delegada para el sector de la Infraestructura realizó una auditoría de cumplimiento a la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV), donde se encontraron 11 hallazgos administrativos, relacionados con los resultados del objetivo del Plan Nacional de Seguridad Vial 2011-2021 de reducir las víctimas fatales en un 26% a nivel nacional para el 2021. No obstante, se observó que para el año 2021 se planificó una reducción a 4.224 víctimas fatales y el reporte fue de 7.434. La cantidad excedió en un 76% la meta definida
- d) Informe de auditoría independiente Agencia Nacional de Seguridad Vial ANSV. Vigencia 2021. CGR CD SI No. 040. Diciembre de 2022. En la auditoría a la ANSV para la vigencia 2021 se identificaron algunos hallazgos relacionados con la planeación y ejecución presupuestal. De los casi \$144.000 millones apropiados para ese período quedaron por comprometer cerca de \$79.000 millones y de las vigencias 2017 a 2020 más de \$57.000 millones.

- e) Informe Actuación Especial de Fiscalización “Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES – Reclamaciones no SOAT vigencias 2018 a julio 2021” CGR-CDSS No. 084, abril 2022.

A partir de las alertas trasladadas por la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI), en la actuación especial de fiscalización adelantada por la Contraloría Delegada de Salud, con relación a las reclamaciones a la ADRES por siniestros de tránsito “No SOAT”, vigencias 2018 -julio 2021, se constituyeron 14 hallazgos administrativos y 7 fiscales por valor de \$13.955 millones. Se encontraron debilidades en algunos de los controles establecidos para el reconocimiento y pago, llamando la atención por la concentración en la prestación de servicios de salud en algunas IPS y por empresas de servicios de transporte de víctimas.

En este ejercicio de control también se advirtió que en el proceso de reconocimiento y pago a las reclamaciones “No SOAT” solo se establecen aspectos mínimos que dificultan hacer la auditoría integral como son los posibles testigos del hecho. Por ejemplo, el médico solamente puede registrar en la historia clínica lo manifestado por la víctima o su acompañante, dejando de lado elementos que pueden ser claves para identificar la certeza del accidente y los hechos que lo rodearon y así contribuir a disminuir el riesgo de fraude. Las acciones del plan de mejoramiento están en curso.

## **1.8 Políticas públicas y víctimas de siniestros viales.**

En la revisión del marco estratégico se evidencia que la seguridad vial es tema en la agenda de políticas públicas tanto del actual Gobierno Nacional como en el período anterior. Sin embargo, al evaluar los resultados de los indicadores de muertos y lesionados consecuencia de siniestros viales estos muestran que la disminución no se ha alcanzado, el número de casos de víctimas fatales ni siquiera se ha logrado estabilizar y, por el contrario, para el año 2023, las tendencias van en aumento y con porcentajes superiores al de las vigencias de los últimos periodos (Gráfica I.1).

De no tomarse medidas urgentes en todos los niveles de gobierno de manera intersectorial y con la participación de todos los actores involucrados (definidos en el PNSV 2022-2031) las metas trazadas cada vez se alejarán más de la posibilidad de ser

alcanzadas y de reducir los complejos impactos negativos que este flagelo representa para la sociedad.

En particular, para este análisis, con relación al SOAT, en el PNSV 2022-2031 en el diagnóstico planteó la evasión como una de las debilidades de la consolidación de la sostenibilidad del Sistema de Atención Integral a Víctimas de siniestros viales. Cifras para el año 2020 indicaban una evasión del 48% general para el parque automotor y unos porcentajes superiores para el grupo de propietarios de motocicletas.

## 2. Enfoque del estudio sectorial

En Colombia en los últimos años la tendencia de muertes en eventos de transporte es creciente y los casos de lesionados y su grado de afectación se desconocen, salvo los casos reportados por el sistema médico legal. Las estrategias implementadas en materia de seguridad vial en el país no han dado los resultados de reducción y por el contrario con relación al año 2010 en el 2021 el incremento de los casos de víctimas fatales fue del 30%.

En el año 2022, con 8717 casos, se registró el mayor número de víctimas fatales en lo trascendido del siglo XXI. Los efectos de estas muertes prematuras y lesiones graves tienen amplias consecuencias sociales y económicas reflejadas en la salud pública, la calidad de vida, procesos administrativos, civiles y penales de las víctimas, el daño antijurídico, la equidad social por la concentración de costos en población vulnerable y afectaciones en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Avanzar en el conocimiento de las consecuencias de las lesiones de siniestros viales en la salud pública y cómo impacta fiscalmente el sistema de salud puede contribuir a la mejora de la implementación de las medidas de política pública tanto en la prevención como en la atención post accidente, además de promover el posicionamiento de la problemática de salud en la agenda y debate público.

### 2.1 Definición del problema

Como se ha evidenciado, desde hace más de una década la problemática de salud pública expresada en muertos y lesionados continúa creciendo y se estima que con este trágico fenómeno se incrementan los costos del sistema de seguridad social integral. El SOAT, el cual cumple una función social, actualmente pasa por un momento clave por los retos que afronta en cuanto a la evasión, fraude e incremento de siniestralidad tanto de

atenciones en salud como de las demás indemnizaciones (transporte, gastos funerarios e indemnización por invalidez).

Así mismo, la implementación del Decreto 2497 de 2022, tarifas diferenciales por riesgo SOAT para los vehículos establecidos en la norma, tiene incidencia fiscal, derivadas de la reducción de transferencias y contribuciones a la ADRES y a la ANSV por las reducciones de las tarifas de las pólizas de categorías diferenciales y la financiación de las indemnizaciones por atenciones en salud para las atenciones de pólizas que superan el tope de los 300 hasta los 800 SMDLV, así como los costos de auditorías para estos pagos.

El OSS y los objetivos proyectados en el ES se consideran pertinentes debido a que permite realizar el tanto el seguimiento a los resultados de la política pública y la problemática en salud como tener información de costos y tendencias de las indemnizaciones a las víctimas de siniestros viales. De igual forma, con la identificación y determinación de costos y de la evaluación de los efectos de la implementación del Decreto 2497 de 2022, dada la importancia de garantizar la permanente operatividad y sostenibilidad del SOAT, este estudio se considera pertinente como aporte tanto para el debate público como para establecer riesgos a tener en consideración en el control fiscal macro y micro.

## 2.2 Teoría del cambio

La política pública de seguridad vial – PNSV 2022-2031 tiene por objetivo “Proteger juntos la vida e integridad de los actores viales ante los riesgos derivados de la siniestralidad vial” y la meta de resultado es la reducción de las muertes y lesiones causadas por siniestros viales por lo menos en un 50% para el año 2030. El PND 2022-2026 incorpora el PNSV y en los indicadores de primera línea en salud traza la reducción de mortalidad por siniestros viales en un número de casos, partiendo con una línea base en el año 2022 de 8430 muertos (fuente DANE) y una meta para el cuatrienio 6.830 muertos para el 2026.

## 2.3 Hipótesis

El crecimiento de las víctimas de la siniestralidad vial y el decreto 2497 de 2022 con relación al Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito afectan de manera negativa los recursos del sistema general de seguridad social en salud.

## 2.4 Objetivos

**a) Objetivo General:** Evaluar el impacto de la siniestralidad vial en la salud pública y en los recursos del sistema general de seguridad social en salud.

**b) Objetivos específicos:**

- Identificar el impacto de la siniestralidad vial en la salud pública en Colombia mediante indicadores y tendencias de morbimortalidad, atenciones en salud y discapacidad.
- Identificar las fuentes y montos de recursos destinados a la atención en salud e indemnizaciones de las víctimas de siniestros viales y analizar las tendencias que permitan evidenciar potenciales riesgos en la gestión de los recursos.
- Evaluar el impacto fiscal de los recursos destinados en la atención de las víctimas de siniestros viales en el sistema general de seguridad social de salud en Colombia. Análisis de caso de la implementación del Decreto 2497 de 2022 tarifas diferenciales por riesgo SOAT.

## 3. Evaluación

### 3.1 Metodología

El abordaje del ES, de acuerdo con el objeto de estudio y las características particulares de asunto público a tratar, se realizará un enfoque en resultados que aportará en el logro de la identificación descriptiva del tema de salud pública, usos, características, tendencia de los recursos públicos del sistema de salud y evaluación de la relación de impacto incluyendo el impacto de los efectos del Decreto 2497 de 2022.

Para el logro de los objetivos trazados, el contexto del estudio y las fuentes de información disponibles y gestionadas fueron implementadas técnicas de análisis de metodología cuantitativa, sin embargo, también fueron empleados en algunos apartes análisis cualitativos resultado de los cuestionarios aplicados a las entidades protagonistas del OSS.

El análisis cualitativo incluyó revisión bibliográfica, de estudios relacionados con la salud pública y la siniestralidad vial, estudios anteriores realizados por la CGR (auditoría y seguimiento de políticas pública) y los cuestionarios, entrevistas y reuniones con las entidades responsables de la política y grupos de interés-

Para el análisis cuantitativo se emplearon técnicas estadísticas para profundizar en los elementos de interés definidos en los objetivos e indicadores del estudio y analizar evoluciones, tendencias, e impactos y como se distribuyen las variables seleccionadas en los conjuntos de análisis definidos (poblacionales, de costos, servicios), con técnicas de estadística descriptiva.

### 3.1.1 Línea de evaluación

La línea de evaluación del Estudio Sectorial es la ruta definida para delimitar el alcance y, por lo tanto, la información, fuentes y métodos respectivos. Como referencia teórica, conceptual y operativa fue tomado el cuadro 5 Líneas para la evaluación de un OSS de la CGR en la Guía para la elaboración de estudios sectoriales. En la Tabla 3.1 se ilustra la ruta de evaluación y los diferentes criterios seleccionados que parte de los resultados que se evidencian (Expost) en la implementación de la política identificando recursos, resultados e impactos, con un enfoque centrado en objetivos sobre el análisis de bases datos e información obtenida en cuestionarios y entrevistas con las entidades responsables que permitan identificar y evaluar los elementos trazados en las preguntas del estudio con criterios de eficiencia, eficacia y suficiencia.

Tabla 3.1. Definición de la línea de evaluación del OSS

Momento (1)	Perspectiva de la política (2)	Ciclo de la política (3)	Niveles (4)	Enfoque (5)	Criterio	Dimensión
Exhante	Antecedentes (Precedentes)	Formación	Eficiencia	Centrada en objetivos	Coherencia	Ambiental
		Formulación (Diseño)	Medios		Economía	
Concomitante (On-going)	Situación actual (Presente)	Implementación	Recursos	No centrada en objetivos	Eficacia	Político-Institucional
		Evaluación	Resultados		Equidad	
Expost	Proyecciones (Consecuencias)	Retroalimentación (Ajustes)	Impactos	Descriptiva	Pertinencia	Económico-Financiera
		Terminación (Cierre)	Satisfacción	Pluralista	Idoneidad	
					Experimentalista	Transparencia
				Otros	Aspectos ambientales	
					Suficiencia	
					Viabilidad	
					Otros	

(1) Roth, a. (2003); (2) Farr, J (1985); (3) Roth A. (2003); (4) Roth A. (2003); (5) Osuna, J. & Márquez, C. (2010). Elaboración CGR. Elaboración Propia con base en el modelo de la Guía para la elaboración de estudios sectoriales (ES) - CGR. Etapa de Planeación - Cuadro 7

### 3.2 Muestra y población

La estadística y bases de datos recopiladas tienen una cobertura para todo el país, se definieron análisis territoriales de acuerdo con la disponibilidad de información y poblacionales para grupos vulnerables.

Cobertura temporal. Para los análisis estadísticos generales 10 años y para la evaluación de costos e indicadores de indemnizaciones el período determinado y para el cual se determinó existe la información es entre 2018 y el 2022.

Para el objetivo particular del análisis de caso de la implementación del Decreto 2497 se evaluó una cobertura temporal para el primer semestre de 2023. Las limitaciones de los periodos que se deben cubrir pueden estar en función del cambio de los reportes y/o parámetros de las bases de datos identificadas para la analítica.

### 3.3 Técnicas e instrumentos de recolección de información

- Mapeo de fuentes de información, característica y disponibilidad.
- Articulación con DIARI para la gestión de bases de datos y proyección de requerimientos de datos agregados que permitieran los análisis y validaciones desagregadas de acuerdo con los criterios de consulta definidos.
- Relación de los instrumentos: cuestionarios, entrevistas con los actores del OSS, revisión documental, bases de datos e información estadística.

Fuentes de información:

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
- Ministerio de Salud y Protección Social
- ADRES
- Ministerio de Trabajo
- Superintendencia Financiera de Colombia
- Superintendencia de Transporte
- Superintendencia Nacional de Salud
- Ministerio de Transporte y Registro Único Nacional de Tránsito
- Agencia Nacional de Seguridad Vial
- Policía Nacional - DITRA
- IRTAD. International Traffic Safety Data and Analysis Group

### 3.4 Procedimiento

La matriz de planeación fue la herramienta de seguimiento de las actividades de avance del ES para la comprobación sistemática de las preguntas de estudio y la hipótesis planteada.

#### Matriz de planeación.

Pregunta Central						
¿Cuál es el impacto de la siniestralidad vial en la salud pública en Colombia con relación a los recursos del sistema general de seguridad social en salud?						
Criterios	Información Requerida	Fuentes de Información	Métodos de recolección de datos	Métodos de análisis de Información	Limitaciones	Qué va a permitir decir el análisis
Período 2013-2022 Período 2018 a 2023 Gestión con entidades	-Estadísticas Vitales -Lesiones Violentas de causa externa -Atenciones en salud por siniestros viales -Estudios	DANE INMLCF Min. Salud y Protección Social SFC Fasecolda	Disponibilidad DIARI Gestión específica estadística y de bases de datos	Análisis de resultados, cuantitativo y gráfico Herramientas tecnológicas DIARI	Tener en cuenta las limitaciones reportadas por las propietarias de la información La información de riesgos laborales no estuvo disponible en los tiempos de planificación del estudio	Identificar el impacto de la siniestralidad vial en la salud pública en Colombia en el contexto general de manera de muerte
Período 2018 a 2023 Gestión con entidades	Bases de datos de atenciones, casos y montos de pago por indemnizaciones a víctimas	Min. Salud y Protección Social SFC SNS	Solicitudes específicas Disponibilidad DIARI Gestión específica estadística y de bases de datos	Análisis de resultados y cuantitativo Herramientas tecnológicas DIARI	Nivel de detalle de la información. Compatibilidad de las bases de datos	Identificación de recursos para las atenciones de víctimas de siniestros viales y pago de indemnizaciones, evolución e impacto.

Pregunta 1						
¿Cuál es impacto de la siniestralidad vial en la salud pública en Colombia?						
Criterios	Información Requerida	Fuentes de Información	Métodos de recolección de datos	Métodos de análisis de Información	Limitaciones	Qué va a permitir decir el análisis
Período 2018 a 2023 Gestión con entidades	-Estadísticas Vitales -Lesiones Violentas de causa externa -Accidentalidad labora -Atenciones en salud por siniestros viales -Estudios	DANE INMLCF ANSV Min. Salud y Protección Social SFC Fasecolda	Disponibilidad DIARI Gestión específica estadística y de bases de datos	Análisis de resultados, cuantitativo y gráfico. Apoyo con herramientas tecnológicas DIARI	Tener en cuenta las limitaciones reportadas por las propietarias de la información	Identificar el impacto de la siniestralidad vial en la salud pública en Colombia en el contexto general de manera de muerte

Pregunta 2						
¿Cuáles son los efectos fiscales de la siniestralidad vial en los recursos del SGSSS?						
Criterios	Información Requerida	Fuentes de Información	Métodos de recolección de datos	Métodos de análisis de Información	Limitaciones	Qué va a permitir decir el análisis
Periodo 2018 a 2023  Gestión con entidades	Bases de datos de atenciones, casos y montos de pago por indemnizaciones a víctimas	Ministerio del Trabajo Min. Salud y Protección Social SFC SNS	Solicitudes específicas Disponibilidad DIARI Gestión específica estadística y de bases de datos	Análisis de resultados y cuantitativo Herramientas tecnológicas DIARI	Nivel de detalle de la información. Compatibilidad de las bases de datos	Identificación de recursos para las atenciones de víctimas de siniestros viales y pago de indemnizaciones, evolución e impacto.
Pregunta 3						
¿Cuáles son los principales resultados y efectos con la implementación del Decreto 2497 de 2022 en los recursos del SGSSS?						
Criterios	Información Requerida	Fuentes de Información	Métodos de recolección de datos	Métodos de análisis de Información	Limitaciones	Qué va a permitir decir el análisis
Periodo 2022-Junio 2023  Gestión con entidades	Análisis de Impacto Normativo AIN – ex ante Estadística de evasión SOAT Recursos girados por transferencias y contribuciones SOAT Atenciones topes ADRES	Min. Salud y Protección Social ADRES ANSV Min. Transporte SFC	Cuestionarios solicitados entidades	Análisis cuantitativo y cualitativo	Número de entidades involucradas en la proyección e implementación de la norma. Oportunidad en la coordinación entre las entidades para el reporte de la información.	Evaluación y análisis de los efectos de la implementación del Decreto 2497 de 2022

## 4. Los siniestros viales: problema prioritario de salud pública en Colombia

### 4.1 Panorama mundial

El Informe sobre la situación mundial de la seguridad vial publicado por la Organización Mundial de la Salud<sup>14</sup> (OMS), para el año 2021 estimó en 1,19 millones las muertes por siniestros viales, con una reducción del 5% en comparación con los 1,25 millones de muertes en 2010 y afirma que más de la mitad de todos los Estados Miembros de la ONU redujeron las muertes por esta causa entre 2010 y 2021.

La ligera reducción general en el número de muertes se produjo a pesar de que el parque automotor mundial se duplicó con creces, las redes de carreteras se expandieron y la población mundial aumentó en casi mil millones. Indica el informe que los esfuerzos para mejorar la seguridad vial están funcionando, pero están muy lejos de lo que se necesita para cumplir el objetivo del Decenio de Acción para la Seguridad Vial<sup>15</sup> 2021-2030 de reducir a la mitad las muertes para 2030.

Según la Organización Mundial de la Salud, las muertes y lesiones causadas por siniestros viales siguen siendo un importante desafío para la salud y el desarrollo a orden mundial. En 2019, los accidentes de tráfico fueron la principal causa de muerte entre niños y jóvenes de 5 a 29 años y la duodécima causa de muerte cuando se consideran todas las edades. Dos tercios de las muertes ocurren entre personas en edad de trabajar (entre 18 y 59 años), lo que causa enormes daños sanitarios, sociales y económicos en toda la sociedad.

Algunos datos destacados del informe del contexto de la seguridad vial a nivel mundial:

- Más de la mitad de las muertes se producen entre peatones, motociclistas y ciclistas. Los ocupantes de vehículos de cuatro ruedas representan casi un tercio de las muertes. Los ocupantes de vehículos que transportan a más de 10 personas, vehículos pesados y “otros” usuarios constituyen una quinta parte de todas las

<sup>14</sup> World Health Organization, Global status report on road safety. Geneve, diciembre 2023

<sup>15</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 74/299 Mejorando la seguridad vial en el mundo de 31 de agosto de 2020.

muerres. Los modos de micromovilidad, como los patinetes eléctricos, representan el 3% de las muertes.

- Nueve de cada 10 muertes ocurren en países de ingresos bajos y medianos, mientras que las personas de los países de ingresos bajos siguen enfrentando el mayor riesgo de muerte por población. A nivel mundial, el 28% de todas las muertes ocurren en la Región de Asia Sudoriental de la OMS, el 25% en la Región del Pacífico Occidental, el 19% en la Región de África, el 12% en la Región de las Américas, el 11% en la Región del Mediterráneo Oriental y 5% en la Región Europea.
- La Región de Europa informa la mayor caída en muertes desde 2010: una disminución del 36%. La Región del Pacífico Occidental informa una disminución del 16%, la Región de Asia Sudoriental una disminución del 2% y el número de muertes se ha mantenido constante en la Región de las Américas.
- Se observaron reducciones en el número de muertes en 108 países, incluidos 10 donde se alcanzó el 50% para 2021. Sin embargo, en 66 países hubo un aumento; 28 de estos países están en la Región de África, que ha experimentado un aumento del 17% en el número de muertes desde 2010.

Con relación a las medidas, el informe afirma que algunos de los mayores avances se los registran donde se aplica más ampliamente el enfoque de sistema seguro para la seguridad vial, que sitúa a las personas y la seguridad en el centro de los sistemas de movilidad. Hay ejemplos muestran que se pueden alcanzar los objetivos de reducción de muertes, dado un nivel de voluntad política, inversión y capacidad que coincida con la escala de la crisis de muertes y lesiones en la carretera.

## 4.2 Colombia en el contexto internacional

El “Reporte anual de seguridad vial 2022”<sup>16</sup>, publicado por el Foro Internacional del Transporte<sup>17</sup>, examina la evolución de la seguridad vial en el año 2021, en el primer año

<sup>16</sup> Road Safety Annual Report 2022. (ITF 2022) International Transport Forum. International Traffic Safety Data and Analysis Group IRTAD - OECD Publishing.

<sup>17</sup> El Foro Internacional del Transporte – ITF- (International Transport Forum por sus siglas en inglés) cuenta con un grupo de trabajo permanente sobre la seguridad vial conocido como Grupo Internacional de Análisis y Datos sobre Seguridad del Tráfico -IRTAD- (International Traffic Safety Data and Analysis Group), el cual tiene como objetivo

de la Segunda Década de Acción. El análisis se basa en los datos de seguridad vial de 34 países miembros del Grupo Internacional de Análisis y Datos sobre Seguridad del Tráfico -IRTAD<sup>18</sup>, del cual Colombia hace parte. En el período 2021 las muertes por siniestros viales totalizadas con los datos reportados por cada uno de los 34 países miembros fueron cerca de 85 mil personas.

En las tendencias para el año 2021, de los 34 países que conforman el IRTAD, 29 registraron una reducción de las muertes en el 2021 en comparación con las muertes promedio del período 2017-2019; en 23 países esta reducción fue superior al 10% y en 6 países el porcentaje varió entre 2.6% y 7.8%. Sin embargo, Colombia (10.2%), con Estados Unidos (16.3%), Eslovenia (15.2%), Israel (5.5%) y Chile (5.2%), está en el grupo de los cinco países que tuvieron una variación porcentual incremental sobre el promedio del período comparado 2017-2019 (Gráfica 4.1).

#### 4.2.1 Indicador de desempeño y de comparación de los niveles de seguridad vial .

Para determinar cómo se posiciona Colombia en el contexto internacional, fue seleccionado el indicador del número de muertes per cápita que mide la tasa de mortalidad, utilizando el número de habitantes por cada 100.000. Este indicador, al igual que el número de muertes por distancia recorrida y el número de muertes por el número de vehículos motorizados registrados, son indicadores comparativos de desempeño en la seguridad vial entre países, cada uno tiene sus pros y sus contras y debe ser interpretado con cuidado.

Se eligió la tasa por cada 100.000 habitantes debido a que permite también la comparación con otras causas de muerte. Esta tasa expresa el riesgo general del ciudadano de morir en el tráfico. En el año 2021 ocho países IRTAD lograron tasas por debajo de 3: Noruega (1.5), Suecia (1.9), Dinamarca (2.2), Suiza (2.3), Reino Unido (2.4), Islandia (2.4), Japón (2.6) e Irlanda (2.8). Otros 23 países tienen tasas entre 3 y 9 muertes relacionadas con el tráfico por cada 100.000 habitantes y solo tres países con tasas por

---

promover el conocimiento internacional sobre seguridad vial y contribuir a reducir el número de víctimas de accidentes de tránsito, promueve la cooperación internacional en materia de datos sobre accidentes de tránsito y su análisis. Colombia hace parte de la base de datos que recopila el IRTAD.

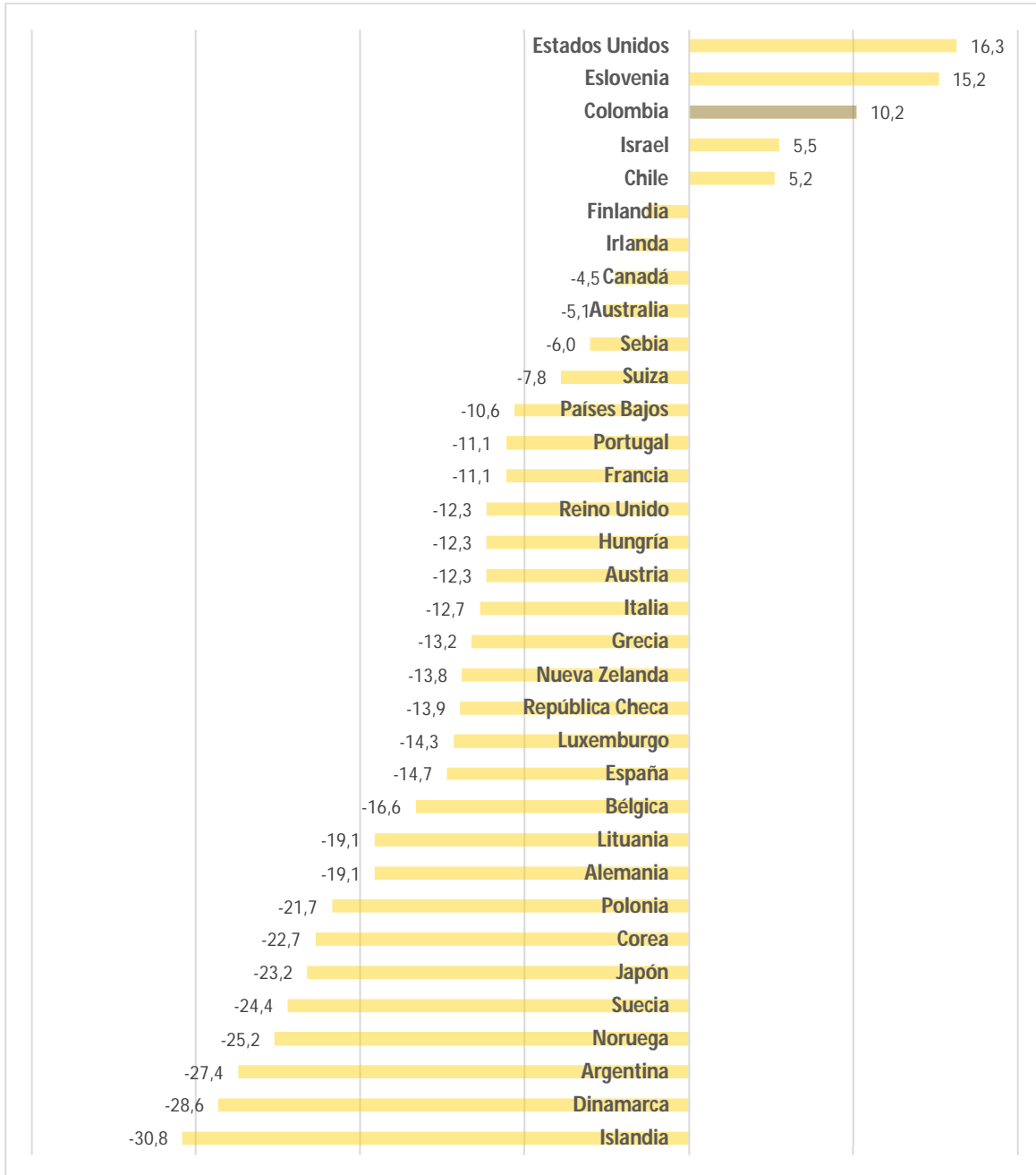
<https://www.itf-oecd.org/IRTAD>

<sup>18</sup> International Traffic Safety Data and Analysis Group

[https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IRTAD\\_CASUAL\\_BY\\_AGE#](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IRTAD_CASUAL_BY_AGE#)

encima de 10: Chile (10.4), Estados Unidos (12.9) y Colombia (14.2). Los cuatro países con las tasas más altas pertenecen a las américas (Gráfica 4.2).

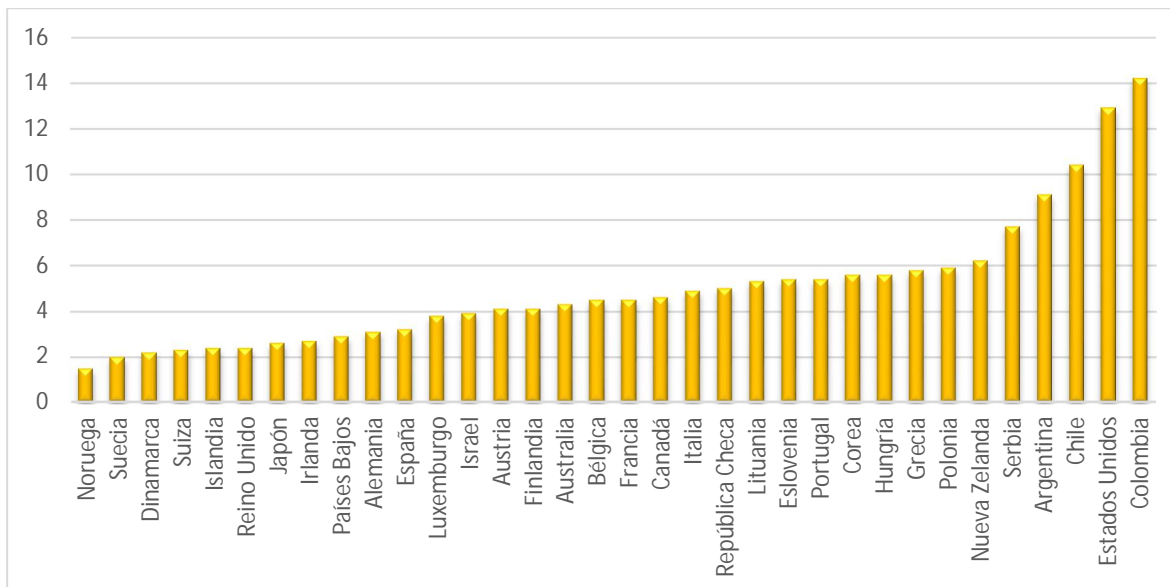
Gráfica 4.1. Variación porcentual de las muertes en siniestros viales año 2021 comparado con el promedio 2017-2019



Fuente: Elaboración propia con base en los datos ITF (2022), Road Safety Annual Report 2022, OECD.

\*Datos proporcionados por los países y no validados por el IRTAD.

Gráfica 4.2. Muertes viales por 100.000 habitantes, 2021



Fuente: ITF (2022), Road Safety Annual Report 2022, OECD.

En el análisis comparativo, de los miembros del IRTAD, se evidencia que, pese a que el 85% de los países ha logrado en los últimos cinco años reducir el número de muertes como consecuencia de siniestros viales, Colombia (10.2%), junto con Estados Unidos, Eslovenia, Israel y Chile tienen un incremento por encima del 5.2% de los casos de fatalidades reportadas con relación a las muertes promedio comparadas 2017-2019.

Contrastando el desempeño de las medidas de seguridad vial, con el indicador de la tasa de muertes en siniestros viales por cada 100.000 habitantes, del grupo que reporta al IRTAD, Colombia (14.2) para el año 2021 es el miembro que tiene la tasa más alta. Lo anterior significa que Colombia es el lugar donde un ciudadano tiene el más alto riesgo de morir en el tráfico de los 34 países miembros del IRTAD.

### 4.3 Panorama Nacional

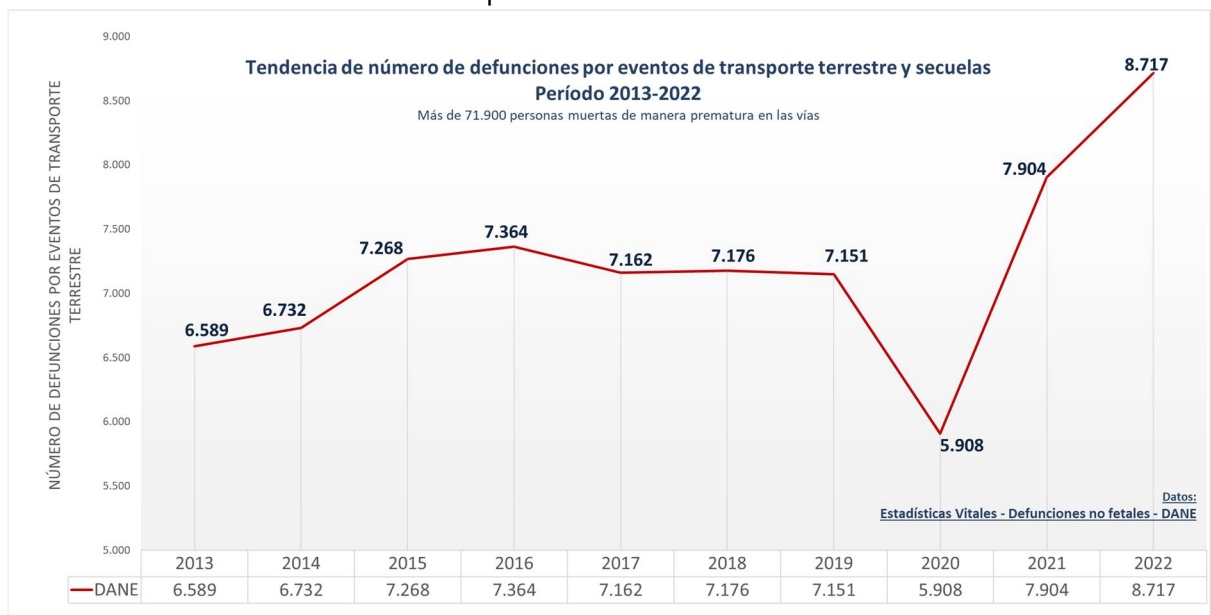
En Colombia la mortalidad por siniestros viales va en aumento, de acuerdo las estadísticas vitales del DANE<sup>19</sup> en el año 2022 se produjeron 8717 de muertes por “causa externa accidentes de tránsito y secuelas”; esto corresponde a una tasa de 16.87

<sup>19</sup> Oficio

muerres por cada 100.000 habitantes (Gráficas 4.3 y 4.4). Los casos reportados en el 2013 (6589) en comparación con el 2022 tuvieron un incremento del 32% y la variación en la tasa entre estos dos años fue de un 16%.

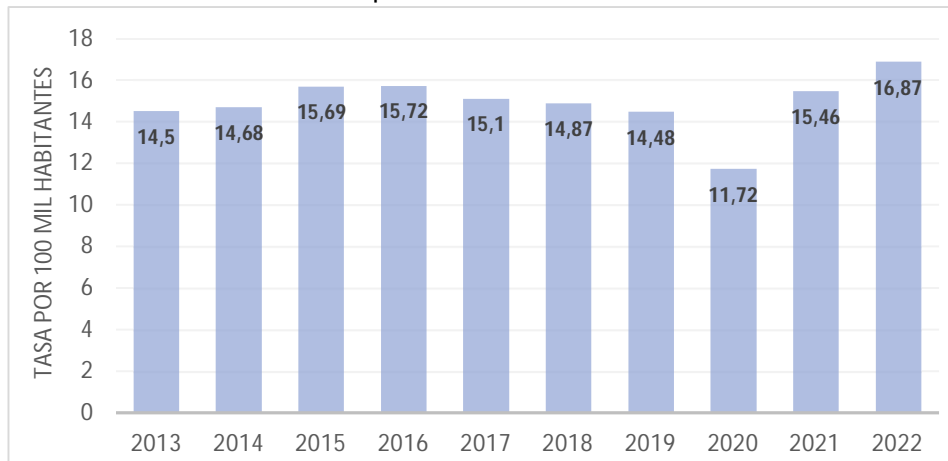
Las muertes por causa externa “homicidio” en el 2022 (14339 casos) con comparando con el 2013 (14736 casos) tuvieron un decrecimiento del 2.7% (-397 casos) y en la tasa fue de -14.46%. Es decir, en el panorama nacional los homicidios tienen una tendencia de disminución en contraste con los siniestros viales que van en ascenso.

Gráfica 4.3 Muertes por causa externa “accidentes de tránsito y secuelas” casos Colombia, período 2013-2022



Fuente: Elaboración propia con base en la información suministrada por el DANE. Oficio: DANE  
 \*20232310000921T\*27-jun-2023

Gráfica 4.4 Muertes por causa externa “accidentes de tránsito y secuelas” tasas Colombia, periodo 2013-2022



Fuente: Elaboración propia con base en la información suministrada por el DANE. Oficio: DANE  
 \*20232310000921T\*27-jun-2023

#### 4.4 Mortalidad

Según los datos de estadísticas vitales en las defunciones no fetales, del DANE, en el 2022 las lesiones por “Accidentes de transporte terrestre”<sup>20</sup> fueron la novena causa de muerte considerando todos los grupos de causa de defunción en todas las edades para hombres y mujeres. Para los hombres fue la sexta causa general y para las mujeres estuvo en el lugar 24 por encima de las agresiones (homicidios) en el 29° lugar.

Tabla 4.1 Top 10 de los grupos de causa defunción distribuidos por sexo, año 2022 pr.

	Grupos de causas de defunción	TOTAL	Hombres	Mujeres	Indeterm.
	TOTAL	286.967	158.981	127.926	60
1	303 Enfermedades isquémicas del corazón	50.567	27.347	23.220	0
2	307 Enfermedades cerebrovasculares	17.550	8.436	9.114	0
3	605 Enfermedades crónicas de las vías respiratorias inferiores	15.694	8.094	7.600	0
4	109 Resto de ciertas enfermedades infecciosas y parasitarias	14.555	8.408	6.146	1
5	512 Agresiones (homicidios)	14.385	13.274	1.098	13
6	302 Enfermedades hipertensivas	11.116	5.399	5.717	0

<sup>20</sup> Análisis de información del DANE. Año acumulado 2022pr –Cifras del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022pr (publicadas el 21 de septiembre de 2023) \*

\*Las cifras corresponden a las defunciones ocurridas entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2022 y reportadas por la fuente hasta el 31 de julio de 2023.

7	108 Infecciones respiratorias agudas	9.274	4.909	4.364	1
8	609 Resto de enfermedades del sistema digestivo	9.023	4.454	4.569	0
9	<b>501 Accidentes de transporte terrestre</b>	<b>8.730</b>	<b>7.147</b>	<b>1.583</b>	<b>0</b>
10	601 Diabetes mellitus	8.682	3.971	4.710	1
	Resto de grupos	127.391	67.542	59.805	44

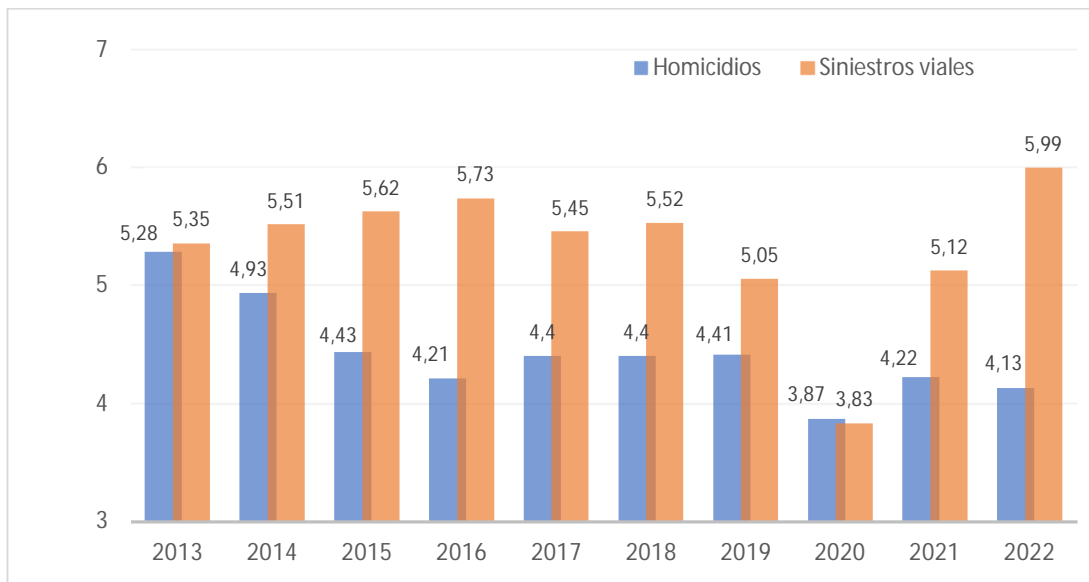
Fuente: DANE. Año acumulado 2022pr –Cifras del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022pr (publicadas el 21 de septiembre de 2023) \* Las cifras corresponden a las defunciones ocurridas entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2022 y reportadas por la fuente hasta el 31 de julio de 2023.

En el análisis de tendencias de mortalidad con cifras preliminares, en el 2023, con corte a 31 de julio, con relación a los principales grupos de causas (Lista 6/67 OPS) de muerte:

- Para hombres y mujeres la primera causa de muerte son las “Enfermedades isquémicas del corazón”.
- La segunda causa de muerte para los hombres son las agresiones (homicidios), seguida de las enfermedades crónicas de las vías respiratorias inferiores, enfermedades cerebrovasculares y en el quinto puesto se encuentra la causa “Accidentes de transporte”. Esta última pasó del puesto sexto lugar (3.947 casos) en el mismo periodo del 2022-pr al quinto puesto (4.096 casos), con un incremento del 3.8%. La participación en la mortalidad por grupo de causas es del 4.8%. Para un hombre es más probable fallecer de manera prematura en un siniestro vial que por infecciones respiratorias o enfermedades hipertensivas
- Al revisar los grupos de causas de mortalidad para las mujeres los “accidentes de transporte” no se registra dentro de las 10 primeras.

Desde hace más de diez años es la primera causa de muerte por lesiones externas en las mujeres y con una tendencia creciente (Gráfica 4.5). En Colombia la proporción de sexos de la mortalidad por “accidentes de transporte terrestre y secuelas” está alrededor de 4.5 defunciones de hombres por una mujer que fallece por esta causa. Presentando un fenómeno de sobremortalidad masculina.

Gráfica 4.5. Tasas por cada 100 mil habitantes muertes por causa externa sexo femenino homicidios y “accidentes de transporte terrestre y secuelas” período 2013-2022



Fuente: Elaboración propia con base en la información suministrada por el DANE. Oficio: DANE  
 \*20232310000921T\*27-jun-2023

#### 4.4.1 Comportamiento territorial de la mortalidad por causa externa

En general en Colombia los “accidentes de tránsito y secuelas” siguen siendo para toda la población la segunda causa de muerte por causa externa; sin embargo, al revisar los datos territorialmente hay departamentos donde son más frecuentes los casos asociados al transporte que a los homicidios. Analizando el año 2022 en seis departamentos, Boyacá, Caldas, Cundinamarca, Huila, Santander y Casanare, la primera causa de muerte por causa externa, son los “accidentes de tránsito y secuelas”. En estos territorios se concentran, en 1.720 casos, cerca del 20% del total de las muertes del período para todo el país (Tabla 4.2). En Boyacá por cada homicidio se presentan 2.4 muertos en eventos por transporte y en Casanare por cada homicidio se presentan 2 muertes asociado al transporte.

Tabla 4.2 Casos y tasas de muerte por causa externa período 2022

Territorio	Homicidio Casos	Tasa Homicidio	Accidentes de tránsito y secuelas Casos	Tasa Accidentes de tránsito y secuelas	Suicidio* Casos	Suicidio* Tasa
Boyacá	100	7,8	244	19,0	74	5,8
Caldas	145	14,0	153	14,8	81	7,8
Cundinamarca	324	9,7	466	14,0	139	4,2
Huila	279	24,0	308	26,4	89	7,6
Santander	393	16,8	410	17,6	115	4,9
Casanare	70	15,2	139	30,2	20	4,3
<b>Total Nacional</b>	<b>14.339</b>	<b>27,7</b>	<b>8.717</b>	<b>16,9</b>	<b>3.047</b>	<b>5,9</b>

Fuente: Análisis DIARI con base en la información suministrada por el DANE Oficio: DANE oficio \*20232310000921T\*27-jun-2023

#### 4.4.2 Comportamiento reportado por el sistema médico legal

La evolución del comportamiento sobre las maneras de muertes violentas en Colombia reportadas por el INMLCF, en el 2023, de manera preliminar, entre enero y septiembre, con 6.177 casos en eventos de transporte, evidencia un crecimiento con relación al mismo período 2022 del 2,76%. Todas las maneras de muerte violencia presentan un alza. (Tabla 4.3)

Tabla 4.3 Muertes violentas según variación absoluta y porcentual. Colombia, comparativos años 2022\* y 2023\* (enero-septiembre)

Manera de Muerte	Año 2022*	Año 2023*	Variación absoluta	Variación porcentual
Homicidio	9.844	10.361	↑ 517	5,25
<b>Eventos de transporte</b>	<b>6.011</b>	<b>6.177</b>	<b>↑ 166</b>	<b>2,76</b>
Accidental	2.626	2.754	↑ 128	4,87
Suicidio	2.103	2.313	↑ 210	9,99
<b>Total</b>	<b>20.584</b>	<b>21.605</b>	<b>↑ 1.021</b>	<b>5</b>

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencia Forenses. Boletín estadístico Septiembre de 2023

#### Niños, Niñas y Adolescentes:

Para los Niños, Niñas y Adolescentes, la única causa de muerte violenta que ha tenido una variación creciente es la de eventos de transporte con un 11%; han muerto 395 menores en lo corrido a septiembre de 2023, equivalentes al 6.4% del total de las víctimas por esta causa. Los homicidios, suicidios y accidentales han decrecido (Tabla 4.4).

Tabla 4.4 Muertes violentas en niños, niñas y adolescentes según variación absoluta y porcentual. Colombia, comparativo año 2022\* y 2023\* (enero-septiembre)

Manera de Muerte	2022*	2023*	Variación absoluta	Variación porcentual
Homicidio	469	447	↓ -22	-4,69
Eventos de transporte	355	395	↑ 40	11,27
Accidental	362	335	↓ -27	-7,46
Suicidio	236	209	↓ -27	-11,44
<b>Total</b>	<b>1.422</b>	<b>1.386</b>	<b>-36</b>	<b>-3</b>

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencia Forenses. Boletín estadístico mensual Niños, Niñas y Adolescentes septiembre de 2023

## Adultos mayores

Los eventos de transporte son la primera causa de muerte violenta en adultos mayores, en 2023 han perdido la vida 1.293 personas, tendencia en ascenso con relación al 2022, año en el cual se presentaron 1.211 casos. Con corte a septiembre de 2023 los casos de los adultos mayores equivalen al 20% del total de las víctimas fatales (Tabla 4.5).

Tabla 4.5 Muertes violentas en adultos mayores según variación absoluta y porcentual. Colombia, comparativos años 2022\* y 2023\* (enero-septiembre)

Manera de Muerte	2022*	2023*	Variación absoluta	Variación porcentual
Homicidio	412	463	↑ 51	12,38
Eventos de transporte	1.211	1.293	↑ 82	6,77
Accidental	855	1.003	↑ 148	17,31
Suicidio	338	427	↑ 89	26,33
<b>Total</b>	<b>2.816</b>	<b>3.186</b>	<b>370</b>	<b>13</b>

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencia Forenses. Boletín estadístico mensual Adulto Mayor. Septiembre de 2023

## Distribución territorial.

Realizando este análisis de manera parcial con corte a septiembre de 2023, con base en los boletines estadísticos del INMLCF<sup>21</sup>, se identificaron 379 municipios en los cuales las muertes por siniestros viales superan los casos de homicidios. Lo mismo sucede en las capitales: Ibagué, Tunja, Manizales, Montería, Mitú, Villavicencio, Yopal, Mocoa y Pasto. En Florencia y Popayán reportan el mismo número de casos.

<sup>21</sup> INMLCF, Forensis, Datos para la vida. 2021

Hay que señalar en este punto en particular, que actualmente la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional cuenta con 4.612 funcionarios<sup>22</sup> para todo el país, número que ha venido en descenso, pese a que los conductores y el parque automotor en el país se ha incrementado.

#### 4.5 Lesionados

Como lo describe bien el equipo del INMLCF en su publicación Forensis 2018 "... el reporte de heridas por accidentes de transporte es un proceso de discusión continuo a nivel mundial dada la complejidad de la valoración y por la definición del concepto de herido o lesionado. Estas diferencias se aprecian en diferentes niveles gubernamentales e incluso no gubernamentales de una región, por tanto es una limitante las diferentes formas de conteo para un análisis riguroso, acertado y comparable sobre víctimas no fatales de la accidentalidad vial, teniendo en cuenta que el alcance de la prestación del servicio forense de Medicina Legal no cubre todos los heridos por accidentes de tránsito del país, el análisis presenta solo una parte de la población que se estima en cerca del 10 % de acuerdo a la proporción de heridos por cada muerte en las proyecciones mundiales de la OMS."<sup>23</sup>

El seguimiento de los lesionados continúa siendo un tema pendiente en la gestión de los datos, así como en establecer una metodología para clasificar el nivel de gravedad de los lesionados. En la fase de planeación del estudio se identificaron diferentes fuentes de información con datos relacionados con lesionados por eventos de transporte y atenciones en salud las cuales tienen diferentes características, gestionadas por entidades como el INMLCF, el Ministerio de Transporte con el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT) y el Registro Nacional de Accidentes de Tránsito (RNAT), Superintendencia Financiera (reportes formatos 363 y 364 de las aseguradoras), Superintendencia Nacional de Salud (reportes ST005, ST 006 y ST 007), la ADRES, Ministerio de Salud y Protección Social, SIRAS, información del Registro de Caracterización y Localización de Personas con Discapacidad, invalidez permanente, secuelas permanentes, atenciones en salud, Ministerio del Trabajo (circular 035 de 2015 - Aseguradoras de Riesgos Laborales (ARL)), Fasecolda, entre otras. Estas fuentes de datos sobre lesionados, que muchas incluyen costos de atención, deberían ser una

---

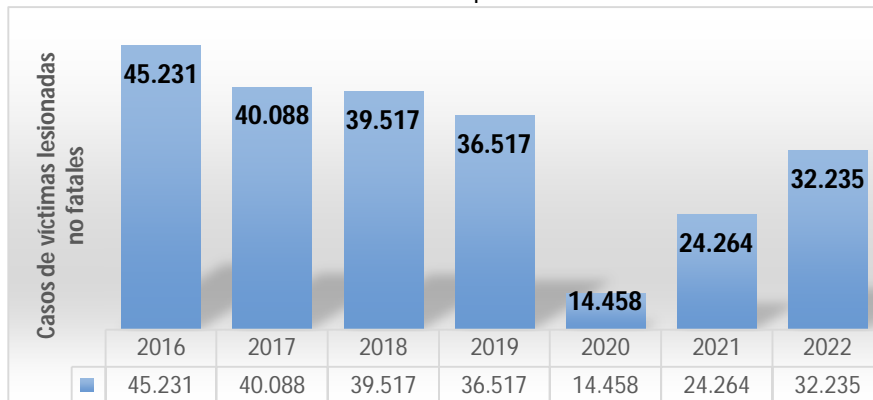
<sup>22</sup> DITRA. Respuesta Oficio Cuestionario -Octubre -2023

<sup>23</sup>

herramienta esencial para el seguimiento del fenómeno y la proyección de medidas de intervención en prevención y atención integral a víctimas.

Los reportes medicolegales informan sólo de los casos de lesionados que necesitaron acceder al sistema de justicia. El seguimiento histórico que publica la Agencia Nacional de Seguridad Vial y el Observatorio Nacional de Seguridad Vial se basa sólo en las valoraciones del INMLCF desde el año 2016 (Gráfica 4.6).

Gráfica 4.6. Lesionados en eventos de transporte, casos. Colombia, años 2016-2022



Fuente: Agencia Nacional de Seguridad Vial. Datos de lesionados valorados por el INMLCF en siniestros de tránsito.

Otras fuentes consultadas con reporte de personas lesionadas, con el objeto de asociar los casos con el impacto fiscal en el sistema de salud, fueron los reportes siniestros de las compañías aseguradoras a la Superintendencia Financiera de Colombia en el formato 364 (Tabla 4.6 – Gráfica 4.7) y los datos de atenciones de la ADRES por los casos de víctimas “NO SOAT” (Tabla 4.7 – Gráfica 4.8).

Tabla 4.6 Número de víctimas de eventos de transporte distribuidas por tipo de amparo SOAT. Período 2016-2022

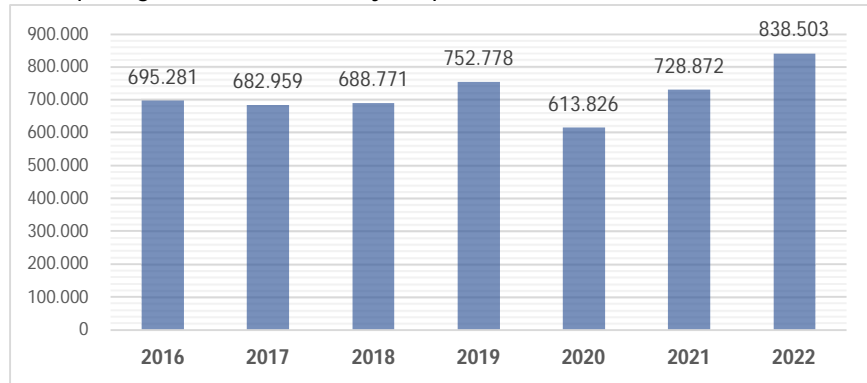
Año de ocurrencia del evento	Gastos médicos, quirúrgicos farmacéuticos y hospitalarios	Incapacidad permanente	Muerte de la víctima y gastos funerarios	Gastos de transporte y movilización de las víctimas
2016	695.281	2.413	5.642	179.782
2017	682.959	2.831	4.983	200.510
2018	688.771	3.531	4.728	222.627
2019	752.778	4.382	4.512	234.094
2020	613.826	5.027	3.356	186.672
2021	728.872	10.091	3.919	278.223
2022	838.503	10.522	3.639	310.348

Nota: Criterio de consulta Número de víctimas por fecha de ocurrencia del evento.

Fecha de consulta de información 3-oct-2023.

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Radicado 2023105075-021-000 2023-10-13

Gráfica 4.7 Número de víctimas de eventos de transporte, siniestros pagados por amparo gastos médicos quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios SOAT. Período 2016-2022



Información Formato 364 SFC. Criterio de consulta: número de víctimas por año del evento (accidentado); totalizando para cada periodo. Fecha de consulta de información 3-oct-2023.

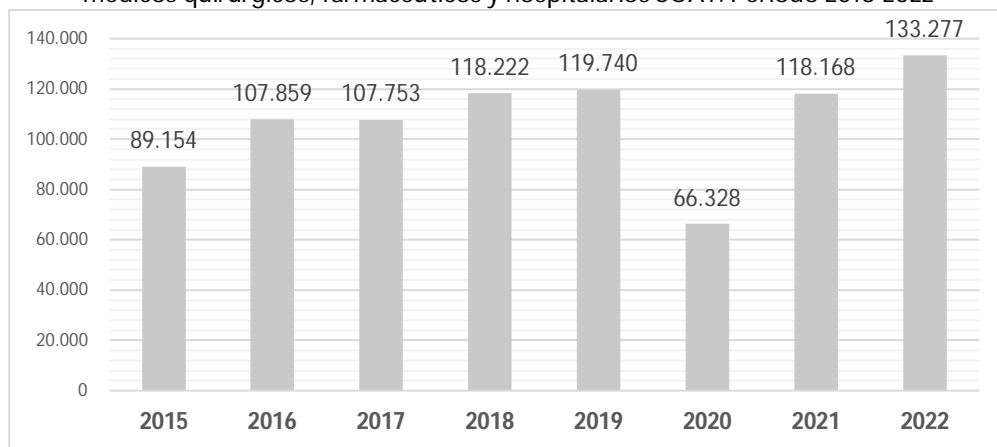
Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Radicado 2023105075-021-000 2023-10-13

Tabla 4.7 Número de víctimas por fecha de ocurrencia del evento de transporte distribuidas por tipo de amparo pagados por la ADRES casos "NO SOAT". Período 2016-2022

Año de ocurrencia del evento	Gastos médicos, quirúrgicos farmacéuticos y hospitalarios	Incapacidad permanente	Muerte de la víctima y gastos funerarios	Gastos de transporte y movilización de las víctimas
2016	107.859	4	582	3.209
2017	107.753	6	784	3.551
2018	118.222	6	959	3.451
2019	119.740	7	883	1.963
2020	66.328	5	706	880
2021	118.168	4	1.078	1.875
2022	133.277	1	1.139	1.821

Nota: Metodología de cálculo por fecha de evento (ocurrencia) cantidad y valor aprobado. Eventos en los que el vehículo involucrado no se encuentre identificado, no esté asegurado o esté en fuga. fecha de corte, las cifras se encuentran reportadas en pesos. Fuente: ADRES.

Gráfica 4.8 Número de víctimas de eventos de transporte, siniestros pagados por amparo gastos médicos quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios SOAT. Período 2016-2022



Nota: Metodología de cálculo por fecha de evento (ocurrencia) casos. Eventos en los que el vehículo involucrado no se encuentre identificado, no esté asegurado o esté en fuga.

Fuente: ADRES.

### Incapacidad permanente

Otro indicador de impacto a la salud, que puede establecerse a través de los pagos por la indemnización por siniestros es la incapacidad permanente que se reconoce con cargo al SOAT. En el año 2022 (Tabla 4.6) las aseguradoras operadoras del SOAT por esta causa realizaron pagos a 10.522 víctimas. Desde el año 2016, se observa una tendencia creciente del número de sobrevivientes que tendrán algún porcentaje de incapacidad permanente.

### Discapacidad origen “accidente de Tránsito”

El sistema de Registro de Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad - RLCPD<sup>24</sup>, es un instrumento para la construcción de las políticas públicas, para el desarrollo de planes, programas y proyectos de los derechos de este grupo poblacional, y como medio de verificación y priorización para el direccionamiento de la oferta programática institucional. Con el cambio y evolución del sistema de registro actualmente se cuentan con dos cubos de información, el denominado antiguo cubo que contiene los datos de las personas que se autor reconocieron con algún tipo de

<sup>24</sup> RLCPD es la plataforma en la cual se registra la información resultante de la realización del procedimiento de certificación de discapacidad. Es la fuente oficial de información sobre las personas con discapacidad en Colombia y hace parte del Sistema Integrado de Información de la Protección Social (SISPRO). Las valoraciones pueden consultarse en tiempo real. Marco normativo: Ley 1618 de 2013, Ley 1753 de 2015, Resolución 113 de 2020, Resolución 1239 de 2022

discapacidad y el nuevo registro que incluye a las personas que cuentan con un certificado de discapacidad, este último operando desde julio de 2020.

- **Registros del antiguo cubo de RLCPD.**

Del total de las 1.555.534 personas reportadas en el antiguo registro de autorreconocimiento, reportan la discapacidad con origen de deficiencia en un 46% adquirida, no identifica el origen el 36% y de nacimiento reportan el 18%. Al detallar la distribución de ese 46% de discapacidad por causas adquiridas, que a corte de 30 de julio de 2020 contenía 721.354 casos, se identificó dentro de las cinco principales causas son la enfermedad general (60.8%), accidente de tránsito (6.9%), accidente en el hogar (6.2%), accidente de trabajo (6.2%) y la violencia por delincuencia común (3.4%), en otras causas se concentra el 16,5%. En particular los casos de autorreconocimiento del antiguo registro para origen de deficiencia en accidentes de tránsito son 49.897 casos de los cuales el 72% corresponde al género masculino, el 28% femenino y 8 casos clasificados en otro ((Tabla 4.8).

Tabla 4.8. Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad. Resumen, Consolidados Colombia. Antiguo cubo

Origen de la deficiencia	Masculino	%	Femenino	%	Otro	%	Total
<b>Adquirida</b>	382345	53%	338689	47%	320	0%	721354
Enfermedad General	195546	45%	242752	55%	223	0%	438521
<b>Accidente de tránsito</b>	<b>35747</b>	<b>72%</b>	<b>14142</b>	<b>28%</b>	<b>8</b>	<b>0%</b>	<b>49897</b>
Accidente en el hogar	20016	45%	24735	55%	24	0%	44775
Accidente de trabajo	39390	88%	5200	12%	8	0%	44598
Violencia por delincuencia común	18872	76%	5965	24%	5	0%	24842
Otras causas	72774	61%	45895	39%	52	0%	118721

Fuente: Elaboración propia con base en la información suministrada por el Ministerio de Salud y Protección Social.  
Requerimiento de información

De los 49.897 casos de PcD el 92.6% están asegurados al sistema de salud, el 61.3% pertenecen al régimen subsidiado y el 30.4% al régimen contributivo. De las alteraciones permanentes que más se afectan a las PcD de origen accidente de tránsito el 85.3% reporta la afectación "El movimiento del cuerpo, manos, brazos, piernas", seguida del sistema nervioso, los ojos, la voz y el habla.

- *Registros del nuevo cubo de RLCPD.*

En el nuevo Registro RLCPD con corte a 30 de junio de 2023 estaban certificadas 208.395 PcD; de estas el 36% tiene el origen de la deficiencia de nacimiento, el 59% fue adquirida y el 5% no se identifica. Sobre el origen de la deficiencia adquirida, representada para la fecha de corte en 123.280 casos, el top 5 está distribuido de la siguiente manera: 76.7% es por enfermedad general, el 6.8% con origen en “Accidente de tránsito”, accidentes del hogar con 3.6%, 3.4% por conflicto armado y en el quinto lugar “Accidentes de trabajo” (Tabla 4.9).

Tabla 4.9. Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad. Resumen, Consolidados Colombia. Antiguo cubo

Origen de la deficiencia	Masculino	%	Femenino	%	Otro	%	Total	%
<b>Adquirida</b>	72919	59%	50321	41%	340	0%	123580	100,0%
Enfermedad General	50530	53%	43895	46%	314	0%	94739	76,7%
<b>Accidente de tránsito</b>	<b>6375</b>	<b>76%</b>	<b>2011</b>	<b>24%</b>	<b>7</b>	<b>0%</b>	<b>8393</b>	<b>6,8%</b>
Accidente en el hogar	2877	65%	1521	35%	5	0%	4403	3,6%
Conflicto armado	3405	80%	844	20%	1	0%	4250	3,4%
Accidente de trabajo	3312	92%	283	8%	2	0%	3597	2,9%
Otras causas	6420		1767		11		8198	6,6%

Cubo Nuevo Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad.

Nota: la información presentada hace referencia a las personas que cuentan con certificado de discapacidad con corte a 30 de junio de 2023.

Fuente: *Elaboración propia con base en la información suministrada por el Ministerio de Salud y Protección Social. Requerimiento de información*

De los casos de PcD por eventos de tránsito el 98.4% registrados están asegurados al sistema de salud, el 61.8% pertenecen al régimen subsidiado y el 36.5% al régimen contributivo. El uso promedio de los servicios de salud de la población total comparada con PcD y con PCD de origen accidente de tránsito permite identificar la mayor demanda cuando el origen es tránsito. En el 2022 el promedio de atenciones de la población fue de 15,2, para PcD 168,5 y para PcD origen eventos de tránsito fue de 214 veces (Tabla 4.10).

Tabla 4.10. Uso promedio de los servicios de salud Personas con discapacidad, Personas con discapacidad de origen accidente de tránsito y población total

Periodo	Promedio de atenciones población total	Promedio de atenciones personas con discapacidad	Promedio de atenciones personas con discapacidad de origen Accidente de tránsito
2020	13,8	220,3	252,5
2021	13,9	191,5	212,5
2022	15,2	168,5	214,0
2023*	10,1	161,6	191,1

"Fuente: Cubo Nuevo Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad. Cubo RIPS, fecha de corte 30 de abril 2023"

Nota: El nuevo Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad, el cual otorga el certificado de discapacidad inició operación en 2020, por lo cual desde este año se disponen cifras.

Nota\*: La cifra presentada corresponde al promedio simple de atenciones por persona en el año.

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social

Según reportes del MSPS para este período en promedio una persona con discapacidad de origen tránsito uso 76.1 veces en consultas, 138.6 procedimientos, 3.7 urgencias y 3.1 hospitalizaciones (Tabla 4.11).

Tabla 4.11 Uso promedio de los servicios de salud período 2022

Tipo de evento	Uso promedio población total	Uso promedio personas con discapacidad	Uso promedio personas con discapacidad de origen Accidente de tránsito
Consultas	5,8	63,9	76,1
Procedimientos	13,0	111,1	138,6
Urgencias	1,6	3,6	3,7
Hospitalizaciones	1,6	3,3	3,1
Total	15,2	168,5	213,1

"Fuente: Cubo Nuevo Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad. Cubo RIPS, fecha de corte 30 de abril 2023"

Nota\*: La cifra presentada corresponde al promedio simple de atenciones por persona.

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social

## 5. Recursos para el aseguramiento de las víctimas de siniestros viales

En la sentencia T-825 de 2011 la Corte Constitucional dispuso: *«Para e/ caso particular de los accidentes de tránsito, el Sistema General de Seguridad Social en Salud -SGSSS- prevé la existencia de un Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito -SOAT- para todos los vehículos automotores que circulen en el territorio nacional, cuya finalidad es amparar la muerte o los daños corporales que se causen a las personas implicadas en tales eventos, ya sean peatones, pasajeros o conductores, incluso en los casos en los que los vehículos no están asegurados». De igual forma, agrega que: «El SOAT, como instrumento de garantía del derecho a la salud de personas lesionadas en accidentes de tránsito, cumple una función social y contribuye claramente al fortalecimiento de la infraestructura de urgencias del Sistema Nacional de Salud, tal como lo preceptúa el numeral 2 del artículo 192 del Decreto Ley 663 de 1993».*

El Estatuto Orgánico del Sistema Financiero EOSF, contiene el “Régimen del Seguro Obligatorio de Daños Corporales causados a las personas en accidentes de tránsito”, en el artículo 192 – Aspectos generales – , en el numeral 1 establece la obligatoriedad<sup>25</sup> y el artículo 42 de la Ley 769<sup>26</sup> de 2002 ordena que todos los vehículos que transiten en el territorio nacional deben estar amparados por el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) que cubra los daños corporales que se causen a las personas en accidentes de tránsito.

El SOAT es seguro obligatorio dispuesto por Ley y tiene carácter social en el que todo vehículo automotor debe estar amparado por éste. El objetivo es que mediante de su recaudo se garanticen los recursos que permitan brindar una atención médica integral a las víctimas de accidentes de tránsito velando por la protección de la vida e integridad de las personas afectadas, independiente de quién lo haya originado el evento. Por tal razón, el seguro está diseñado sólo para la atención de las personas. Como está establecido en el EOSF en el numeral 2 del Artículo 192 del EOSF, los objetivos del SOAT son:

---

<sup>25</sup> Decreto 663 de 1993 (2-abr), Artículo 192, numeral 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 1 del presente Estatuto estarán obligadas a otorgar este seguro.

<sup>26</sup> Código Nacional de Tránsito

- 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.

La normatividad aplicable al SOAT se rige por las normas que regulan el contrato de seguro terrestre en el Código de Comercio y por el EOSF.

Con relación a las coberturas garantizadas, el literal a. del numeral 1 del artículo 193 del EOSF, modificado por el artículo 112 del Decreto 19 de 2012, señala que la póliza del SOAT incluirá una cobertura de gastos médicos, quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios por lesiones personales, de acuerdo con la cobertura que defina el Gobierno nacional y el numeral 5 prevé que la hoy Superintendencia Financiera señalará, con carácter uniforme, las condiciones generales de las pólizas y las tarifas máximas que puedan cobrarse por el SOAT. El numeral 5 del artículo 197 del EOSF señala que el Gobierno nacional podrá revisar las cuantías y los amparos de las coberturas del SOAT previstas en el artículo 193 de dicho Estatuto, dentro del cual se incluye la cobertura de servicios de salud, pudiendo establecer rangos diferenciales según la naturaleza de los riesgos.

En los dos últimos años se han realizaron acciones normativas con respecto al SOAT. En el año 2021, en respuesta a la problemática de la evasión y fraude al SOAT fue expedida la Ley 2161<sup>27</sup> cuyo objetivo es establecer medidas que permitan luchar contra la evasión en la adquisición del SOAT mediante la adopción de incentivos que promuevan hábitos óptimos de conducción y de seguridad vial. Así mismo, como mecanismo contra las prácticas inadecuadas al momento de siniestrar la póliza; la norma consideró el uso de

---

<sup>27</sup> Ley 2161 de 26 de noviembre de 2021 "Por la cual se establecen medidas para promover la adquisición, renovación y no evasión de seguro obligatorio de accidentes de tránsito (SOAT), se modifica la ley 768 de 2002 y se dictan otras disposiciones"

herramientas tecnológicas que garanticen la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta y uso probatorio de la información sobre el siniestro. A su vez, con el fin de garantizar la sostenibilidad y optimizar la destinación y eficiencia de los recursos del sistema, señala la norma que deberá efectuarse el fortalecimiento técnico de la Administradora de los Recursos del SGSSS – ADRES – para adelantar los procesos de recuperación de cartera por los pagos que efectúa como consecuencia de los accidentes de tránsito de vehículos no identificados y/o no asegurados.

La Ley 2251<sup>28</sup> de 2022 "Ley Julián Esteban" decretó disposiciones normativas para orientar la formulación, implementación y evaluación de la política pública de seguridad vial con el enfoque de sistema seguro. Esta norma crea también el registro de personas fallecidas y lesionadas en las vías del país con el objeto de consolidar la información relacionada con fatalidades y lesiones causadas por accidentes de tránsito, que permita informar a los usuarios de las vías y a los formuladores de política pública en seguridad vial.

## 5.1 Coberturas por víctimas

Las coberturas por víctima, establecidas en el numeral 1 del artículo 193 del Decreto-Ley 663 de 1993 EOSF, en la actualidad son:

- **Gastos médicos, quirúrgicos y hospitalarios:** Ampara hasta 800 SMDLV para todas las categorías en las pólizas expedidas hasta el 14 de diciembre de 2022 y a partir del 19 de diciembre de 2022 en virtud de lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto 2497 de 2022 se modificaron los toques a cargo de la aseguradora, dependiendo de si se trata de una categoría con rango diferencial o no.
- **Incapacidad permanente:** Su tope máximo es de 180 SMDLV y depende del porcentaje o grado de pérdida de capacidad laboral.
- **Muerte y gastos funerarios:** Máximo 750 SMDLV, siempre que la muerte de la víctima ocurra dentro del año siguiente a la fecha de ocurrencia del accidente de tránsito.

---

<sup>28</sup> Ley 2251 de 14 de julio de 2022 "Por la cual se dictan normas para el diseño e implementación de la política de seguridad vial con sistema seguro y se dictan otras disposiciones "Ley Julián Esteban"

- **Transporte:** 10 SMDLV, pagadera a quien realice el traslado de la víctima hasta la institución prestadora de salud (IPS) más cercana.

A estas coberturas tienen derecho todas las víctimas de los siniestros de tránsito, incluso las de causados por vehículos automotores no asegurados o no identificados, comprendiendo al conductor del vehículo respectivo.

## 5.2 Fuentes y Uso de Recursos por transferencias y contribuciones SOAT – ADRES

La tarifa SOAT la calcula la SFC y tiene en cuenta los porcentajes establecidos para el Fondo Nacional del Seguro de Accidentes de Tránsito FONSAT, y el 3% del porcentaje para la ANSV, sobre el valor de la tarifa se calcula la contribución que debe ser girada a la ADRES. En la Gráfica 5.1 se ilustra con un ejemplo como se distribuyen los porcentajes del total del valor que paga el consumidor financiero.

Gráfica 5.1. Transferencias y contribuciones SOAT



Ejemplo:



Fuente: Elaboración propia

En la tabla 5.1 se presentan las fuentes de los recursos identificadas como % de prima FONSAT (Fondo Nacional del Seguro de Accidentes de Tránsito), contribución sobre el

valor total de la prima y excedentes de FONSAT y contribución SOAT. Para el período 2022 las transferencias y contribuciones ascendieron los 2.54 billones de pesos.

Tabla 5.1. Transferencias y contribuciones SOAT –  
Período 2018-2022 y 2023 con corte a 31 de agosto (Cifras en pesos)

Período	% Prima FONSAT	Contribución Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito	Excedentes de FONSAT y SOAT vigencias anteriores	Total PRIMA FONSAT Y CONTRIBUCIÓN SOAT
2018	\$ 357.647.808.469	\$ 1.271.460.093.387	\$ -	\$ <b>1.629.107.901.856</b>
2019	\$ 397.065.507.443	\$ 1.408.218.147.062	\$ -	\$ <b>1.805.283.654.505</b>
2020	\$ 404.035.383.153	\$ 1.437.870.994.633	\$ 280.983.677.515	\$ <b>2.122.890.055.301</b>
2021	\$ 447.321.667.735	\$ 1.586.950.672.234	\$ 175.918.197.678	\$ <b>2.210.190.537.647</b>
2022	\$ 506.493.608.952	\$ 1.864.836.364.254	\$ 178.226.920.009	\$ <b>2.549.556.893.215</b>
2023*	\$ 240.404.031.413	\$ 1.125.813.483.032	\$ 302.627.422.556	\$ <b>1.668.844.937.001</b>

\*Para la vigencia 2023, se toma el corte al 31 de agosto de 2023

Fuente: Dirección de Gestión de Recursos Financieros de Salud de la ADRES

Fuente: ADRES, oficio radicado No. 20231101146641, asunto: Respuesta solicitud de información Decreto 2497 de 2022 Radicado ADRES 20236302771272 CRM. Fecha 2023-sep-25

El concepto de gasto de los recursos por transferencias y contribuciones SOAT con destino a la ADRES, girados por las aseguradoras operadoras del SOAT, se distribuyen en los siguientes conceptos (Tabla 5.2):

- Reclamaciones por atenciones en salud, transporte primario, indemnizaciones y auxilio funerario a víctimas:
  - o Accidentes de tránsito
  - o Eventos Catastróficos
  - o Eventos Terroristas
- Transferencias al régimen contributivo – Liquidación Mensual de Afiliaciones LMA
- Otros programas

En el año 2022, del total de aproximadamente \$ 2.25 billones, el 23,6% está destinado al pago de las reclamaciones de siniestros de tránsito NO SOAT y el 75.2% para las

transferencias del régimen contributivo de las LMA, el 1% en otros programas y menos de 0.15% para el pago de reclamaciones de eventos catastróficos y terroristas.

Tabla 5.2 Concepto de gasto recursos transferidos por las aseguradoras por concepto de la contribución del FONSAT y el SOAT - Vigencias 2018 a 2023

Concepto	2018	2019	2020
Transferencia a la LMA	\$ 1.228.632.909.506	\$ 1.453.611.757.126	\$ 1.401.749.522.637
Atención en Salud, Transporte Primario, Indemnizaciones y Auxilio Funerario Víctimas (Reclamaciones)	\$ 173.457.476.143	\$ 89.887.284.998	\$ 437.683.106.077
Eventos Terroristas	\$ 134.425.832	\$ 108.210.060	\$ 721.006.847
Eventos Catastróficos	\$ 1.478.333.143	\$ 915.859.504	\$ 2.064.316.308
Accidentes de Tránsito	\$ 171.844.717.168	\$ 88.863.215.434	\$ 434.897.782.922
Otros Programas del MSPS	\$ 108.778.664.248	\$ 98.473.719.964	\$ 37.699.960.107
<b>Total</b>	<b>\$ 1.510.869.049.896</b>	<b>\$ 1.641.972.762.088</b>	<b>\$ 1.877.132.588.821</b>

Concepto	2021	2022	2023*
Transferencia a la LMA	\$ 1.640.894.838.330	\$ 1.689.745.445.344	\$ 1.386.876.760.075
Atención en Salud, Transporte Primario, Indemnizaciones y Auxilio Funerario Víctimas (Reclamaciones)	\$ 443.294.570.253	\$ 533.476.569.600	\$ 193.808.829.806
Eventos Terroristas	\$ 822.538.520	\$ 523.219.663	\$ 206.918.535
Eventos Catastróficos	\$ 1.659.677.694	\$ 2.728.007.032	\$ 972.231.216
Accidentes de Tránsito	\$ 440.812.354.038	\$ 530.225.342.905	\$ 192.629.680.054
Otros Programas del MSPS	\$ 27.615.123.600	\$ 23.707.455.715	\$ 4.509.152.880
<b>Total</b>	<b>\$ 2.111.804.532.183</b>	<b>\$ 2.246.929.470.659</b>	<b>\$ 1.585.194.742.761</b>

\*Para la vigencia 2023, se toma el corte al 31 de agosto de 2023

Fuente: Dirección de Gestión de Recursos Financieros de Salud de la ADRES

Cifras en pesos

Fuente: ADRES, oficio radicado No. 20231101146641, asunto: Respuesta solicitud de información Decreto 2497 de 2022 Radicado ADRES 20236302771272 CRM. Fecha 2023-sep-25

### 5.3 Aseguradoras habilitadas para operar el SOAT

En Colombia actualmente se encuentran habilitadas nueve compañías aseguradoras para la expedición de la póliza del SOAT (Tabla 5.3), en los últimos cinco años se han revocado la

autorización de cuatro compañías de seguros<sup>29</sup> de acuerdo con la información suministrada por la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC).

Tabla 5.3 Entidades aseguradoras habilitadas para expedir la póliza del SOAT

Compañías Autorizadas para la Operación del ramo SOAT	Fecha de Habilitación
La Previsora S.A. Compañía de Seguros	Resolución 5148 del 31-12-91
Compañía Mundial de Seguros S.A.	Resolución 5148 del 31-12-91
Seguros Generales Suramericana S.A.	Resolución 0810 del 04-06-07
Seguros Comerciales Bolívar S.A.	27/12/2012
La Equidad Seguros Generales Organismo Cooperativo	21/11/2014
Seguros del Estado S.A.	Resolución 5148 del 31-12-91
Liberty Seguros S.A.	Resolución 1334 del 16-12-97
AXA Colpatría Seguros S.A	Resolución 0390 del 14-03-96
Aseguradora Solidaria de Colombia Entidad Cooperativa	28/06/2013

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Oficio Radicado 2023105075-021-000 de 2023-oct-13

### 5.3.1 Pólizas SOAT

El número de pólizas expedidas ha venido en ascenso, para el año 2022 fueron expedidas más de 9.45 millones de pólizas con un valor total de primas finales emitidas estimado en cerca de 3,57 billones de pesos (Tabla 5.4)

Tabla 5.4 . Pólizas expedidas y valor total de primas finales emitidas.  
Período 2018 – 2022 y 2023 con corte a 30 de junio.

Vigencia	Total	
	Número total de pólizas	Valor total de primas finales emitidas**
2018	7.902.705	\$ 2.490.020.104.593
2019	8.358.258	\$ 2.816.089.355.327
2020	8.515.402	\$ 2.881.361.098.476
2021	9.107.966	\$ 3.162.401.262.043
2022	9.455.796	\$ 3.575.064.450.977
2023*	4.472.885	\$ 1.452.146.096.276

\* Información con corte a 30 de junio. \*\*Valor Total Primas Finales Emitidas corresponde al valor de las primas sin incluir la contribución al FONSAT y los descuentos, considerando que la contribución no hace parte de la prima anual.

Nota SFC "Es importante precisar que se trata de pólizas únicas (sin contar las expedidas como modificaciones/novedades a las expedidas con anterioridad) y las primas emitidas finales corresponden al valor de la prima sin contribución al FONSAT y deduciendo los descuentos realizados (sean estos comerciales o establecidos por ley)

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Oficio Radicado 2023105075-021-000 de 2023-oct-13

<sup>29</sup> Aseguradoras con revocatoria de habilitación: Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A., Cardif Colombia Seguros Generales S.A., Allianz Seguros S.A., Zurich Colombia Seguros S.A.

## 6. Indemnizaciones pagadas por las aseguradoras habilitadas para operar el ramo SOAT

### 6.1 Costos médicos, quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios

El número de víctimas que demandaron atenciones en salud por gastos médicos quirúrgicos y hospitalarios para el **período 2018-2022**, por año de ocurrencia del evento se relaciona en la tabla 6.1, donde se aprecia una tendencia creciente (sin incluir el comportamiento atípico del año 2020 que por razones conocidas de confinamiento tuvo patrones de movilidad diferente). En este quinquenio se fueron reconocidos pagos a 3.6 millones de víctimas en más de 2.6 millones de eventos en el tránsito.

**En el 2022**, con más de 838 mil víctimas, tuvo un incremento de aproximadamente un 15% con respecto al 2021. Estas víctimas tuvieron ocurrencia en más de 463 mil eventos de tránsito. Es decir, en este período en promedio fueron atendidas más de 2295 personas por día y cerca de 95 personas por hora, cada una con un costo promedio reconocido de atención de \$2.379.000.

Tabla 6.1. Siniestros pagados por amparo de Gastos médicos, quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios. Período 2018 – 2022

Vigencia	Gastos médicos, quirúrgicos farmacéuticos y hospitalarios		
	Valor Total por fecha de accidente	Número de eventos	Número de Víctimas por año de evento (accidentados)
2018	\$ 1.320.991.907.592	567.672	688.771
2019	\$ 1.441.312.193.912	586.089	752.778
2020	\$ 1.259.422.950.958	415.106	613.826
2021	\$ 1.735.292.110.746	463.879	728.872
2022	\$ 1.995.087.907.024	568.964	838.503

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Oficio Radicado 2023105075-021-000 de 2023-oct-13

El número de víctimas atendidas con cargo a la póliza SOAT distribuidas por categoría de vehículo para el 2022 se presenta en la Tabla 6.2, en la cual puede apreciarse que cerca del 89%, tanto de las víctimas como del valor total pagado por fecha de accidente, está asociado a un evento donde estuvo involucrada una moto; representando para este período un valor superior a 1.76 billones de pesos en más de 747 mil casos de víctimas.

Tabla 6.2. Siniestros pagados por amparo de Gastos médicos, quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios distribuidos por categoría de vehículo. Período 2022

Período: 2022		Gastos médicos, quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios		
Categoría de vehículo (SFC)	Valor Total por fecha de accidente	% Participación sobre el valor total del amparo	Número de Víctimas por año de evento (accidentados)	
Motos	\$ 1.765.885.159.790	88,5%	747.691	
Camperos y Camionetas	\$ 38.355.095.364	1,9%	14.342	
Carga o Mixto	\$ 25.980.299.125	1,3%	7.053	
Oficiales Especiales	\$ 1.282.227.147	0,1%	627	
Vehículos Familiares	\$ 83.784.167.568	4,2%	37.145	
Vehículos 6 o más pasajeros	\$ 8.821.749.676	0,4%	3.193	
Autos de negocio	\$ 23.754.369.715	1,2%	10.904	
Buses y Busetas	\$ 23.780.865.010	1,2%	8.341	
Servicio público intermunicipal	\$ 18.478.030.868	0,9%	6.907	
Otros*	\$ 4.965.942.761	0,2%	2.310	
<b>Total</b>	<b>\$ 1.995.087.907.024</b>	<b>100%</b>	<b>838.513</b>	

\* En esta tipología de vehículo se incluyen las siguientes categorías tarifarias: 140 (Motocarro, tricimotociclo y cuadriciclo) y 100 (Ciclomotor)

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Oficio Radicado 2023105075-021-000 de 2023-oct-13

Vale destacar que el decreto 2497 de 2022, tarifas diferenciales por riesgo SOAT, solo entró en vigencia a partir del 16 de diciembre del 2022. Por lo anterior, la distribución indicada en la Tabla 6.3 se verá afectada en el 2023 en cuanto al valor total pagado por fecha de accidente, debido a que los pagos superiores a los 300 SMDLV y hasta 800 SMDLV, para las categorías beneficiadas, serán reconocidos por la ADRES con cargo al presupuesto general de la Nación.

## 6.2 Costos por amparo de transporte y movilización de las víctimas

Para el período 2018-2022, el número total de víctimas por fecha de ocurrencia del evento que tuvieron asociados gastos por transporte y movilización fueron más de 1.2 millones de personas. La tendencia fue creciente, salvo los datos atípicos del 2020 (Tabla 6.3).

**En el 2022**, con relación al año 2021 tuvo un incremento del 11.5% en el número de víctimas con 310 mil casos a los cuales estuvieron asociados pagos por fecha de evento de \$102.510 millones. Es decir, en este año fueron transportadas más de 850 personas por

día y cerca de 35 personas por hora, cada víctima con un costo promedio reconocido de atención de \$330.000.

Tabla 6.3. Sinistros pagados por amparo de gastos de transporte.  
Período 2018 – 2022.

Vigencia	Gastos de transporte y movilización de las víctimas		
	Valor Total por fecha de accidente	Número de eventos	Número de Víctimas por año de evento (accidentados)
2018	\$ 56.611.602.375	187.412	222.627
2019	\$ 63.142.320.615	196.381	234.094
2020	\$ 53.711.794.949	148.100	186.672
2021	\$ 83.265.511.870	166.272	278.223
2022	\$ 102.510.733.798	201.901	310.348

\* Información con corte a 30 de junio

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Oficio Radicado 2023105075-021-000 de 2023-oct-13

Similar a la distribución para el caso de las atenciones en salud, en el 2022 para el caso del transporte y movilización de víctimas durante este año concentró el 88% con cargo a pólizas SOAT de moto, como lo indica la distribución por categoría de vehículos en la Tabla 6.4.

Tabla 6.4. Sinistros pagados por amparo de Gastos de transporte y movilización de las víctimas distribuidos por categoría de vehículo. Período 2022

Categoría de vehículo (SFC)	Gastos de transporte y movilización de las víctimas		
	Valor Total por fecha de accidente	% Participación sobre el valor total del amparo	Número de Víctimas por año de evento (accidentados)
Motos	\$ 89.843.188.413	87,6%	271.913
Camperos y Camionetas	\$ 1.682.877.439	1,6%	5.120
Carga o Mixto	\$ 866.209.960	0,8%	2.634
Oficiales Especiales	\$ 63.016.068	0,1%	192
Vehículos Familiares	\$ 5.371.085.588	5,2%	16.286
Vehículos 6 o más pasajeros	\$ 394.682.067	0,4%	1.197
Autos de negocio	\$ 1.907.585.154	1,9%	5.767
Buses y Busetas	\$ 1.494.585.398	1,5%	4.534
Servicio público intermunicipal	\$ 720.546.819	0,7%	2.203
Otros*	\$ 166.956.892	0,2%	505
<b>Total</b>	<b>\$ 102.510.733.798</b>	<b>100%</b>	<b>310.351</b>

\* En esta tipología de vehículo se incluyen las siguientes categorías tarifarias: 140 (Motocarro, tricimoto y cuadríciclo) y 100 (Ciclomotor)

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Oficio Radicado 2023105075-021-000 de 2023-oct-13

### 6.3 Costos por incapacidad permanente

El número de víctimas calificadas con porcentaje de incapacidad permanente para el período 2018-2022 fue 33.553. En el 2018 los casos de víctimas fueron de 3.531 y en el 2022 más de 10.500 personas, con un incremento en 5 años de casi el 200% (Tabla 6.5). En el 2022 más de 10.500 víctimas fueron calificadas con incapacidad permanente, con un valor 4% superior al año inmediatamente anterior. En este período cada día 28 personas en promedio quedaron con una incapacidad permanente.

Tabla 6.5. Siniestros pagados por Incapacidad permanente.  
Período 2018 – 2022.

Vigencia	Incapacidad permanente		
	Valor Total por fecha de accidente	Número de eventos	Número de Víctimas por año de evento (accidentados)
2018	\$ 6.486.302.037	3.410	3.531
2019	\$ 7.752.761.704	4.098	4.382
2020	\$ 8.222.994.353	3.954	5.027
2021	\$ 15.065.551.075	6.888	10.091
2022	\$ 15.349.836.150	7.701	10.522

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Oficio Radicado 2023105075-021-000 de 2023-oct-13

La distribución por categorías de vehículos del valor total pagado por fecha de accidente los casos asociados a la discapacidad permanente se concentran en un 88% en las motos, es decir, más de 13.500 millones, correspondientes a un total de 9.438 víctimas.

Tabla 6.6. Siniestros pagados por amparo de Incapacidad permanente a las víctimas distribuidos por categoría de vehículo. Período 2022

Categoría de vehículo (SFC)	Incapacidad permanente		
	Valor Total por fecha de accidente	% Participación sobre el valor total del amparo	Número de Víctimas por año de evento (accidentados)
Motos	\$ 13.547.453.210	88,3%	9.438
Camperos y Camionetas	\$ 225.635.816	1,5%	137
Carga o Mixto	\$ 256.948.884	1,7%	104
Oficiales Especiales	\$ 10.101.478	0,1%	5
Vehículos Familiares	\$ 629.948.656	4,1%	401
Vehículos 6 o más pasajeros	\$ 73.266.370	0,5%	41
Autos de negocio	\$ 219.568.373	1,4%	147
Buses y Busetas	\$ 200.815.880	1,3%	137
Servicio público intermunicipal	\$ 132.781.099	0,9%	72
Otros*	\$ 53.316.384	0,3%	40
<b>Total</b>	<b>\$ 15.349.836.150</b>	<b>100%</b>	<b>10.522</b>

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Oficio Radicado 2023105075-021-000 de 2023-oct-13

## 6.4 Costos por amparo de muerte de la víctima y gastos funerarios

En el quinquenio 2018-2022 fueron pagadas indemnización por muerte y gastos funerarios asociados a 20.154 víctimas. En esta indemnización es en la única en la cual, por víctima por año del evento tuvo una reducción entre el 2018 y el 2019 (-4.6%), 2020 y 2019 (-25.6%) y entre el 2021 y 2022 con un descenso de -7.1% (Tabla 6.7).

En el año 2022, el valor total pagado por fecha de accidentes por los 3.639 casos de muerte de víctima y gastos funerarios fue de \$85.311 millones con un valor promedio de \$23.4 millones de pesos por cada víctima.

Tabla 6.7. Siniestros pagados por Muerte de la víctima y gastos funerarios.  
Período 2018 – 2022

Vigencia	Muerte de la víctima y gastos funerarios		
	Valor Total por fecha de accidente	Número de eventos	Número de Víctimas por año de evento (accidentados)
2018	\$ 87.689.170.619	4.360	4.728
2019	\$ 87.057.125.944	4.137	4.512
2020	\$ 67.942.320.431	2.744	3.356
2021	\$ 84.254.370.058	2.918	3.919
2022	\$ 85.311.743.595	2.909	3.639

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Oficio Radicado 2023105075-021-000 de 2023-oct-13

La distribución para el año 2022 por categoría de vehículo de las víctimas por riesgo se concentran en aproximadamente un 64% en las motos, 10.8% vehículos familiares y un 10% asociados a pólizas de vehículos tipo carga o mixto

Tabla 6.8. Siniestros pagados por amparo de muerte de la víctima y gastos funerarios distribuidos por categoría de vehículo. Período 2022

Categoría de vehículo (SFC)	Muerte de la víctima y gastos funerarios		
	Valor Total por fecha de accidente	% Participación sobre el valor total del amparo	Número de Víctimas por año de evento (accidentados)
Motos	\$ 54.496.011.746	63,9%	2.322
Camperos y Camionetas	\$ 4.338.990.751	5,1%	184
Carga o Mixto	\$ 8.538.226.627	10,0%	365
Oficiales Especiales	\$ 237.498.615	0,3%	10
Vehículos Familiares	\$ 9.220.783.011	10,8%	397
Vehículos 6 o más pasajeros	\$ 1.224.996.432	1,4%	51
Autos de negocio	\$ 1.922.910.781	2,3%	80
Buses y Busetas	\$ 2.174.717.462	2,5%	93
Servicio público intermunicipal	\$ 2.893.324.851	3,4%	126
Otros*	\$ 264.283.319	0,3%	11
<b>Total</b>	<b>\$ 85.311.743.595</b>	<b>100%</b>	<b>3.639</b>

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Oficio Radicado 2023105075-021-000 de 2023-oct-13

## 6.5 Análisis de costos

En la tabla 6.9 se presenta el resumen de siniestros pagados por fecha de ocurrencia del evento distribuidos por amparo y los costos totales reconocidos anualmente en el período 2015-2022. Para el año 2022 se reconocieron pagos por cerca de 2.2 billones de pesos, de los cuales el 91% es por pagos de gastos médicos, quirúrgicos y hospitalarios, el 5% gastos de transporte y movilización de las víctimas, 4% por muerte de la víctima y gastos funerarios y el 1% por incapacidad permanente.

Tabla 6.9. Valor pagado por fecha de ocurrencia del siniestro, distribución por tipo de amparo y total. Período 2015-2022.

Año de ocurrencia del evento	Gastos médicos, quirúrgicos farmacéuticos y hospitalarios	Incapacidad permanente	Muerte de la víctima y gastos funerarios	Gastos de transporte y movilización de las víctimas	Totales del periodo
2015	\$ 1.053.570	\$ 4.332	\$ 86.831	\$ 25.765	\$ 1.170.498
2016	\$ 1.213.211	\$ 4.758	\$ 94.006	\$ 39.180	\$ 1.351.155
2017	\$ 1.241.624	\$ 5.343	\$ 88.754	\$ 47.919	\$ 1.383.641
2018	\$ 1.320.992	\$ 6.486	\$ 87.689	\$ 56.612	\$ 1.471.779
2019	\$ 1.441.312	\$ 7.753	\$ 87.057	\$ 63.142	\$ 1.599.264
2020	\$ 1.259.423	\$ 8.223	\$ 67.942	\$ 53.712	\$ 1.389.300
2021	\$ 1.735.292	\$ 15.066	\$ 84.254	\$ 83.266	\$ 1.917.878
2022	\$ 1.995.088	\$ 15.350	\$ 85.312	\$ 102.511	\$ 2.198.260

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Oficio Radicado 2023105075-021-000 de 2023-oct-13

La evolución de los costos asociados por los pagos realizados por las aseguradoras continúa en ascenso y, para el año 2022, se concentran en un 87.5% en pólizas asociadas a las categorías de motos (Tabla 6.10).

Tabla 6.10. Siniestros totales pagados por fecha del evento por todas las coberturas distribuidos por categoría de vehículo. Período 2022

Categoría de vehículo (SFC)	Valor Total por fecha de accidente	% Participación sobre el valor total de indemnizaciones pagadas
Motos	\$ 1.923.771.813.159	87,5%
Camperos y Camionetas	\$ 44.602.599.370	2,0%
Carga o Mixto	\$ 35.641.684.596	1,6%
Oficiales Especiales	\$ 1.592.843.308	0,1%
Vehículos Familiares	\$ 99.005.984.823	4,5%
Vehículos 6 o más pasajeros	\$ 10.514.694.545	0,5%
Autos de negocio	\$ 27.804.434.023	1,3%
Buses y Busetas	\$ 27.650.983.750	1,3%
Servicio público intermunicipal	\$ 22.224.683.637	1,0%
Otros*	\$ 5.450.499.356	0,2%
<b>Total</b>	<b>\$ 2.198.260.220.567</b>	<b>100%</b>

## 7. Costos por coberturas de indemnizaciones pagados por la ADRES

### 7.1 Costos médicos, quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios

Las cuantías correspondientes a los servicios de salud prestados a las víctimas de siniestros viales son cubiertas por la ADRES cuando los servicios se presten como consecuencia de un accidente de tránsito en el que el vehículo involucrado no se encuentre identificado o no esté asegurado con la póliza del SOAT. A partir de la implementación del Decreto 2497 de 2022 la ADRES también pagará cuando los servicios que se presten superen los 300 salarios mínimos diarios legales vigentes (smldv) y hasta 800 salarios mínimos legales diarios vigentes (smldv), como consecuencia de un accidente de tránsito en el que el vehículo involucrado se encuentre amparado con la póliza del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito -SOAT y haga parte del rango diferencial por riesgo. Para el alcance de la valoración de costos de este capítulo solo se tendrá en cuenta los pagos NO SOAT sin tener en consideración posibles pagos por tarifas diferenciales del SOAT.

Por cobertura de gastos médicos, quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios en el año 2022 fueron atendidas por fecha de ocurrencia 133.168 víctimas con un pago superior a los \$ 415.800 millones de pesos. Del período evaluado, sin entrar el año 2020, las tendencias en costos se vienen aumentando en los últimos cinco años. (Tabla 7.1)

Tabla 7.1. Valor total pagado por fecha de ocurrencia del evento de tránsito Gastos médicos, quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios- Período 2018-2022

Amparo	Gastos médicos, quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios	
Vigencia	Valor total por fecha de accidente	Número de víctimas por fecha de ocurrencia (accidentado)
2018	\$ 284.453.486.781	118.222
2019	\$ 304.738.406.792	119.740
2020	\$ 190.251.864.586	66.328
2021	\$ 359.232.530.151	118.168
2022	\$ 415.815.277.085	133.277

Fuente ADRES, Oficio ADRES Radicado No.: 20231102262751 2023-10-26

## 7.2 Costos por amparo de transporte y movilización de las víctimas

Por reclamaciones pagadas por la cobertura de Gastos de transporte y movilización de las víctimas fueron reconocidos \$ 365 millones de pesos en el año 2022 asociado a un total de 1.875. (Tabla 7.2)

Tabla 7.1. Valor total pagado por fecha de ocurrencia del evento de tránsito gastos de transporte y movilización de víctimas – Período 2018-2022

Amparo	Gastos de transporte y movilización de las víctimas	
Vigencia	Valor total por fecha de accidente	Número de víctimas por fecha de ocurrencia (accidentado)
2018	\$ 559.370.320	3.451
2019	\$ 417.253.141	1.963
2020	\$ 175.412.330	880
2021	\$ 364.685.759	1.875
2022	\$ 360.705.818	1.821

Fuente ADRES, Oficio ADRES Radicado No.: 20231102262751 2023-10-26

## 7.3 Costos por incapacidad permanente

Los pagos asociados a víctimas por la cobertura de Incapacidad permanente para el período 2018-2022 no superaron 23 casos, considerando la fecha de ocurrencia del evento para la consulta de información. En el año 2022 solo se realizó un pago por \$5 millones. (Tabla 7.3)

Tabla 7.3. Valor total pagado por fecha de ocurrencia del evento de tránsito gastos Incapacidad permanente – Período 2018-2022

Amparo	Incapacidad permanente	
Vigencia	Valor total por fecha de accidente	Número de víctimas por fecha de ocurrencia (accidentado)
2018	\$ 14.492.039	6
2019	\$ 21.434.403	7
2020	\$ 16.985.488	5
2021	\$ 14.460.706	4
2022	\$ 5.016.666	1

Fuente ADRES, Oficio ADRES Radicado No.: 20231102262751 2023-10-26

## 7.4 Costos por amparo de muerte de la víctima y gastos funerarios

Tabla 7.4. Valor total pagado por fecha de ocurrencia del evento de tránsito gastos Muerte de la víctima y gastos funerarios – Período 2018-2022

Amparo	Muerte de la víctima y gastos funerarios	
Vigencia	Valor total por fecha de accidente	Número de víctimas por fecha de ocurrencia (accidentado)
2018	\$ 17.965.844.732	959
2019	\$ 17.398.921.929	883
2020	\$ 14.977.401.745	706
2021	\$ 23.483.600.122	1.078
2022	\$ 27.177.921.028	1.139

Fuente ADRES, Oficio ADRES Radicado No.: 20231102262751 2023-10-26

## 7.5 Análisis de costos

El valor total de los casos atendidos por todos los tipos de cobertura, por fecha de ocurrencia del evento, para el año 2022 fue \$443.358 millones de pesos (Tabla 7.5), del total de las cuatro coberturas en atenciones médicas se concentran el 93.8 %. La tendencia de período estuvo en ascenso.

Tabla 7.5. Valor total pagado por fecha de ocurrencia del evento de tránsito por concepto de todas las coberturas – Período 2018-2022

Amparo	Totales del periodo	
Vigencia	Valor total por fecha de accidente	Número de víctimas por fecha de ocurrencia (accidentado)
2018	\$ 302.993.193.872	118.642
2019	\$ 322.576.016.265	120.121
2020	\$ 205.421.664.149	66.670
2021	\$ 383.095.276.738	118.684
2022	\$ 443.358.920.597	133.915

Fuente ADRES, Oficio ADRES Radicado No.: 20231102262751 2023-10-26

## 8. Análisis de caso implementación del Decreto 2497 de 2022 Tarifas diferenciales por riesgo SOAT

El Decreto 2497 de 2022 (16-dic-2022) estableció los rangos diferenciales por riesgo del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito-SOAT para catorce las categorías de vehículos para los cuales se determinó que el valor a pagar por la póliza equivaldría al 50% del precio final de la tarifa vigente a 14-dic-2022 (Tabla 8.1).

Tabla 8.1 Categorías de vehículos por Riesgo Diferencial.

	Categoría			
1	Ciclomotor			100
2	Motos	Menos de 100 cc		110
3	Motos	Entre 100 y 200 cc		120
4	Moto Carro, Tricimoto y Cuadriciclo			140
5	Motocarro	5 pasajeros		150
6	Autos Negocio	Menos de 1.500 c.c.	Menos de 10 años	711
7	Autos Negocio	Menos de 1.500 c.c.	10 o más años	712
8	Autos Negocio	Entre 1.500 y 2.500 c.c.	Menos de 10 años	721
9	Autos Negocio	Entre 1.500 y 2.500 c.c.	10 o más años	722
10	Autos Negocio	Más de 2.500 c.c.	Menos de 10 años	731
11	Autos Negocio	Más de 2.500 c.c.	10 o más años	732
12	Buses y busetas urbanos			810
13	Servicio Público Intermunicipal	Menos de 10 pasajeros		910
14	Servicio Público Intermunicipal	10 o más pasajeros		920

Fuente: Elaboración propia con base en el Decreto 2497 de 2022 del Ministerio de Salud y Protección Social

Según los considerandos del Decreto esta medida:

- "...puede contribuir a disminuir la evasión en el cumplimiento del requisito de la circulación de todos los vehículos con un seguro obligatorio de accidentes de tránsito" Carta del Ministerio de Transporte a las carteras de Hacienda y Crédito Público y Salud y Protección Social.
- "...ajustada en sus proporciones no tiene la potencialidad de impactar negativamente en los recursos destinados para la atención de víctimas de siniestros viales y en cambio sí puede anticiparse toda su capacidad para promover la adquisición del SOAT...". Lo anterior, según el análisis técnico presentado por la Agencia Nacional de Seguridad

Vial y la Superintendencia de Transporte ante el Ministerio de Salud y Protección Social.

Revisado el estudio técnico presentado por la ANSV y la Superintendencia de Transporte, este concluye con relación al SOAT:

“Los datos no muestran un panorama alentador teniendo en cuenta que el parque automotor está creciendo a una tasa promedio anual del 8% y en las motocicletas lo hacen al 10%, pero sobre todo que las víctimas fatales del tránsito en 2021 crecieron 33% con respecto a 2020 y 9% respecto a 2019. Esto de cara al futuro podría gestar un escenario precario en la atención de víctimas con oportunidad, ya que la adversidad de tener usuarios sin disposición de pago en la adquisición del seguro obligatorio provoca un traslado automático de la atención de víctimas al sistema de salud social a través del ADRES, el cual podría eventualmente sobrecargarse de atenciones no pagas por el SOAT y terminarse fatigando y generando incapacidad de respuesta en la labor de salvar vidas de víctimas post colisión.”<sup>30</sup>

Para el análisis de la implementación fue solicitada la información del análisis de impacto de la norma con el fin de establecer los escenarios evaluados y consideraciones de análisis costo beneficio, escenarios valorados, riesgos e impactos financieros, institucionales y del proceso de puesta en marcha. Fue recibida información por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, la ADRES, la ANSV, la Superintendencia de Puertos y Transporte, la Superintendencia Financiera y el Ministerio de Transporte.

### **8.1 Análisis de las condiciones técnicas y financieras de la operación del SOAT por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia**

Como está definido en el EOSF le corresponde a la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) revisar periódicamente las condiciones técnicas y financieras de la operación del Seguro Obligatorio de daños corporales causados a las personas en Accidentes de Tránsito, SOAT, en cuya determinación de las tarifas deberán observar

---

<sup>30</sup> ANSV-ONSV “El Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito en Colombia” 2022

*“los principios de equidad, suficiencia y moderación y se podrán establecer rangos diferenciales según la naturaleza de los riesgos”.*

De acuerdo con el “Documento Técnico: Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito SOAT”, de la SFC (Bogotá 2022)<sup>31</sup> la revisión que realiza la entidad *“ parte de la premisa de promover la suficiencia de los recursos en el sistema, en otras palabras, que el recaudo de las primas sea suficiente para atender los siniestros que se produzcan durante el año, realizar las transferencias de Ley y soportar la operación del ramo”.*

Para el cálculo del último período de la tarifa (2023), la SFC además de los elementos inherentes a la tarificación, es decir: el comportamiento del número (frecuencia) y monto (severidad) de los siniestros proyectados del parque automotor asegurado para el último año; y a diferencia de los elementos exógenos incorporados en el documento publicado en 2021, el estudio que fundamenta las tarifas a partir del 1 de enero de 2023 contempló el efecto de los siguientes ajustes normativos:

- (i) Decreto 2497 de 2022 – Rango Diferencial por riesgo
- (ii) Pronunciamiento de la Corte Constitucional respecto del reconocimiento de los gastos de intermediación<sup>32</sup>
- (iii) Resolución 2709 de 22 de diciembre de 2022 – Transferencia a la ADRES<sup>33</sup>
- (iv) Ley 1964 de 2019 y Ley 2128 de 2021<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> Superintendencia Financiera de Colombia, Documento Técnico – Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito – SOAT- de la Subdirección de Investigación y Análisis – Dirección de Investigación, Innovación y Desarrollo. (Bogotá D.C. 2022)

<sup>32</sup> La Corte Constitucional, en sentencia C-395-22, declaró inexecutable la fijación de un tope del 5% de las primas emitidas en los cargos de intermediación establecido en la Ley 2161 de 2021 por parte del Legislador. En ese sentido, el ejercicio de tarificación retoma el cálculo aplicable previo a la expedición de la citada Ley y, por lo tanto, el reconocimiento a efectos de la evaluación tarifaria respecto del componente de intermediación es del 8% de las primas netas de transferencias.

<sup>33</sup> «Por la cual se define el porcentaje de la prima del SOAT para el cubrimiento del pago de las indemnizaciones correspondientes al amparo de gastos médicos, quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios por lesiones y el total de costos asociados al proceso de reconocimiento de dichas indemnizaciones como consecuencia de accidentes de tránsito» y modifica de la Resolución 1135 de 2012 del Ministerio de Salud y Protección Social, fijando el porcentaje correspondiente en 52.5%. En tal sentido, dicha resolución señala lo siguiente: «Artículo 1. Las compañías autorizadas para expedir la póliza SOAT deberán destinar el 52.5% de los recursos a que refiere el literal a) del numeral 1 del artículo 199 del Decreto Ley 1993, en concordancia con el literal a) del artículo 223 de la Ley 100 de 1993, para financiar las indemnizaciones por concepto de gastos médicos, quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios por lesiones y el total de costos asociados al proceso de reconocimiento y pago de dichas indemnizaciones.»

<sup>34</sup> Ley 1964 de 2019 y Ley 2128 de 2021 – Descuentos a la movilidad sostenible. A través de los cuales se favorece la transición energética y movilidad sostenible, estableciendo incentivos sobre la tarifa aplicable a vehículos eléctricos y dedicados a gas combustible, factores que deben reconocerse en la siniestralidad del ramo.

Frente a los anteriores ajustes normativos, la SFC reconoció un impacto en el proceso de la tarificación 2023, con incidencia directa en la sostenibilidad del esquema:

- al limitar el monto de la cobertura de gastos médicos a cargo de las aseguradoras para las categorías del rango diferencial se reduce la severidad de los siniestros en las categorías que representan la mayor carga de siniestralidad para el sistema (sostenibilidad);
- al reducir el porcentaje de transferencia a la ADRES se distribuyen los mayores recursos disponibles para la atención de las personas afectadas en accidentes de tránsito de los vehículos de las categorías que no pertenecen rango diferencial (moderación) y;
- al establecer un rango diferencial por riesgo en el cual se asegura una disminución de aproximadamente 50% del valor final en pesos vigente al 14 de diciembre de 2022, con el objetivo de incentivar la adquisición del seguro y por tanto reducir el índice de evasión, es estadísticamente razonable que como resultado de la entrada en vigencia de la medida, el número de expuestos se incrementen en estas categorías; en consecuencia, en el ejercicio de tarificación esto último se incorporará como un supuesto de aumento del parque automotor asegurado en un 3%<sup>35</sup>, cerca de 126 mil vehículos.

En el documento de la SFC estimaron, que, tras el anuncio de la medida, el 38% de los evasores ingresarían al parque automotor asegurado en el mes de diciembre, momento en el cual consideraron razonable también suponer una mayor resonancia de la medida entre quienes no cuentan con este seguro. Datos que deberán contrastarse en este ES

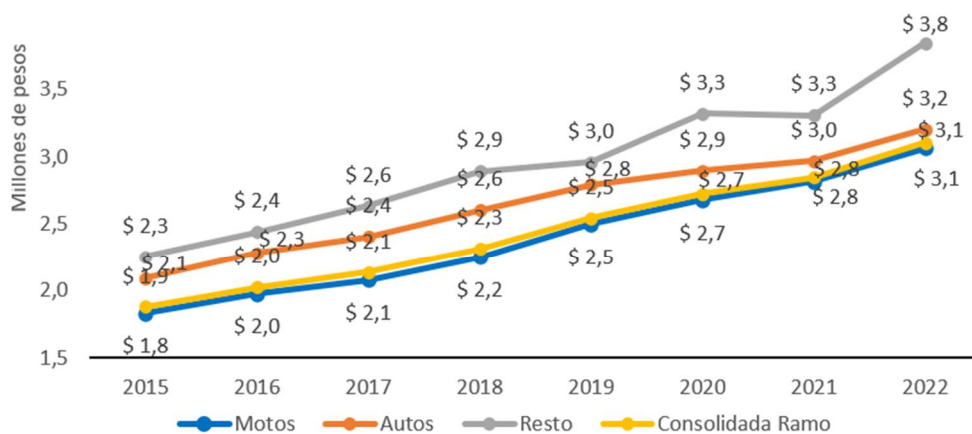
---

<sup>35</sup> Se estima que, tras el anuncio de la medida, el 38% de los evasores ingresarían al parque automotor asegurado en el mes de diciembre, momento en el cual es razonable también suponer que habrá una mayor resonancia de la medida entre quienes no cuentan con este seguro.

una vez se cuente con la información disponible del Ministerio de Transporte – RUNT estadística del Registro Nacional Automotor y del Registro Nacional de Seguros (SOAT).

Una de las principales variables que afectan la tarificación es la **severidad** que corresponde al costo promedio que pagan las entidades aseguradoras por siniestro reportado<sup>36</sup>, esta se calcula como el cociente entre el valor pagado de los siniestros y el número total de siniestros. Según la SFC los datos evidencian un incremento de este indicador de 261 mil pesos entre 2021 y 2022, alcanzando 3.1 millones de pesos en el último año (Gráfica 8.1).

Gráfica 8.1: Severidad por tipo de vehículo



Fuente: F-363 y F-364. \* Datos incluyen las estimaciones de octubre, noviembre y diciembre de 2022 y de los siniestros pendientes de pago.

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Documento Técnico – Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito – SOAT- Bogotá 2022 - Captura

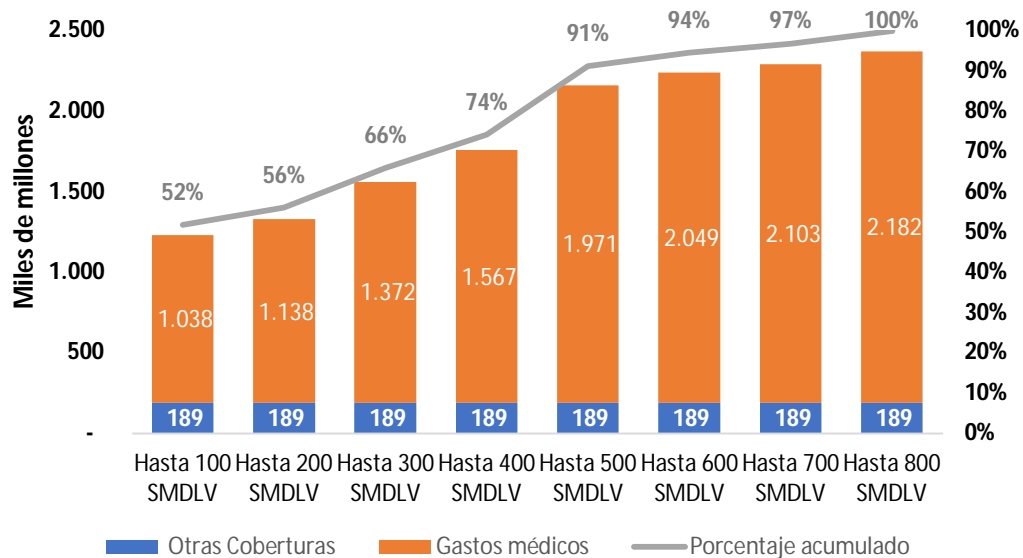
Para la determinación de la tarifa que rige desde el 1 de enero de 2023, la S.F.C. estimó la severidad que alcanzarían los siniestros que ocurrirán en 2023 tomando como base los ocurridos en 2022. De acuerdo con el Decreto 2497 de 2022, el monto a cargo de las entidades asegurados por la cobertura de gastos médicos del SOAT se modificó hasta 300 SMDLV para los vehículos de las categorías

<sup>36</sup> Variable Siniestro: número de personas afectadas por accidentes de tránsito con cargo al SOAT en un período

Diferenciales. Para dichas categorías la Superintendencia realizó el estudio de la severidad tomando el nuevo tope de cobertura del Decreto y elaboró una distribución acumulada del monto de los siniestros por tramo de cobertura de gastos médicos alcanzado que se presentan en la Gráfica 8.1.

Para las categorías diferenciales, este análisis muestra que el 66% de pagos de los siniestros estimados para las categorías con rango diferencial corresponden a siniestros con un tope máximo de 300 SMDLV, que para la cobertura de gastos médicos continua con cargo a las compañías aseguradoras para operar el SOAT; el costo por este tipo de cobertura fue estimado por la SFC con un valor de 1,37 billones de pesos. Para el acumulado total de gastos médicos hasta la máxima cobertura de 800 SMDLV fue calculada en 2.18 billones de pesos.

Gráfica 8.2: Distribución acumulada de los pagos de los siniestros estimados para las categorías con rango diferencial



Fuente: Formato 364 remitido por las entidades vigiladas a la Superintendencia Financiera de Colombia. Cifras observadas hasta septiembre de 2022, extraídas en noviembre de 2022, con una estimación de octubre, noviembre y diciembre de 2022 e incluye los siniestros ocurridos no avisados, proyectados con metodología de triángulos *Chain Ladder*. Estimación sumando los siniestros que alcanzaron el tope y el monto obtenido acotando a cada tope, para aquellos que lo superaron.

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Documento Técnico – Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito – SOAT- Bogotá 2022 - Captura

Con base en el análisis de distribución acumulada (Gráfica 8.2) los recursos para la financiación de la medida, con cargo al Sistema General de Seguridad Social en Salud que administra la ADRES, pueden estar alrededor de 0,81 billones de pesos, es decir, 810 mil millones de pesos.

### Pago del amparo de los servicios de salud a víctimas de siniestros viales

#### Antes del Decreto 2497 de 2022

Para todas las categorías vehiculares con la póliza SOAT los servicios de salud eran reconocidos por las aseguradoras de 0 a 800 SMDLV de acuerdo con los procedimientos establecidos en la norma.

### Pagos de servicios de salud con el Decreto 2497 de 2022 – Rango diferencial por riesgo

Pagador	Amparo SMDLV* - gastos en salud Para tarifas diferenciales	Financiación.
ASEGURADORA SOAT	0 – 300 SMDLV 0 – (\$11'600.001) Financiados con cargo a la Tarifa SOAT	El impacto generado por las medidas se financiará con la transferencia que del Presupuesto General de la Nación se apropie para el cierre del Sistema General de Seguridad Social en Salud que administra la ADRES, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales.
ADRES	300 – 800 SMDLV (\$11'600.001) - (\$30'933.336) 0 – (\$19'333.335) (Art 2 Decreto) Financiados	

En la tabla 8.1 se consolidan las Reclamaciones de la implementación Decreto 2497 tarifas diferenciales. De acuerdo, con la información analizada recibida de los cuestionarios enviados a las diferentes entidades y en especial a la ADRES se pudo determinar falta de alistamiento normativo, institucional y técnico para la implementación de la medida. Lo anterior puede verificarse en la Tabla 8.1 en la cual puede verse el promedio de radicaciones y que estas solo pudieron iniciar proceso a partir de junio de 2023. Todo este represamiento de pagos, que como se cito puede estar en \$ 810.000 millones afectan el flujo de recursos en el sistema de salud.

Tabla 8.1 Reclamaciones implementación Decreto 2497 tarifas diferenciales. Datos por fecha de presentación de la reclamación

Período 2023 (radicación)	Número de Reclamaciones presentadas	Valor reclamado	Estado del trámite proceso de reclamación			Valor pagado	Número de Reclamaciones en etapa de alistamiento
			Anulada	No aprobada	Aprobado		
Enero							
Febrero							
Marzo							
Abril							
Mayo							
Junio	4	\$ 293.600					4
Julio	380	\$ 1.616.872.145					380
Agosto	785	\$ 2.255.884.365					785
Septiembre	1.276	\$ 3.192.049.316					1.276
Octubre	684	\$ 2.059.752.830					684

Fuente ADRES, Oficio ADRES Radicado No.: 20231102262751 2023-10-26

Tabla 8.2 Datos de Reclamaciones implementación Decreto 2497 tarifas diferenciales. Datos consultados por fecha de ocurrencia del evento

Año	Período 2022-2023 (evento)	Número de Reclamaciones presentadas	Valor reclamado	Estado del trámite proceso de reclamación			Valor pagado	Número de Reclamaciones en etapa de alistamiento
				Anulada	No aprobada	Aprobado		
2022	Diciembre	39	\$ 131.631.616					39
2023	Enero	338	\$ 685.353.913					338
2023	Febrero	446	\$ 1.100.848.879					446
2023	Marzo	603	\$ 1.688.497.175					603
2023	Abril	597	\$ 1.847.290.152					597
2023	Mayo	498	\$ 1.464.202.955					498
2023	Junio	331	\$ 1.086.958.559					331
2023	Julio	233	\$ 916.914.233					233
2023	Agosto	43	\$ 191.617.241					43
2023	Septiembre	1	\$ 11.537.533					1

Fuente ADRES, Oficio ADRES Radicado No.: 20231102262751 2023-10-26

## 9. Conclusiones y recomendaciones

### ➤ Mortalidad

En el año 2022 fueron reportados por el DANE 8717 muertes por lesiones de causa externas por transporte terrestre con una tasa de 16,87 por cada 100 mil habitantes. Los reportes preliminares indican que la mortalidad al finalizar el año 2023 superará el período anterior que ha sido el mayor durante el siglo XXI.

El en análisis realizado en lo corrido del año 2023 quedó evidenciada una tendencia creciente de víctimas, destacando que este fenómeno epidemiológico impacta cada vez más la salud de los colombianos:

- En el país, del total de todas las muertes, las causadas por lesiones en transporte pasaron del noveno lugar al octavo lugar en la frecuencia según las cifras del DANE.
- Desde hace más de diez años es la primera causa de muerte por lesiones externas en las mujeres y con una tendencia creciente.
- Para los hombres en el grupo de causas generales, las lesiones causadas en el transporte pasaron de ser la sexta causa a la quinta causa de muerte, es decir, para un hombre es más probable fallecer de manera prematura en un siniestro vial que por infecciones respiratorias o enfermedades hipertensivas.
- Para los Niños, Niñas y Adolescentes, la única causa de muerte violenta que ha tenido una variación creciente es la de eventos de transporte con un 11%; han muerto 395 menores. Los homicidios, suicidios y accidentales han decrecido.
- Adicionalmente hoy, los eventos de transporte son la primera causa de muerte violenta en adultos mayores, en 2023 han perdido la vida 1.293 personas.

### ➤ El fenómeno en los territorios

Territorialmente a octubre de 2023 se encontró que, en cinco departamentos, Meta, Caldas, Cundinamarca, Boyacá y Casanare, y en 379 municipios las muertes por siniestros viales superan los casos de homicidios. Lo mismo sucede en las capitales: Ibagué, Tunja, Manizales, Montería, Florencia, Mitú, Villavicencio, Yopal, Mocoa y Pasto. Este comportamiento donde la seguridad en las vías afecta más que las agresiones (homicidios) debería llamar la atención de manera prioritaria sobre la implementación de medidas para pacificar las vías.

Frente a las acciones de control de conductas de riesgo, hay que señalar que actualmente la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional cuenta con 4.612 funcionarios para todo el país, número que ha venido en descenso; pese a que los conductores y el parque automotor en el país se ha incrementado. Es decir, para ejercer el control del tránsito en territorio se hace

necesario fortalecer las medidas con agentes civiles o con mecanismos de dispositivos automáticos o Fotodetección, ya que esta es una de las medidas comprobadas que ayuda a reducir los muertos y lesionados por causa del transporte.

#### ➤ Lesionados

El seguimiento a la evolución de los casos de lesionados sobrevivientes continúa siendo un tema pendiente de gestión y sobre el cual se deben fortalecer las acciones de consolidación de información para las intervenciones con base en evidencia. En el desarrollo del estudio se identificaron diferentes fuentes de datos que tienen el potencial para ser integradas para el seguimiento epidemiológico de este flagelo; datos de entidades tales como: INMLCF, Ministerio de Salud y Protección Social, la ADRES, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Transporte, RUNT, SIMIT, Fasecolda, DANE, Superintendencia Financiera, Superintendencia Nacional de Salud, Superintendencia de Transporte podrían aportar para el desarrollo de indicadores.

Una de las debilidades en el dimensionamiento del impacto en la salud de los lesionados por causa externa en eventos de transporte es limitarlo a los reportes de las valoraciones medicolegales. Por ejemplo, para el año 2022, la Agencia Nacional de Seguridad Vial publicó en la página oficial 32.235 personas lesionadas valoradas por Medicina Legal y en contraste en los pagos de servicios de salud, presentados en el informe, de atenciones en salud a las víctimas por pagos con cargo a la póliza SOAT y los NO SOAT, están cercanas al millón de casos. Es claro que no todos los lesionados pasan por el sistema médico legal, además se desconoce la gravedad de las lesiones y sus consecuencias.

Toda esta problemática de salud, que impacta mayoritariamente a los hombres, tiene unas consecuencias socioeconómicas y psicológicas en las víctimas y sus seres queridos, especialmente en las mujeres. El sufrimiento psicológico que conlleva la pérdida de su cónyuge, un hijo o las secuelas físicas de los sobrevivientes y las actividades de cuidado, también pueden amenazar el empoderamiento económico que esta crisis tiene para las mujeres.

Es necesario de manera prioritaria del abordaje epidemiológico integral de este fenómeno de morbimortalidad de causa externa y violenta. El liderazgo del Ministerio de Salud y Protección Social es fundamental para que con base en la evidencia se realicen las intervenciones en salud de manera priorizada y articulando a los actores involucrados tanto en el orden nacional como territorial.

#### ➤ Colombia comparado con otros países

En el análisis comparativo, con los 34 países miembros del IRTAD, se evidencia que, pese a que el 85% de los integrantes ha logrado en los últimos cinco años reducir el número de muertes como

consecuencia de siniestros viales, Colombia (10.2%) está en el grupo de países donde el fenómeno se incrementó por encima del 5.2% en los casos de fatalidades reportadas con relación a las muertes promedio comparadas 2017-2019. Contrastando el desempeño de las medidas de seguridad vial, con el indicador de la tasa de muertes en siniestros viales por cada 100.000 habitantes, del grupo que reporta al IRTAD, Colombia (14.2) para el año 2021 es el miembro que tiene la tasa más alta. Lo anterior significa que Colombia es el lugar donde un ciudadano tiene el más alto riesgo de morir en el tráfico de los 34 países miembros del IRTAD.

#### ➤ Balance de los resultados de política pública

De acuerdo con lo evidenciado en el estudio, puede afirmarse que el país cuenta con un marco estratégico sólido reflejado en diferentes planes de política pública para la gestión de la seguridad vial. Además, se tiene una entidad líder con recursos, una política pública con enfoque en sistema seguro definida para una década, normatividad y regulación en infraestructura y vehículos, formación, tecnología, información y conectividad. Así mismo, desde hace más de 30 años, para atenciones en salud e indemnizaciones a las víctimas se cuenta con los recursos del régimen del SOAT con cobertura universal.

Sin embargo, el balance de resultados muestra un incremento de los muertos y de esta manera los resultados se alejan cada vez más de las metas propuestas de reducción de víctimas fallecidas y lesionadas. La Agencia Nacional de Seguridad Vial, desde hace 10 años, tiene por Ley funciones de liderazgo en las intervenciones de prevención que a la fecha no se han visto reflejadas en resultados de reducción de este flagelo. La Contraloría General de la República lo ha dejado en evidencia en varias oportunidades en el marco de las auditorías realizadas a la política pública de seguridad vial.

#### ➤ Impactos fiscale de la siniestralidad vial

Durante la vigencia del 2022, los recursos totales por expedición de pólizas SOAT que incluye las transferencias y contribuciones de ley fueron cerca de \$ 6 billones. De estos, la ADRES contó con más de \$ 2.37 billones, destinando \$530.000 millones para el pago de reclamaciones por las diferentes coberturas por siniestros de tránsito, \$1.69 billones para financiar el régimen contributivo y \$ 27.000 millones en otros pagos.

Sin embargo, como consecuencia de la implementación del Decreto 2497 de 2022, mediante el cual se establecieron las tarifas diferenciales por riesgo SOAT; los recursos de la ADRES en el 2023 tendrán una reducción estimada superior a los \$300.000 millones. Adicionalmente, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe garantizar la financiación de los pagos de gastos médicos y hospitalarios de las víctimas atendidas por las pólizas de los rangos diferenciales que superen los

300 SMDLV, proyectados en cerca de \$810.000 millones<sup>37</sup>; dichas implicaciones presupuestales que no fueron planificadas.

El número de reclamaciones pagadas por la ADRES por las indemnizaciones “No SOAT”, solo en 2022 superaron los 330.000 casos y alrededor del 50% asociados a vehículos fantasmas<sup>38</sup>. Los casos “No SOAT” están relacionados con un ciudadano que infringió las normas: el vehículo identificado que no contaba con la póliza y sobre el cual la ADRES puede iniciar un proceso de repetición, el vehículo en fuga al cual puede identificársele la placa y los casos de los vehículos fantasmas. A estos últimos casos consideramos se les debe prestar especial atención, tanto por la seguridad ciudadana como porque estas reclamaciones pueden estar asociadas a un fraude.

Por parte de las aseguradoras autorizadas para expedir el SOAT en 2022 se reconocieron pagos por indemnizaciones que superaron los \$2,19 billones, de los cuales cerca al 90% fueron gastos médicos, quirúrgicos y hospitalarios prestados a más de 830.000 personas<sup>39</sup>. De las cuales aquellas afectadas con incapacidad permanente reportadas durante el período fueron más de 10.500.

En total, las reclamaciones de víctimas relacionadas a las indemnizaciones por gastos médicos, quirúrgicos farmacéuticos y hospitalarios, incapacidad permanente, transporte y muerte y gastos funerarios, con cargo al sistema SOAT, pagados por las aseguradoras y por la ADRES, en el año 2022, superaron el millón de casos y el monto de las reclamaciones pagadas fue superior a los \$2,7 billones. Las tendencias de víctimas y atenciones continúan en aumento.

#### ➤ **Análisis de caso: implementación del Decreto 2497 de 2022**

El análisis realizado en el estudio con respecto a la implementación del Decreto 2497 de 2022, en el cual fueron definidas categorías de rangos diferenciales según el riesgo y se disminuyó el 50% del valor de la póliza SOAT a los propietarios de vehículos ciclomotores; motos de 100 c.c. y de entre 100 y 200 c.c.; motocarro, tricimoto y cuatriciclo; autos de negocio; buses y busetas urbanos; y servicio público intermunicipal, permite concluir sobre los siguientes impactos:

- Afectación en la suficiencia de recursos para financiar los servicios de salud que superen los 300 SMDLV y hasta los 800 SMDLV, que implica un esfuerzo fiscal con cargo al Presupuesto General de la Nación, que para la vigencia 2023, se proyecta en un déficit de \$810.000 millones;

---

<sup>37</sup> Estimaciones calculadas can base en información disponible de la Superintendencia Financiera de Colombia.

<sup>38</sup> ADRES, Octubre -2023. Requerimiento CGR, datos agregados “Reclamaciones pagadas por la ADRES por siniestros viales distribuidas según caso “No SOAT””. Criterio de inclusión Fecha de pago: cantidad y el valor aprobado.

<sup>39</sup> Datos Superintendencia Financiera de Colombia Radicado 2023105075-021-000 2023-10-13.

de acuerdo con la información analizada y disponible en la Superintendencia Financiera de Colombia.

- Al no lograr el aumento significativo de asegurados con la póliza SOAT y con la reducción de la tarifa, se disminuyen las contribuciones y transferencias de ley para la Agencia Nacional de Seguridad Vial, así como los recursos que administra la ADRES, del Fondo de Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito -FONSAT- destinados al pago de siniestros ocasionados por vehículos no identificados o no asegurados y otros recursos de la contribución destinados para la cofinanciación del Régimen Subsidiado; monto que se estima supera los \$300.000 millones, para 2023, con base en información suministrada por la ADRES.
- Falta de claridad en los procedimientos y alistamiento institucional oportuno para implementar el Decreto 2497 de 2022, lo que ha ocasionado represamiento en los trámites de reclamaciones y pagos que, con corte a octubre de 2023, y según estimaciones, podrían sumar más de \$650.000 millones, para alrededor de 58.000 reclamaciones, por concepto de los servicios prestados por las IPS, acrecentando las dificultades financieras de los prestadores.

Revisando los documentos previos a la expedición de la norma se identificó que el beneficio de reducción de la tarifa en ningún momento estuvo asociado a un incentivo asociado al buen comportamiento del consumidor financiero. Lo anterior, especialmente para el caso de los vehículos categoría motos, que como quedó evidenciado, están presentes en más del 87% de los casos de víctimas que demandan indemnizaciones por las coberturas pólizas SOAT.

#### ➤ Los retos que enfrenta el Régimen del SOAT.

Hace un año, con la implementación del Decreto 2497 de 2022, tarifas diferenciales por riesgo SOAT, con la reducción de las tarifas en un 50% se buscaba reducir la evasión de los vehículos. En el período de implementación se ha evidenciado que el impacto sobre la disminución de la evasión no se logró y, el aumento en la adquisición de la póliza fue mínimo. Por el contrario, se generó un impacto fiscal por la reducción de transferencias y contribuciones a la ADRES estimado en un valor superior a \$300.000 millones. Esto también agravado la alta participación de vehículos categoría motos (más del 87%) en los casos de las reclamaciones de las coberturas del seguro.

De otra parte, como se ha podido evidenciar, desde hace más de una década la problemática de salud pública expresada en muertos y lesionados continúa creciendo y se estima que con este trágico fenómeno se incrementan los costos del sistema de seguridad social integral. **El SOAT actualmente pasa por un momento clave por los retos que afronta en cuanto a la evasión, fraude e incremento de siniestralidad tanto de atenciones en salud como de las demás indemnizaciones (transporte, gastos funerarios e indemnización por invalidez).**

La Ley 2294 de 2023 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 en el artículo 191 da facultades al Gobierno Nacional para reglamentar las características y condiciones generales y técnicas de la póliza, sus cuantías y amparos, así como aspectos necesarios para el funcionamiento, con el fin de garantizar la operatividad y sostenibilidad del SOAT. Con lo anterior, se presenta un marco de oportunidades para el estudio riguroso y con los diferentes actores involucrados que propendan por alternativas de soluciones con base en evidencia, evaluando las lecciones aprendidas de las fallas ampliamente debatidas del Decreto 2497 de 2022.

## 10. Recomendaciones

Desde el ejercicio de vigilancia y control fiscal, se recomienda continuar con el seguimiento a la política pública de seguridad vial tanto desde la evaluación del desempeño como en las acciones que cada entidad a cargo tenga la función y responsabilidad de implementar.

Se recomienda avanzar en la consolidación de la información, analítica e Interoperatividad de las bases de datos asociadas a la gestión de la seguridad vial disponibles en diferentes entidades para avanzar en el seguimiento de la prevención y atención a los siniestros de tránsito. De igual manera, implementación herramientas tecnológicas de control y seguimiento a la política pública con el fin de fortalecer la vigilancia y control fiscal agregando valor a la gestión estatal en asuntos estratégicos para el país y aportando en acciones que se traduzcan en el cumplimiento de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

## 11. Bibliografía

- Global status report on road safety 2023. Geneva: World Health Organization; 2023.
- INMLCF, Subdirección de servicios Forenses, Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia. Boletín estadístico mensual. Septiembre de 2023.
- INMLCF, Subdirección de servicios Forenses, Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia. Boletín estadístico mensual Niños, Niñas y Adolescentes septiembre de 2023.
- INMLCF, Subdirección de servicios Forenses, Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia. Boletín Adulto Mayor septiembre de 2023
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. Anuario Nacional de Estadísticas Vitales – Colombia 2019 (2021)
- Contraloría General de la República. Documento “Política Pública de Seguridad Vial – Especial Vigilancia y Seguimiento. PND 2010-2014 Prosperidad para Todos – Cuaderno 18”- Septiembre 2014.
- Contraloría General de la República. Informe Actuación Especial de Fiscalización “Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES – Reclamaciones no SOAT vigencias 2018 a julio 2021” CGR-CDSS No. 084, abril 2022
- Contraloría General de la República. Guía para la elaboración de Estudios Sectoriales (ES) - MACROPROCESO: Control Fiscal Macro - Proceso: Evaluación de Políticas Públicas - Procedimiento: elaboración de Estudios Sectoriales (ES) Documento Referencia: CGR. Sistema de Control Interno y Gestión de Calidad (SCIGC) – Versión1
- Superintendencia Financiera de Colombia SFC, Abecé del SOAT 2022
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. Informes de Estadísticas Sociodemográfica Aplicada, Número 15. Años de Esperanza de vida perdidos 2017 – 2019: Un análisis regional y por grupos etarios (ISSN: 2805-6345 – En línea). Publicado 2022

- Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Transporte y la Agencia Nacional de Seguridad Vial con el apoyo de la iniciativa Bloomberg Philantropies.  
**Anuario Nacional de Siniestralidad Vial - Colombia 2019**
- 2008. Organización Mundial de la Salud. Informe sobre la salud en el mundo 2008: La atención primaria de salud, más necesaria que nunca (ISBN 978 92 4 356373 2).
- 2021. Ministerio de Transporte – Argentina, Agencia Nacional de Seguridad Vial, Dirección Nacional del Observatorio Vial, Dirección de Investigación Accidentológica. Costos e impactos de la Siniestralidad Vial. Una mirada holística para su abordaje.
- 2014. Universidad Nacional, Revista de Salud Pública – Volumen 16 (5) Carlos Gómez Restrepo, Hoover Quitian, Patricia Maldonado, Salomé Naranjo-Lujan, Martín rondón, Andrés Acosta, Carlos Arango-Villegas, Jaime Hurtado, Juan C. Hernández, María del Pilar Angarita, Marcela Peña y Miguel Á. Saavedra. Costos directos de atención médica de accidentes de tránsito en Bogotá D.C.
- 2012. Plan Decenal de Salud Pública 2,012-2021 “La salud de Colombia la construyes tú” Ministerio de Salud y Protección Social
- 2020. Ministerio de Salud y Protección Social - Dirección de Epidemiología y Demografía – Grupo de Planeación de la Salud pública. Octubre 2020. Informe Avance Metas Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021. Informe Técnico 2012-2019.
- 2021. Ministerio de Salud y Protección Social - Dirección de Epidemiología y Demografía – Oficina Asesora de Planeación y Estudios Sectoriales – Versión controlada DED. (abril 2021). Lineamientos Generales para la formulación del Plan Decenal de Salud Pública 2022-2031.
- 2018. Federación de Aseguradores Colombianos – Fasecolda. Costos de la Accidentalidad Vial en Colombia.
- 2013. Metodología de Valoración del costo económico de la accidentalidad vial en Colombia para el periodo 2008-2010. Financiación: Fondo de Prevención Vial (FPV).



## **PANORAMA DE LOS MICRONEGOCIOS EN COLOMBIA Y SU RELACIÓN CON LA POBREZA**

ESTUDIO SECTORIAL

*Elaboró:*  
**Gloria Hidalid González Linares**  
**Iván José Bernal Anaya**  
**Deisy Lorena Suta Rivera**  
**Juan Sebastián Valencia Téllez**

*Contraloría Delegada para el Sector Comercio y Desarrollo Regional  
Dirección de Estudios Sectoriales*

**Gloria Sofia Farfán Molina**  
*Directora de Estudios Sectorial*

## Tabla de Contenido

Tabla de gráficos.....	4
Resumen 5	
Introducción .....	7
Lista de siglas y abreviaturas.....	9
Capítulo I1	
1. Generalidades .....	1
1.1 Objetivos.....	1
1.1.1 Objetivo general.....	1
1.1.2 Objetivos específicos.....	1
1.2 Problema Público.....	1
1.3 Alcance .....	2
1.4 Hipótesis .....	2
1.5 Metodología .....	3
1.6 Muestra y población.....	3
1.7 Fuentes de información y variables .....	3
1.8 Marco conceptual.....	4
1.9 Antecedentes .....	4
CAPITULO II.....	8
2. Definiciones de Pobreza.....	8
2.1 Aproximación a las definiciones de pobreza .....	8
2.1.1 Definiciones antiguas.....	8
2.1.2 Definiciones recientes.....	10
2.2 Revisión de la teoría económica sobre la disminución de la pobreza 12	
2.2.1 Teoría clásica.....	13
2.2.2 Teoría Neoclásica.....	15
Capítulo III.....	19
3. Caracterización de los Micronegocios en Colombia .....	19
3.1. Los micronegocios según sus cifras. ....	21
3.2. Densidad geográfica de micronegocios.....	21
3.3. Distribución de la propiedad de los micronegocios por género. 23	
3.4. Micronegocios por sector.....	24
3.5. Tiempo de funcionamiento del micronegocio.....	25
3.6. Motivo de creación de los micronegocios en Colombia.....	26
3.7. Distribución de los Micronegocios por ubicación.....	27
3.8. Personal ocupado en los Micronegocios.....	29
3.9. Micronegocios según aportes de salud y pensión de propietarios. 31	
3.10. Micronegocios por tenencia de RUT y Cámara de Comercio..	32
3.11. Uso de TIC ´S. ....	33
3.12. Tipos de entidad crediticia.....	34

3.13. Ingresos por ventas. ....	36
3.14. Impacto de los micronegocios en los factores que inciden en la pobreza monetaria. ....	37
3.15. Relación entre el PIB per cápita y el ingreso de los micronegocios.....	38
Capítulo IV .....	41
4. Análisis de las Políticas Focalizadas en Micronegocios .....	41
4.1. Contextualización de políticas públicas en Latinoamérica. ....	41
4.2. Panorama de políticas públicas en Colombia. ....	45
4.2.1 Política Pública de Formalización (CONPES 3956 de 2019). 45	
4.2.2 Política Nacional de Inclusión y Educación Económica y Financiera (CONPES 4005 de 2020).....	51
4.2.3 Política Nacional de Emprendimiento (CONPES 4011 de 2021) .....	54
Conclusiones .....	61
Referencias Bibliográficas .....	64

## Tabla de gráficos

Gráfico 3-1 Comportamiento del desempleo y la pobreza monetaria en Colombia .....	20
Gráfico 3-2 Número de micronegocios en Colombia .....	21
Gráfico 3-3 Densidad de micronegocios en Colombia 2022 .....	23
Gráfico 3-4 Sexo del propietario .....	24
<i>Gráfico 3-5 Micronegocios por sector</i> .....	25
Gráfico 3-6 Tiempo de funcionamiento del micronegocio .....	26
Gráfico 3-7 Motivo de creación de los micronegocios .....	27
Gráfico 3-8 Distribución de los Micronegocios por Ubicación .....	29
Gráfico 3-9 Personal ocupado en los Micronegocios .....	30
Gráfico 3-10 Micronegocios según aportes de salud y pensión de propietarios .....	31
Gráfico 3-11 Micronegocios por tenencia de RUT y Cámara de Comercio ....	33
Gráfico 3-12 Uso de TIC 'S.....	34
Gráfico 3-13 Tipos de entidad crediticia .....	35
Gráfico 3-14 Ingresos por ventas.....	36
Gráfico 3-15 Micronegocios frente al desempleo .....	38
Gráfico 3-16 Relación entre el PIB per cápita y el ingreso de los micronegocios .....	40

## Resumen

El panorama de los micronegocios en Colombia exhibe una diversidad notable, la cual está fuertemente condicionada por las disparidades regionales en el país. Estos micronegocios representan una vía para generar oportunidades de ingresos, permitiendo a los individuos satisfacer sus necesidades básicas a través de la creación de pequeños emprendimientos.

La problemática de la pobreza, ante todo, debe ser entendida como un fenómeno socioeconómico. A pesar de ello, su estudio ha sido abordado recientemente, y debido a su relevancia actual, son escasos los economistas que se han dedicado a su investigación. Este enfoque investigativo prevalece especialmente en países en vías de desarrollo, como es el caso de Colombia.

La pobreza en Colombia está estrechamente vinculada al desempleo, la escasez de oportunidades y el acceso limitado a educación de alta calidad. En este contexto, se puede identificar una conexión entre las unidades productivas, conocidas como micronegocios, y la pobreza monetaria en Colombia.

Los micronegocios en Colombia se caracterizan según diversos criterios, tales como cantidad, tiempo de funcionamiento, motivo de creación, sector económico al que pertenecen, número de empleados, contribuciones a prestaciones sociales, posesión de Registro Único Tributario (RUT) y registro en la cámara de comercio, así como el uso de tecnologías de la información y comunicación (TICs), ubicación geográfica e ingresos.

En varios países de Latinoamérica, los gobiernos han implementado políticas públicas orientadas a fomentar el desarrollo y fortalecimiento de los

micronegocios y microempresas mediante estrategias como el acceso a financiamiento, la capacitación empresarial y el respaldo regulatorio.

En el caso de Colombia, las políticas públicas de respaldo a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPymes) se han integrado como parte esencial de las estrategias de desarrollo en el conjunto del sector productivo. Actualmente, las iniciativas de apoyo y las políticas de fomento empresarial se centran en potenciar la competitividad. Sin embargo, es posible discernir estrategias diferenciadas, considerando las características específicas en términos de innovación y productividad.

## Introducción

El tejido empresarial de una economía se compone tradicionalmente de empresas de diferentes tamaños: micro, pequeñas, medianas y grandes. Cada una de estas unidades desempeña roles distintos, aunque igualmente cruciales. En los últimos años, se ha incrementado la atención hacia los micronegocios, particularmente en países en desarrollo como Colombia. Según la definición proporcionada por el Departamento Nacional de Estadística (DANE, 2022), un micronegocio se caracteriza como una unidad económica con un máximo de nueve personas ocupadas, cuyo objetivo principal es la generación de ingresos.

No obstante, es importante señalar que el concepto de micronegocio abarca un alcance más amplio, al punto de que en este trabajo se equipara con las nociones de microempresa y microestablecimiento, excluyendo el aún novedoso concepto de economía popular, cuya definición técnica suscita incertidumbre. A diferencia de las medianas y pequeñas empresas, la literatura sobre este tipo de negocios en Colombia es escasa, lo cual se debe en gran medida, a las carencias estadísticas que dificultan su análisis en profundidad.

El abordaje de los micronegocios en la economía colombiana adquiere una relevancia trascendental, pues estos conforman parte integral del entramado productivo de diversos sectores económicos. Específicamente, representan una opción valiosa para las comunidades de bajos recursos y personas en situación de pobreza y vulnerabilidad que carecen de acceso al empleo formal.

Los micronegocios generan oportunidades de ingresos que les permiten satisfacer sus necesidades básicas mediante la creación de pequeños

emprendimientos, ya sean de naturaleza artesanal, ambulante o relacionados con la prestación de servicios elementales. En muchas ocasiones, estos emprendimientos les permiten capitalizar sus habilidades, conocimientos y talentos, a través de los cuales obtienen su sustento cotidiano y contribuyen a la generación de empleo local. En el contexto de las políticas públicas destinadas a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPymes), se hace referencia a estos términos de manera indistinta debido a la falta de claridad.

El concepto de autoempleo representa una modalidad laboral que implica la generación de ingresos de manera autónoma. Esta categoría incluye tanto a los propietarios de empresas unipersonales como a profesionales independientes que ofrecen sus servicios. En la definición de micronegocios, se incorpora el autoempleo como una de las unidades productivas que integran este tipo de empresas.

Este estudio, tiene como objetivo exponer las razones por las cuales los micronegocios y la pobreza están estrechamente interconectados con países en desarrollo, bajo la observación sistemática de Colombia como referente de análisis. Además, caracteriza los micronegocios, con base en las estadísticas generadas por la Encuesta de Micronegocios (EMICRON).

Por último, revisa el alcance de las políticas públicas y programas estatales formulados en América Latina, orientados hacia los micronegocios. Esto, con el fin de apoyar la toma de medidas correctivas y la formulación de nuevas políticas que fortalezcan las capacidades de los emprendedores y la adopción de nuevas prácticas empresariales que faciliten su desarrollo, crecimiento y formalización, mejorando la calidad de vida y el bienestar de la población más vulnerable del país.

## Lista de siglas y abreviaturas

- ANIF: Asociación Nacional de Instituciones Financieras
- Asomicrofinanzas: Asociación de Instituciones Microfinancieras
- BM: Banco Mundial
- CEPAL: La Comisión Económica para América Latina
- CGR: Contraloría General de la República
- CONFECÁMARAS: Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio
- Confeecoop: Confederación de Cooperativas de Colombia
- CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social
- DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística
- DES: Dirección de Estudios Sectoriales
- DIAN: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
- DNP: Departamento Nacional de Planeación
- EMICRON: Encuesta de Micronegocios
- ES: Estudio Sectorial
- Fedesarrollo: Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo
- FMI: Fondo Monetario Internacional
- GEIH: Gran Encuesta Integrada de Hogares
- iNNpulsa: Agencia de emprendimiento e innovación del Gobierno Nacional
- IVA: Impuesto al Valor Agregado.
- MinCIT: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
- MinTrabajo: Ministerio del trabajo
- MiPymes: Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
- OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
- OIT: Organización Internacional del Trabajo
- ONGs: Organizaciones no gubernamentales
- ONU: Organización de las Naciones Unidas
- OSS: Objetos de Seguimiento Sectorial

- PIB: Precio Interno Bruto
- PND: Plan Nacional de Desarrollo
- RM: Registro Mercantil
- RUES: Registro Único Empresarial y Social
- RUT: Registro Único Tributario
- SENA: Servicio Nacional de Aprendizaje
- SIC: Superintendencia de Industria y Comercio
- SINERGIA: El Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados
- SisCONPES: Aplicativo Departamento Nacional de Planeación
- SNAM: Sistema Nacional de Apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas
- TICs: Tecnologías de la información y comunicación

## **Capítulo I**

### **1. Generalidades**

#### **1.1 Objetivos**

##### ***1.1.1 Objetivo general.***

Establecer el rol de los micronegocios en la sociedad colombiana y su incidencia en la reducción de la pobreza.

##### ***1.1.2 Objetivos específicos.***

- Caracterizar los micronegocios existentes en Colombia en los años 2019 a 2022, teniendo en cuenta la información de la encuesta EMICRON del DANE.
- Analizar los programas y políticas públicas formulados en los últimos cuatro años, dirigidas a impulsar a los micronegocios, identificando las estrategias e instrumentos propuestos frente a los retos que enfrentan estas unidades económicas.

#### **1.2 Problema Público.**

El problema público para estudiar es la insuficiencia de programas y políticas públicas enfocadas en brindar apoyo a los micronegocios, teniendo en cuenta la falta de oportunidades laborales formales, y los índices elevados de pobreza monetaria y pobreza extrema, teniendo en cuenta que, según el DANE, en 2022, en el total nacional la pobreza monetaria fue 36,6% y la pobreza monetaria extrema fue 13,9%.

### **1.3 Alcance**

Para este ejercicio se revisaron las vigencias 2019-2022, en 24 departamentos del país y Bogotá D.C. No incluye a los departamentos de Amazonas, Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés y Vichada, realizando caracterización de los micronegocios en Colombia en temas como: Ingreso, nivel educativo, empleo, género, variación regional, sostenibilidad en el tiempo, acceso a servicio de internet, organización jurídica, motivo de creación, acceso a financiamiento, entre otros, teniendo en cuenta la información de la encuesta EMICRON del DANE.

De igual manera se revisaron de manera general las políticas públicas y programas de apoyo a los micronegocios en Colombia y en algunos países de América Latina de acuerdo con la información disponible.

### **1.4 Hipótesis**

Los micronegocios como unidades productivas contribuyen a la disminución de la población en condiciones de pobreza en Colombia.

Se postula que los micronegocios, como entidades productivas a escala reducida, desempeñan un papel significativo en la reducción de la prevalencia de la pobreza en Colombia. Esta hipótesis se sustenta en la premisa de que la promoción y fortalecimiento de micronegocios generan oportunidades económicas a nivel local, propiciando un impacto positivo en la disminución de la población en condiciones de pobreza al mejorar los ingresos y fomentar la inclusión económica en comunidades vulnerables.

## **1.5 Metodología**

Se optó por un método de investigación mixta, que incluyó investigación cualitativa en cuanto al análisis de contenido de las políticas formuladas para el apoyo a los micronegocios. Adicionalmente, se realizará análisis cuantitativo en tablas de Excel con la información generada por la encuesta de micronegocios del DANE y el seguimiento a los indicadores contenidos en las políticas o programas que se identifiquen. La investigación se orientó a la descripción de las acciones, actividades, iniciativas y resultados que permitieron conocer la contribución de los micronegocios a la disminución de la pobreza.

## **1.6 Muestra y población.**

Respecto a la muestra, corresponde a los resultados obtenidos en la encuesta EMICRON, aplicada en 24 departamentos del país y Bogotá D.C. a los micronegocios existentes en Cabeceras municipales, Centros poblados y rural disperso, durante las vigencias 2019 a 2022.

## **1.7 Fuentes de información y variables**

El presente estudio consultó fuentes secundarias, informes, investigación, estadísticas, libros, periódicos y revistas, datos recolectados por entidades gubernamentales, ONGs y organismos internacionales como: Encuesta EMICRON del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-, Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES-, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo -MinCIT-, Confecámaras, Centros de Estudios sobre Desarrollo Económico de las Universidades, Banco Mundial -BM-, Organización de las Naciones Unidas -ONU-, Fondo Monetario Internacional -FMI-, Banco Interamericano de Desarrollo -

BID-, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE-, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo -Fedesarrollo-, Asociación Nacional de Instituciones Financieras -ANIIF, cámaras de comercio, entre otras.

## 1.8 Marco conceptual

Para comprender el impacto de los micronegocios en la sociedad colombiana y, su relación con las condiciones de pobreza en el país, es esencial comenzar por definir estos términos clave.

- **Micronegocio:** Es la unidad económica con máximo nueve personas ocupadas que desarrolla una actividad productiva de bienes o servicios con el objeto de obtener un ingreso, actuando en calidad de propietario o arrendatario de los medios de producción (DANE, 2019).
- **Microempresa:** Es toda unidad de explotación económica, realizada por persona natural o jurídica, en actividades empresariales, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, rural o urbana, cuya planta de personal no sea superior a los diez (10) trabajadores; y sus activos totales sean inferiores a quinientos uno (501) salarios mínimos mensuales legales vigentes. (Ley 590 de 2000).
- **Informalidad empresarial:** hace referencia a aquellas actividades productivas de bienes y servicios lícitos que no han sido registradas ante las autoridades (Cárdenas & Rozo, 2009), que no cumplen a cabalidad con todos los requisitos legales establecidos.

## 1.9 Antecedentes

Las cifras de Registro Mercantil a 2021, daban cuenta de la existencia de 1.628.681 personas naturales y jurídicas con matrícula vigente en las Cámaras de Comercio. De otra parte, la encuesta EMICRON realizada por el

DANE para el mismo año, identificó 5.780.623 micronegocios, de los cuales 660.315 que representan el 11,42% contaban con registro mercantil, donde solo 429.051, es decir el 7,42% mantenían el registro vigente.

En Colombia, existen micronegocios formales e informales. Según la encuesta EMICRON del DANE, la tasa de informalidad de los micronegocios es del 88,6% para el año 2021.

Según la OIT, el término “economía informal” hace referencia a todas las actividades económicas realizadas por los trabajadores y que no están cubiertos o que están insuficientemente cubiertos –en la legislación o en la práctica- por acuerdos formales. Sus actividades aún no se encuentran regladas, lo que significa que –aunque se realicen dentro del alcance de la legislación-, la ley no se aplica ni se vela por su cumplimiento, o la ley desalienta el cumplimiento por ser inapropiada o gravosa, o por imponer costos excesivos.

Por lo anterior es importante entender su categorización. Según Lacouture y Caballero (2023) existen 3 niveles de informalidad. En primer lugar, la informalidad precaria, que suele estar asociada con trabajos temporales, ya que carecen de otras opciones en el corto plazo, muy bajos ingresos y ausencia de beneficios laborales. En segundo lugar, la informalidad básica, que, aunque carecen de protección laboral, pueden brindar un nivel mínimo de seguridad y estabilidad, mostrando satisfacción en su ocupación, debido a la flexibilidad y autonomía. En tercer lugar, la informalidad promedio, en donde los trabajadores pueden tener una mayor estabilidad en sus trabajos en comparación con la informalidad precaria, pero aún carecen de beneficios y protecciones laborales significativas; sin embargo, deciden mantenerse en la informalidad, aunque podrían optar por empleos formales con ingresos superiores.

La clasificación descrita, permite abordar las causas subyacentes para la formulación de políticas públicas o acciones afirmativas que vinculen a la academia y al sector privado con el fin de generar programas con herramientas y estrategias que fomenten la asociatividad y la formalización empresarial con garantías laborales para sus empleados, teniendo en cuenta que estos emprendimientos, no solo permiten la inclusión económica y social, sino que también se posicionan como motores de desarrollo, actuando como eslabones en la cadena productiva, contribuyendo al cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible -ODS- 1 "Erradicar la pobreza", propuesto en la Agenda 2030 para el Desarrollo, formulada por la Asamblea General de la ONU.

Por otra parte, se ha observado una característica reiterativa de las economías menos desarrolladas: la baja inclusión productiva. En Colombia, según Angulo et al. (s,f.) el 70,9% de las personas mayores de 18 años estaban en exclusión productiva para el 2021. La salida más frecuente que encuentran los colombianos para la falta de inclusión productiva es la creación de micronegocios.

Según el DANE, esto se da principalmente por tres factores: baja inclusión laboral y protección social; falta de acceso a educación de calidad y una pobreza monetaria importante. Lo anterior se traduce en que el 70% de los propietarios de micronegocios son pobres o vulnerables, y el 90% no posee educación superior. Los micronegocios se constituyen, entonces, como una posible salida a la pobreza extrema, como método de supervivencia de muchos colombianos.

Es por eso que se deben involucrar actores públicos y privados, para fortalecer el sector social, a través del sector productivo, mediante la formulación e implementación de políticas públicas enfocadas a la mitigación

de los problemas que enfrentan los micronegocios, entre ellas, el limitado acceso a recursos económicos, teniendo en cuenta que las entidades financieras suelen otorgar préstamos a empresas más grandes y establecidas, dejando a los micronegocios con opciones de financiamiento limitadas o nulas; situación que los obliga a recurrir a créditos informales, como el “gota a gota”, con altas tasas de interés, dificultando su crecimiento y sostenibilidad en el tiempo.

Como consecuencia de la falta de recursos, estas unidades económicas se enfrentan a la restricción del uso de tecnologías y capacitación, lo que se traduce en rezagos de innovación, competitividad y sofisticación frente a empresas de mayor tamaño, dificultando el acceso a redes de distribución e imposibilitando su desarrollo. Esta realidad puede estar relacionada con las disparidades económicas y sociales presentes en la sociedad colombiana.

## CAPITULO II

### 2. Definiciones de Pobreza

#### 2.1 Aproximación a las definiciones de pobreza

La pobreza antes que nada debe comprenderse como una problemática socioeconómica. A pesar de ello, este fenómeno se ha estudiado de forma reciente, y dada su importancia actual, resultan pocos los economistas que se han dedicado a investigarlo. De forma más preponderante, el profesor indio Amrtya Sen es quien más esfuerzos ha dedicado al estudio de la pobreza ya que es reconocido como el economista que más ha trabajado para erradicar la misma. Por este motivo, la definición más apropiada para pobreza es la que ha construido dicho economista, en la cual establece, de manera general, que la pobreza es una privación de capacidades elementales, o aptitudes. Este no niega que un bajo nivel de ingresos es un elemento importante para definir el problema, pero hace especial acento en que la definición integral tiene que ser multifactorial. Hoy en día uno de los grandes problemas en la estructuración de políticas públicas enfocadas en acabar con la pobreza es precisamente una definición general que permita una estrategia conjunta de todos los países del mundo para cumplir dicho objetivo. Es así como la pobreza se vuelve un tema de debate permanente en sociedades de países en vía de desarrollo como Colombia.

##### ***2.1.1 Definiciones antiguas.***

La pobreza como tal es un término muy poco utilizado en la antigüedad, se habla más de la persona pobre. Uno de los primeros en aproximarse a definir una persona pobre fue el historiador militar y filósofo de la Antigua Grecia Jenofonte quien escribió el primer libro de economía de la historia llamado *Oeconomicus*. En esta obra del discurso socrático Jenofonte escenifica

la administración de una hacienda como un complejo económicamente productivo a través de sus diferentes actores entre ellos patrones y esclavos. Una de sus principales conclusiones fue que dos personas diferentes con la misma actividad y el mismo presupuesto tenían resultados dispares, unos terminaban en la miseria y otros producían en abundancia. Esto significa que había ricos y pobres; en dicho caso los pobres se consideran eran quienes no tenían capacidad de producir ni bienes ni servicios eficientemente y para esto se consideraba que lo más importante era la voluntad.

Poco después el autor griego Aristófanes en el año 380 aC. aproximadamente escribió una breve definición de ser pobre en su libro Pluto. El autor sostenía que existe una unión estrecha entre la pobreza y el trabajo según, el trabajador por su necesidad tiene que buscar un medio para ganarse la vida<sup>1</sup>. En efecto el autor explica que los hombres que no poseen medios de producción, que garanticen el cubrimiento de sus gastos sin tener que trabajar, son pobres. Hace referencia entonces a la importancia que tienen las manos como instrumento de trabajo que incluye a los trabajadores artesanos, comerciantes, campesinos y esclavos.

Tendrían que pasar muchos siglos para que llegara una definición más profunda de la pobreza enmarcada en una ciencia económica completamente desarrollada para esta época. El economista escocés Adam Smith en su libro Lecciones Sobre Jurisprudencia publicado en 1762, establecería que la pobreza posee un distintivo de clase pues los pobres son los que solamente pueden sostenerse económicamente por su trabajo asalariado<sup>2</sup>. Posteriormente en su libro más famoso La Riqueza de las Naciones, dicho economista definiría que existe un precio real por la labor del trabajador, y

---

<sup>1</sup> Aristofanes, PLUTO, v. 532-534

<sup>2</sup> Adam Smith, LECCIONES SOBRE JURISPRUDENCIA, 39

que este precio está definido por la cantidad de bienes que pueda comprar. La pobreza es entonces para Smith, la condición por la cual una persona apenas pueda proporcionarse las necesidades de subsistencia aun cuando posea algunos bienes materiales.

En conclusión, tanto para los autores griegos como para Smith los pobres pertenecen a la clase trabajadora. La pobreza esta socialmente predeterminada por la propiedad sobre medios de producción que garanticen réditos financieros sin que su dueño tenga que trabajar físicamente.

### ***2.1.2 Definiciones recientes.***

Para comprender el contexto completo de la pobreza se puede acudir a aproximaciones más recientes como la que indica que hay dos tipos de pobrezas, la primaria y la secundaria en su obra el economista Joseph Rowntree<sup>3</sup>, donde la primera es la insuficiencia de ingresos para satisfacer las necesidades físicas básicas y la segunda traza una línea de tener necesidades básicas sin suplir más allá de las físicas. Dicho autor propone una definición a través del nivel mínimo de consumo gracias a un estudio que hizo sobre los pobres que habitaban York en 1899. Rowntree padre de la canasta básica estableció un mínimo vital para garantizar una vida sana conocido actualmente como línea de pobreza. Para el autor la pobreza estaba estrechamente ligada con el desempleo y excluía en su gran mayoría a los trabajadores.

En la actualidad, hablamos de pobreza relativa, pobreza multidimensional y pobreza extrema, y los organismos multilaterales son los encargados de medir y estudiar la pobreza de forma institucional.

---

<sup>3</sup> Joseph Rowntree, POVERTY: A STUDY OF TOWN LIFE

Estadísticamente se habla de pobreza extrema o absoluta cuando dicha pobreza hace referencia a las personas que viven en condiciones infrahumanas en cuyo estado se puede considerar que no viven, sino que sobreviven y que no disponen ni siquiera del mínimo vital indispensable para garantizar su supervivencia ni la de su familia. Este mínimo vital o línea de pobreza extrema está calculado por el costo de conseguir la cantidad de calorías mínimas recomendadas para vivir<sup>4</sup>. Las Naciones Unidas por su parte definió en 1991 que la pobreza extrema es la situación en la que una persona vive con menos de US\$1 por día, aunque recientemente a partir del 2002 esta línea de pobreza aumentó a US\$2,15 por día, lo que equivale en pesos colombianos a la fecha a \$8.757. Sin embargo esta línea de pobreza solo es aplicable para los países pobres y en vía de desarrollo pues en los países desarrollados el poder adquisitivo mínimo está prácticamente asegurado por los gobiernos para todos los habitantes de dichos países. Por ejemplo, en EEUU la línea de pobreza es calculada y actualizada anualmente dependiendo del índice de precios al consumo de los hogares urbanos.

Por otra parte, la pobreza relativa es aquella situación en que una persona se encuentra en desventaja respecto a otra persona del mismo entorno enmarcados en el mismo ambiente socioeconómico.<sup>5</sup> Dicho concepto de pobreza está mucho más ligado al término de desigualdad. Este tipo de pobreza se ha adoptado con mayor enfoque por la Unión Europea basado en criterios relativos. Por ejemplo, en Francia la pobreza no está establecida a partir de la imposibilidad de adquirir una canasta básica definida, sino que reposa sobre el hecho que el ciudadano pobre no pueda acceder a un modo de vida "normal". Por eso se habla en estos países actualmente de una tasa de riesgo de pobreza fijada en un límite de 60% del ingreso por unidad de consumo medio<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> World Bank, MEDICION DE LA POBREZA, Microdata

<sup>5</sup> Acción contra el hambre, POBREZA ABSOLUTA Y POBREZA RELATIVA: ¿CUÁL ES LA DIFERENCIA?

<sup>6</sup> Centro de Estudios Andaluces, INDICADORES PARA LA MEDICIÓN DE LA COHESIÓN SOCIAL EN EUROPA.

Finalmente, se encontró el concepto de pobreza multidimensional definida como la situación en la cual una persona tiene privaciones severas en las dimensiones del nivel de vida, educación y salud que reúne la repercusión de quien conlleva privaciones con la magnitud de la escasez. El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) es una medida de la pobreza que se hace de igual forma en más de 100 países en vía de desarrollo, dentro de los cuales se encuentra Colombia. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es quien estructura el IPM y a través de este, mide la pobreza a partir de la valoración diferentes factores (privaciones cotidianas), como la falta de buena salud, una educación insuficiente, y un bajo nivel de vida. El alcance de este estudio estadístico es la medición de la pobreza multidimensional en países donde viven alrededor de 5.900 millones de personas, además de ofrecer datos desglosados por etnia, raza, genero, etc<sup>7</sup>. Los 10 indicadores para medir la pobreza multidimensional son: nutrición y mortalidad infantil (salud), años de escolaridad y asistencia escolar (educación) y combustible para cocinar, sanidad, agua, casa, bienes, electricidad. Si una persona se encuentra privado de una tercera parte de estos indicadores se debe identificar como pobre.

## **2.2 Revisión de la teoría económica sobre la disminución de la pobreza**

Los economistas clásicos ven a las personas como responsables de su propio destino y de hecho al no esforzarse lo suficiente eligen volverse pobres. Los economistas neoclásicos, sin embargo, reconocen que la pobreza de un individuo puede deberse a factores que se escapan de su control. Ambos coinciden en el uso de unidades monetarias para medir la pobreza.

---

<sup>7</sup> PNUD, INDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL GLOBAL 2021, 3

### **2.2.1 Teoría clásica**

David Ricardo, economista inglés es quien funda la posición clásica liberal sobre la pobreza, bajo una argumentación estrictamente económica, dejando de lado todo aspecto moral. Es el quien le asegura una posición hegemónica a la economía como ciencia para estudiar la pobreza a partir del siglo XIX. Anteriormente, la pobreza estaba anclada al ámbito de la política, e Inglaterra fue pionero en crear políticas públicas para acabar con la pobreza a partir de las "Poor Laws" de 1536. Estas se basaban principalmente en subsidios por el número de hijos de cada familia. Ricardo se opuso a estas leyes a través de 2 argumentos principalmente: la demografía y el mercado laboral. En el caso de la demografía este economista aclaraba que impulsan la natalidad y esto conlleva que la población de habitantes aumentará sin límites consumiendo toda la riqueza por medio del subsidio a los pobres<sup>8</sup>. Para el caso del mercado laboral, estas suponían una traba para el desarrollo del empleo ya que a partir que el asalariado encontraba en los subsidios una forma de completar su salario y llegar a un mínimo de subsistencia, el salario deja de regular la oferta y demanda de empleo.

El análisis de Ricardo conduce a distinguir dos situaciones de pobreza: los indigentes y los asalariados. Para los primeros dice que no hay solución porque esta es su elección personal de dejarse caer en la pobreza, pero para los segundos estructura toda una teoría económica. El sostenía que la demanda y oferta de trabajo depende de los salarios y de tal forma del costo de las necesidades de los asalariados. Así la pobreza puede crecer con disminuciones de los salarios<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> David Ricardo, LETTERS OF DAVID RICARDO TO HUTCHES TROWER AND OTHERS, carta 27 de enero 1817.

<sup>9</sup> E.Pardo, LA POBREZA EN SMITH Y RICARDO, 123-125

Karl Marx, sin embargo, se opuso a la teoría liberal ricardiana a través del socialismo científico. Marx al igual que Ricardo reconoce los problemas del capitalismo que no lo llevan a ser una ciencia exacta donde es posible que todo el mundo tenga empleo, pero se basa sobre esto para afirmar que la única solución es una revolución. Este economista alemán basa su teoría para superar la pobreza en un cambio de sistema económico mundial que le daría paso al socialismo y después al comunismo, pasar de un sistema fundado en la explotación productiva a otra basado en redistribución de la riqueza por el estado. Según Marx el capitalismo tiene su base en un modo de producción injusto que beneficia a los patrones y solo un cambio puede sacar a los trabajadores de la pobreza. Dicha teoría se vio aplicada tras la revolución bolchevique de Rusia de 1917, sin embargo 74 años después se agotaría y el experimento resultaría en fracaso tras dilapidar las finanzas públicas de una nación tan rica como lo es Rusia.

No obstante, una tercera vía salía a la luz entre los economistas clásicos. León Walras, economista francés del siglo XIX creía que el objetivo de la economía política era la creación de riqueza social. Para este economista el origen de la pobreza no está en comercio de bienes y servicio sino en la propiedad inicial de la riqueza social, es decir que los pobres existen debido a una repartición inicial de la riqueza injusta que contradice la igualdad de condiciones para todos los seres humanos. Para acabar con la pobreza Walras propone que el estado sea dueño de los medios de producción y que a cada persona se le asigne un trabajo con relación a sus capacidades y sus gustos, y que individualmente cada persona gaste su salario como lo crea pertinente, de tal forma que la pobreza sea eliminada y cada cual trabaje más o menos y consuma más o menos.

Sin embargo, también plantea que siempre existirán pobres porque por naturaleza humana habrá unos que por pereza o accidente físico no podrán

generar ingresos. Es por esto por lo que a modo de prevención Walras propone las asociaciones y las aseguradas, pues ve en ellas la forma de ayudar a las personas que por accidente, enfermedad, desempleo o pensión el individuo siga recibiendo alguna clase de ingreso, más tarde este tipo de economía se conocería como economía solidaria.

### **2.2.2 Teoría Neoclásica.**

En primer lugar, está el enfoque monetario de la pobreza. Este considera compatible la riqueza con el comportamiento de maximización de la utilidad, lo que significa que el bienestar puede medirse mediante el consumo. Desde este punto de vista, el ingreso y el consumo son los elementos más al constituir simultáneamente las principales variables de interés y las principales unidades de medida que se utilizan en el análisis de la pobreza, mientras que, como se señaló, el enfoque neoclásico supone que el ingreso depende de la productividad marginal. Bhalla<sup>10</sup> sostiene que el ingreso debería ser la consideración principal en el alivio de la pobreza porque permite a los pobres ganar poder adquisitivo, proporciona acceso a recursos que de otro modo no estarían disponibles para los pobres (abordando así el problema de la desigualdad de recursos) y permite a los pobres comprar o recibir bienes públicos gratuitos.

Milton Friedman, reconocido economista estadounidense, sostenía que lo más importante para acabar con la pobreza era dejar que las virtudes del libre mercado hicieran efecto sin la intervención de acciones gubernamentales, las cuales trataba de poco efectivas. En su libro, *Capitalismo y Libertad* hace un cuestionamiento profundo de las políticas públicas de seguridad social y los

---

<sup>10</sup> Surjit Bhalla, *IMAGINE THERE'S NO COUNTRY*

subsidios a hogares<sup>11</sup>. Para resolver mejor el problema de la pobreza Friedman hace alusión al concepto de impuesto negativo sobre la renta, como una forma de, a través del impuesto de renta, dar unos ingresos mínimos, y minimizar los efectos negativos del salario mínimo o la seguridad social en las finanzas de los hogares.

Por otro lado, está el economista Alfred Marshall, quien argumentaba que “el estudio de las causas de la pobreza es el estudio de las causas de la degradación de una gran parte de la humanidad”. Consideraba, además que la pobreza es, tal vez, la barrera más importante a la armonía de la civilización moderna. La gran mayoría de la población de su época estaba sumida en una vida pobre y un trabajo deficiente, y se podía esperar poca mejoría en características positivas, como hábitos personales y autoestima, sin una mejora de sus condiciones económicas. Esa mejora socioeconómica era importante no sólo para los individuos sino también para el acumulado de la sociedad civil. En otras palabras, Marshall defendió el importante rol que tiene el alivio de la pobreza, ya que dicho alivio permite y estimula el mejoramiento de la calidad de vida y el estatus general de la población.

Marshall introdujo entonces, la teoría del “residuum”<sup>12</sup>; Se trataba de personas pertenecientes a las clases sociales más bajas que no podían encontrar un lugar en la economía cotidiana. Sostuvo que el aumento de la pobreza era principalmente un concomitante temporal del crecimiento causado por una población que, temporalmente, era demasiado numerosa y baja en habilidades. Como resultado, les es difícil obtener empleo e, incluso cuando se obtiene, los salarios son insuficientes para una comodidad o sustento básico. Una proporción importante de las personas perjudicadas en

---

<sup>11</sup> Milton Friedman, CAPITALISMO Y LIBERTAD

<sup>12</sup> Alfred Marshall, Principios de economía

esta población pertenecería al “residuum”. Para el autor inglés el origen del círculo de pobreza en el que se había convertido el “residuum” eran los bajos salarios. Su solución para esta problemática pasaba principalmente por reducir la competencia por el precio de la mano de obra no calificada mediante una combinación de mejor educación y caridad más activa. Creía en educar a los pobres para que las fuerzas competitivas elevaran gradualmente sus salarios por encima de los niveles de pobreza. La educación se considera un medio para igualar las condiciones de vida entre las clases sociales altas y bajas, generando beneficios tanto directos como indirectos para la sociedad. Marshall veía la educación como un instrumento capaz de elevar a los pobres y reubicarlos en la clase media<sup>13</sup>.

Finalmente, el más reciente economista en sacar a la luz una teoría medianamente aplicable para erradicar la pobreza es Amartya Sen. Este afamado economista indio afirma que más que medir la pobreza por el nivel de ingreso, se debe establecer un cálculo mediante el cual se mida que logra hacer el individuo con sus ingresos para desarrollarse teniendo en cuenta que los logros de una persona pueden ser relativos frente a los de otra persona. Por ejemplo, no es lo mismo para un estudiante de colegio público en Colombia tener un nivel B2 en inglés que para un estudiante de colegio privado. Es así como Sen le da un enfoque sobre las capacidades individuales a la discusión sobre la lucha contra la pobreza.

La visión del desarrollo económico de Sen está centrado en las personas y no en los recursos materiales. La solución a la pobreza en la teoría de Sen pasa por dos conceptos morales: la justicia social y la libertad<sup>14</sup>. Una persona que vive según su propio razonamiento y puede hacer cosas de valor, vive en

---

<sup>13</sup> Alfred Marshall, Principios de economía, p.292

<sup>14</sup> Amartya Sen, Desarrollo y Libertad

libertad y normalmente no es pobre. La libertad para tener las cosas que la persona quiere es la libertad del desarrollo. Un buen ingreso es un determinante para tener las cosas que se quiere, pero no es el único. Por ejemplo, vivir en una democracia que le permita a la persona lograr los objetivos que elige con su razonamiento sin obstáculos. Ésa es la transformación de perspectiva para pasar del desarrollo como crecimiento económico al desarrollo como libertad y así lograr mitigar al máximo el flagelo de la pobreza.

## Capítulo III

### 3. Caracterización de los Micronegocios en Colombia

Para conocer el alcance de los micronegocios en Colombia y su relación con la generación de empleo en el tejido empresarial y determinar su contribución en la disminución de la pobreza, es indispensable interpretar las cifras que aporta el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), como entidad responsable de la planeación, levantamiento, procesamiento, análisis y difusión de las estadísticas oficiales de Colombia<sup>15</sup>.

La encuesta de micronegocios (EMICRON) del DANE caracteriza los micronegocios según diversos criterios, como: cantidad, tiempo de funcionamiento, motivo de creación, sector económico al que pertenecen, número de personas empleadas, contribuciones a prestaciones sociales, posesión de Registro Único Tributario (RUT) y registro en la cámara de comercio, uso de tecnologías de la información y comunicación (TICs), su ubicación geográfica e ingresos. Estos datos serán contrastados con el índice nacional de pobreza extrema, la tasa de desempleo y el nivel educativo de la población.

Frente al índice de desempleo e índice de pobreza monetaria en las vigencias 2019-2022, se encontró que, el comportamiento de estas dos variables es consistente, reafirmando que, a mayor desempleo, existe mayor pobreza (Gráfica 1):

---

<sup>15</sup> Encuesta de micronegocios (EMICRON), Información sobre la evolución de las principales variables económicas de los micronegocios en los sectores de la agricultura, industria manufacturera, comercio, construcción, transporte y servicios.

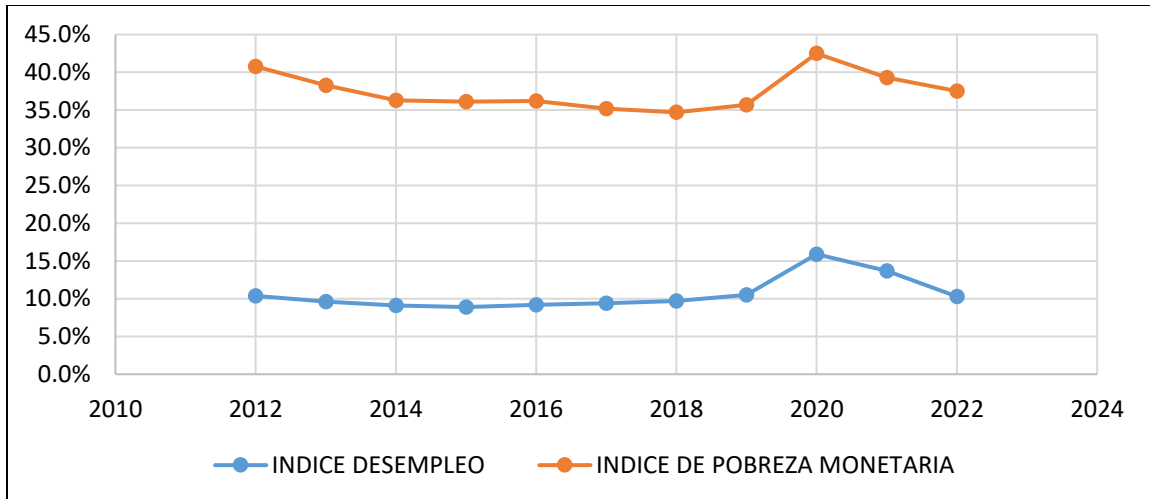


Gráfico 3-1 Comportamiento del desempleo y la pobreza monetaria en Colombia  
Fuente DANE, elaboración: DES Comercio y Desarrollo Regional

Es de resaltar la variación presentada en el año 2020, durante la pandemia COVID-19. La economía del país decreció un 9,0%, según la Cepal (2020), y el tejido empresarial vigente se redujo en 8,55% frente al año anterior, pasando de 1.643.948 a 1.503.363 empresas formales, según el Registro Único Empresarial (RUES). Esta situación repercutió en el aumento del índice de desempleo pasando de 10,5% en 2019 a 15,9% en 2020, según el DANE.

De igual manera, los micronegocios presentaron una reducción de 7% al identificarse que para el año 2019 existían reportados según la encuesta EMICRON 5.874.177 y para el 2020, 5.446.329 unidades. Aunque el porcentaje de afectación es superior en las empresas formales (8,55%), y la de los micronegocios es de 7,28% la proporción muestra que, por cada empresa clausurada, se cerraron 3,4 micronegocios.

De otra parte, la inflación inducida por el alza de insumos y los costos de producción del sistema productivo incrementó los precios de los alimentos, impactando las familias más vulnerables. Esta situación condujo al Estado colombiano a desplegar una cantidad histórica de recursos financieros en forma de subsidios para paliar las dificultades de los colombianos más pobres.

### 3.1. Los micronegocios según sus cifras.

En Colombia, para el año 2019 existían 5.874.177 micronegocios. Según EMICRON, para 2022 esta cifra disminuyó a 5.150.956 con reducción del 14%, como se muestra a continuación:

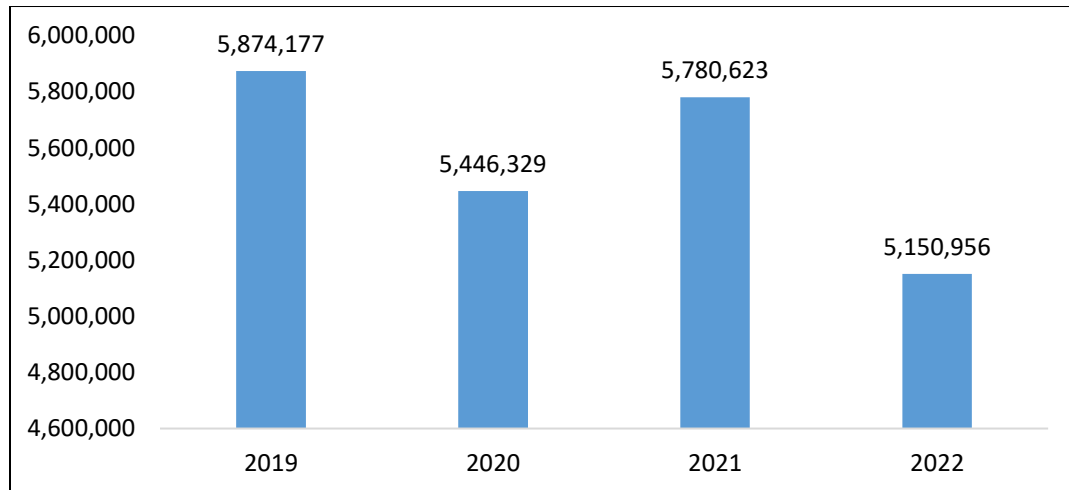


Gráfico 3-2 Número de micronegocios en Colombia

Fuente DANE, elaboración: DES Comercio y Desarrollo Regional

Entre 2019 y 2020, se observó una disminución en el número de micronegocios. En el año 2021, se registró un aumento de 334.294 unidades (6,14%). El año 2022 marcó el punto más bajo en la cantidad de micronegocios de los últimos cuatro años.

### 3.2. Densidad geográfica de micronegocios.

Para el año 2022, la distribución geográfica de los micronegocios en Colombia se concentra en el interior. Antioquia es el departamento con el mayor número de micronegocios con un total de 630,192, seguido por Bogotá, con 499.908. Estos dos territorios representan más del 22% del total nacional.

San Andrés y Providencia se posiciona como el departamento con la menor cantidad de micronegocios, registrando tan solo 3.979 unidades.

La correlación entre los micronegocios y los parámetros de pobreza monetaria en Colombia, según los datos del DANE para el año 2022, revela patrones significativos en la distribución de la pobreza a nivel regional. De acuerdo con el informe de resultados sobre pobreza monetaria por departamentos, se destaca que la incidencia de la pobreza varía considerablemente a lo largo del país.

Los datos indican que la pobreza está mayormente concentrada en ciertas regiones, siendo Chocó, La Guajira, Sucre, Bolívar, Córdoba, Magdalena y Cesar los departamentos con tasas que superan el 50%. Esta concentración sugiere disparidades socioeconómicas significativas entre las diferentes áreas geográficas del país, donde factores como acceso a recursos, oportunidades de empleo y servicios básicos pueden estar contribuyendo a la prevalencia de la pobreza.

Es interesante destacar que las ciudades con mayor densidad demográfica, como Bogotá, muestran una tasa de pobreza del 30.5%. Este fenómeno podría explicarse por la complejidad de las dinámicas urbanas, donde a pesar de la concentración de servicios y oportunidades, también se presentan desafíos relacionados con la desigualdad y el acceso desigual a recursos.

En el caso de Antioquia, la tasa de pobreza monetaria, que alcanza el 28.8%, se vincula con la proliferación de micronegocios en la región. Este dato sugiere que, aunque puede haber una actividad económica a nivel local, la distribución desigual de los beneficios económicos puede estar contribuyendo

a la persistencia de la pobreza. Sería relevante profundizar en el análisis de cómo la estructura y dinámica de estos micronegocios afectan la generación de ingresos y la mejora de las condiciones de vida de la población.

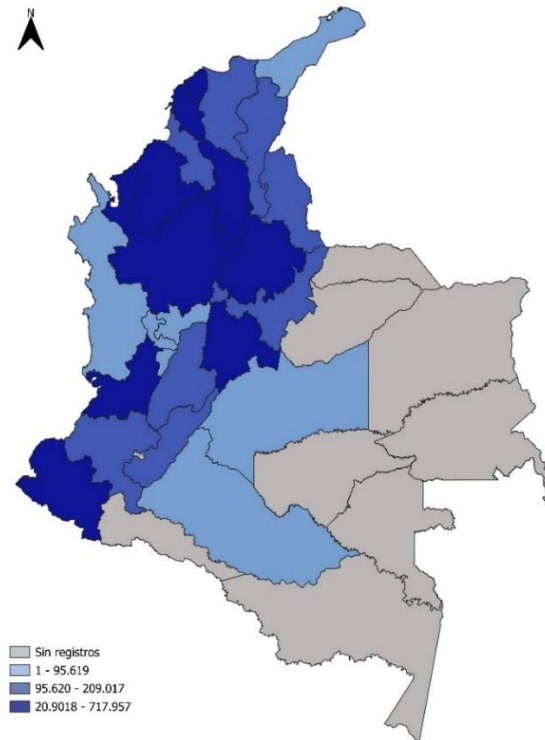


Gráfico 3-3 Densidad de micronegocios en Colombia 2022  
Fuente: DANE Elaboración DES Comercio y Desarrollo Regional

### 3.3. Distribución de la propiedad de los micronegocios por género.

La distribución de la propiedad de los micronegocios por género, muestra que entre los años 2019 y 2022, en promedio, el 63,53% de los propietarios de micronegocios son hombres, en contraste con el 36,47% que corresponden a mujeres. Esto señala una significativa brecha de género en la propiedad de los micronegocios, con un promedio de 27,06 puntos porcentuales durante este período.

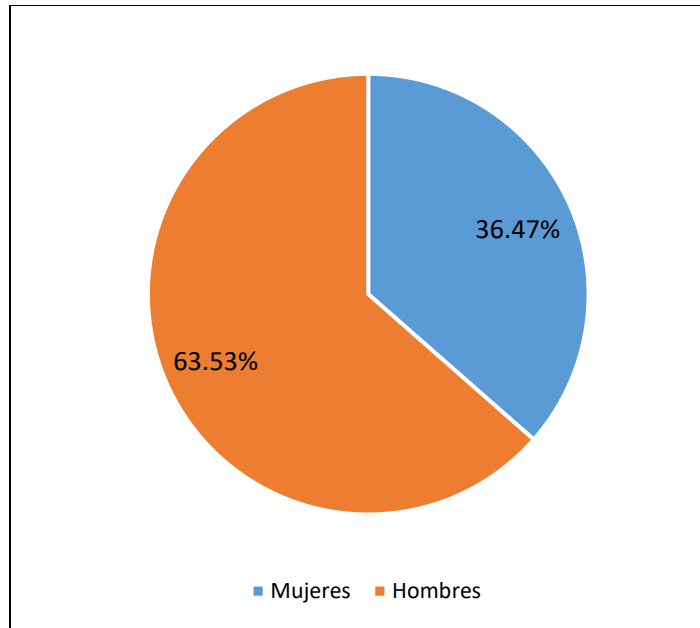


Gráfico 3-4 Sexo del propietario

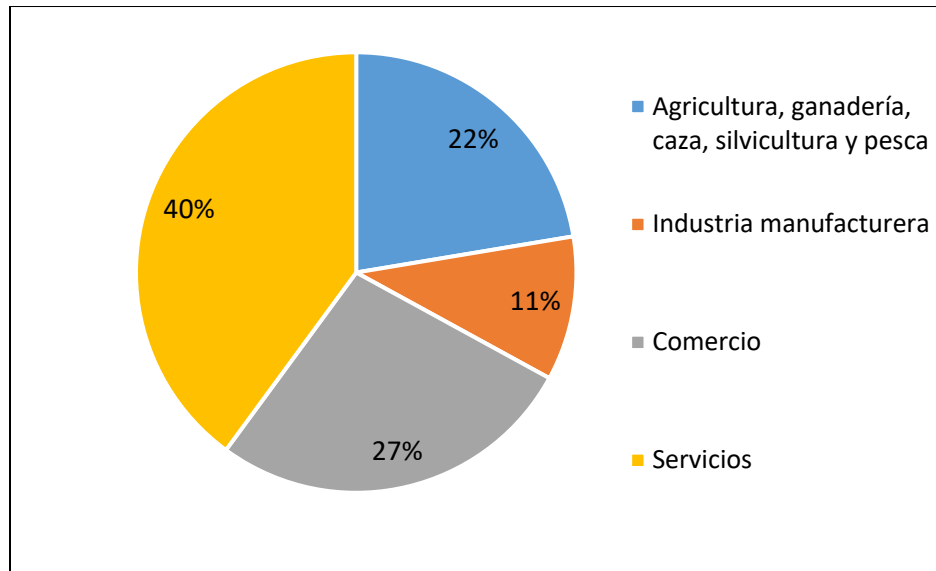
Fuente: DANE Elaboración DES Comercio y Desarrollo Regional

Para 2022 la proporción se mantuvo, ya que el 35% de los micronegocios tenían como propietarias a mujeres, mientras que el 65% estaban en manos de hombres. Esto significa que, por cada mujer propietaria de un micronegocio, había 1,85 hombres propietarios, casi el doble de la cifra correspondiente a las mujeres.

### 3.4. Micronegocios por sector.

En promedio, durante los últimos cuatro años, el 40% de los micronegocios en Colombia pertenecen al sector de servicios, compuesto principalmente por actividades artísticas, de entretenimiento, recreación educación, atención en salud y asistencia social; seguido por el sector comercio, compuesto principalmente por la venta de mercancías al por mayor y al por menor (27%). La posibilidad de desarrollar actividades de comerciales y servicios de manera unipersonal, explica en parte, su mayor participación.

El sector de industria manufacturera, compuesto por actividades de recolección, tratamiento y disposición de desechos y recuperación de materiales, tiene menor presencia en el mercado, ya que constituye el 11% de los micronegocios del país, evidenciando un bajo acceso herramientas productivas y una productividad menor al resto de la economía nacional.



*Gráfico 3-5 Micronegocios por sector*

Fuente: DANE Elaboración DES Comercio y Desarrollo Regional

### **3.5. Tiempo de funcionamiento del micronegocio.**

Pese a las afirmaciones del CONPES 3956 de 2019 donde manifiesta que “los micronegocios son unidades económicas transitorias que no perduran en el tiempo”, se evidencia que, en promedio, durante los últimos cuatro años, el 45% de los micronegocios han perdurado 10 años o más, siendo estos los que conservan la tradición familiar de subsistencia. Sólo el 11% de las unidades llevan un año o menos en el mercado. Si bien es cierto que los micronegocios presentan dificultades, la mayoría ha logrado mantenerse más allá de los cinco años, indicando que es una fuente de ingresos medianamente estable para quienes trabajan allí, dinamizando la economía local.

En el último cuatrienio el 36% de los micronegocios han sido creados porque las personas no tienen otra alternativa de ingresos, optando por la creación de estas unidades productivas, según la encuesta EMICRON del DANE. El 30% de los encuestados inician los micronegocios porque identifican una oportunidad de negocio en el mercado.

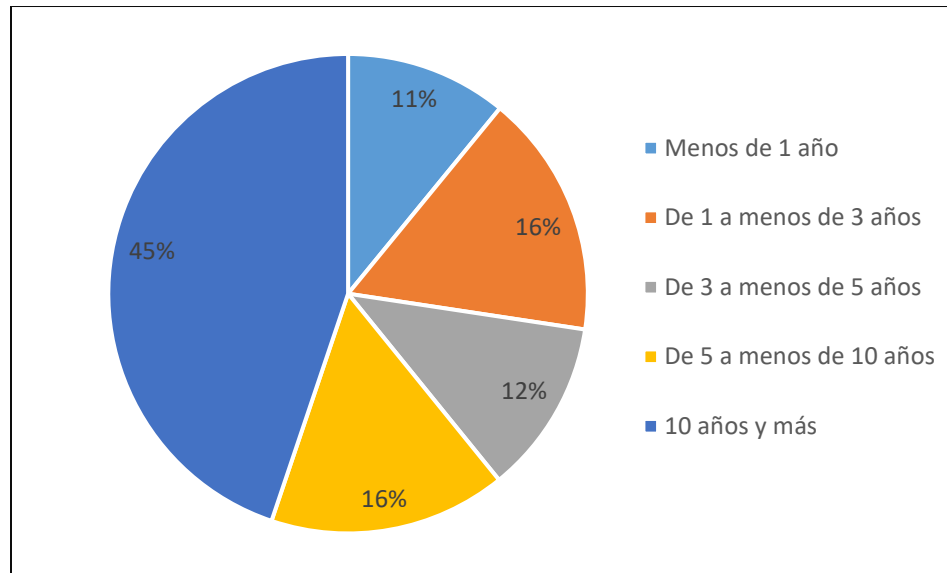


Gráfico 3-6 Tiempo de funcionamiento del micronegocio

Fuente: DANE Elaboración DES Comercio y Desarrollo Regional

### 3.6. Motivo de creación de los micronegocios en Colombia.

Los emprendimientos ofrecen la ventaja de poder establecerse de forma independiente, ya que no requieren de una inversión significativa, y permiten adaptarse a diversos sectores económicos. Según el boletín técnico del DANE las actividades económicas que desarrollan los micronegocios van desde la pequeña miscelánea de barrio hasta los servicios de consultoría especializada, incluyendo profesiones liberales, ventas ambulantes y confecciones al interior de la vivienda.

Es importante destacar que, en el año 2020, el motivo principal para emprender en estas actividades fue el de ejercer su oficio, carrera o profesión y la necesidad de mantenerse en el mercado laboral, especialmente debido al aumento significativo del desempleo, que alcanzó un 15,9% como resultado de la crisis causada por la pandemia de Covid-19.

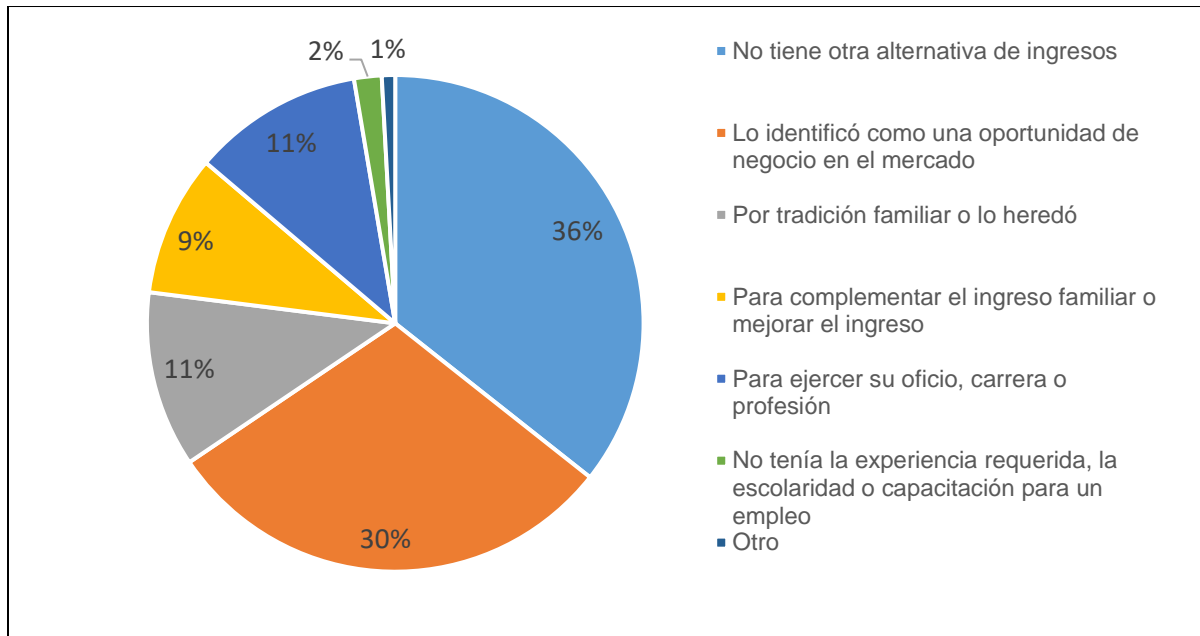


Gráfico 3-7 Motivo de creación de los micronegocios  
 Fuente: DANE Elaboración DES Comercio y Desarrollo Regional

### 3.7. Distribución de los Micronegocios por ubicación.

Los micronegocios se distribuyen en todo el territorio nacional, siendo una fuente de ingresos para sus propietarios. En su mayoría, estos negocios operan en el lugar de residencia de los dueños, reduciendo costos por alquiler y desplazamiento. Además, contribuyen a satisfacer las necesidades locales, fidelizando a los compradores del área, según el boletín técnico de la encuesta EMICRON del DANE. Otra modalidad común es el comercio ambulante al descubierto, estratégicamente ubicado en lugares concurridos para llegar a su público objetivo y captar más clientes.

Durante el período de 2019 a 2022, aproximadamente el 70% de los micronegocios se concentra en áreas urbanas, aprovechando la densa población y el mayor dinamismo comercial. En contraste, el 30% se encuentra en zonas rurales, donde se establecen para ofrecer productos y servicios esenciales en lugares de difícil acceso.

La ubicación geográfica tiene un impacto significativo en los ingresos y estrategias comerciales de los micronegocios, como señala el boletín técnico del DANE. Esta influencia se refleja también en el uso de la tecnología, ya que el acceso a servicios de internet no está disponible en todas las áreas del país, limitando la capacidad de utilizar herramientas virtuales para la venta.

Según datos del DANE, la pobreza monetaria a nivel nacional disminuyó en 1.302 personas entre 2021 y 2022, alcanzando un total de 18.332. Este descenso se atribuye al crecimiento económico, que impulsó la generación de empleo con un aumento del 3.4% en la tasa de ocupación y una caída del 2.59% en la tasa de desempleo en comparación con 2021.

Al analizar la pobreza monetaria según la ubicación de las personas en cabeceras municipales y centros poblados y rural disperso en 2022, se observa que el 71% (13,023 personas) se concentra en cabeceras, mientras que el 29% (5,309 personas) se encuentra en centros poblados y zonas rurales dispersas. Estos porcentajes son similares a los reflejados en la ubicación de los micronegocios, como se muestra en el gráfico 2-8: Distribución de los Micronegocios por Ubicación. Esto evidencia la estrecha relación entre la pobreza monetaria y la creación de micronegocios como medio de subsistencia para las personas en situación de pobreza monetaria.

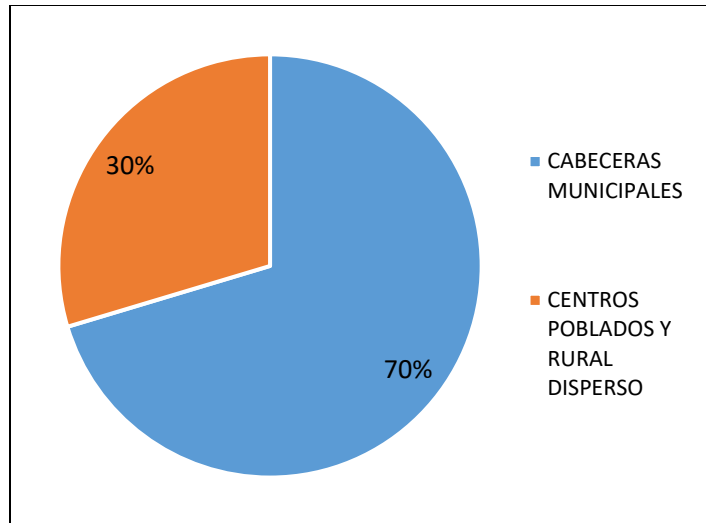


Gráfico 3-8 Distribución de los Micronegocios por Ubicación  
 Fuente: DANE Elaboración DES Comercio y Desarrollo Regional

### 3.8. Personal ocupado en los Micronegocios.

Durante el período de 2019 a 2022, se destaca que, en promedio, el 78% de las unidades productivas de micronegocios operaban con un solo empleado, mayoritariamente el propietario mismo, mientras que solo el 4% tenía entre 4 y 9 empleados. Esto indica una tendencia hacia la situación laboral de autoempleo en muchas microempresas.

La comparación entre 2019 y 2022 revela una disminución del 56% en micronegocios que emplean de 4 a 9 personas, pasando de 243,111 a 155,947. Esta tendencia refleja una clara reducción en la generación de empleo por parte de los micronegocios durante estos cuatro años. En 2022, el 89.2% de los propietarios de micronegocios se clasificaron como trabajadores por cuenta propia, subrayando la prevalencia del autoempleo en este sector.

Según datos del DANE en el último trimestre de 2022, a nivel nacional, el 15.8% de los propietarios de micronegocios reportaron una reducción de trabajadores u horas laboradas. Este porcentaje fue más bajo en las cabeceras

municipales (15.4%) y más alto en los centros poblados y áreas rurales dispersas (16.7%).

En el mismo año 2022, se observa una disminución de la pobreza monetaria en las cabeceras, descendiendo del 37.0% en 2021 al 33.8% en 2022. En los centros poblados y áreas rurales dispersas, la pobreza monetaria también experimentó una reducción de 2.6 puntos porcentuales, disminuyendo del 48.5% en 2021 al 45.9% en 2022.

Se observa una correlación aparente entre la disminución del empleo en micronegocios, el aumento del autoempleo y la reducción de la pobreza monetaria en las áreas analizadas. No obstante, se requieren análisis estadísticos más detallados y la consideración de otros factores económicos y sociales para validar estas observaciones.

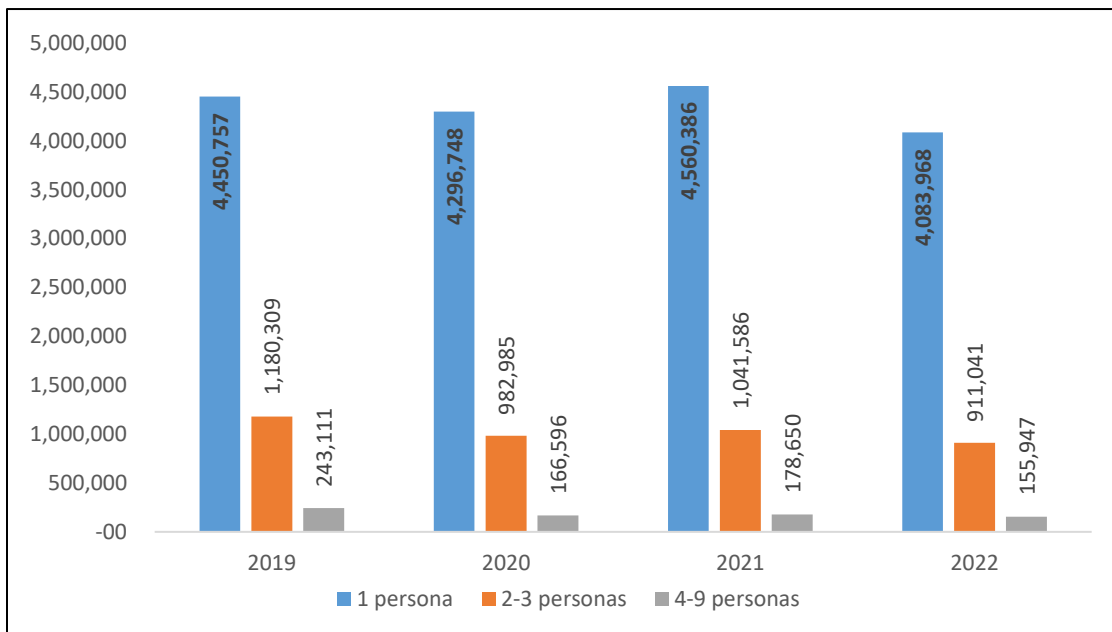


Gráfico 3-9 Personal ocupado en los Micronegocios  
 Fuente: DANE Elaboración DES Comercio y Desarrollo Regional

### 3.9. Micronegocios según aportes de salud y pensión de propietarios.

EMICRON indica que, el ingreso promedio anual de los últimos cuatro años fue de \$26.471 por micronegocio. Los bajos ingresos restringen la capacidad de sus propietarios y empleados para contribuir a los sistemas de salud, pensiones y parafiscales convencionales. En muchos casos, se ven obligados a recurrir al régimen subsidiado para acceder a servicios de salud, educación y asistencia que el gobierno proporciona a la población en situación vulnerable. Este hecho impide la acumulación de ahorros mensuales y el acceso a servicios de jubilación en el futuro, según el boletín técnico de EMICRON, DANE.

En promedio, solo el 7,6% de los propietarios de micronegocios en Colombia aportaron a salud y pensión, mientras que 88,3% de estos no hizo ningún aporte. Esto es una muestra de la gran informalidad que viven los micronegocios, desde el punto de vista de los aportes a seguridad social.

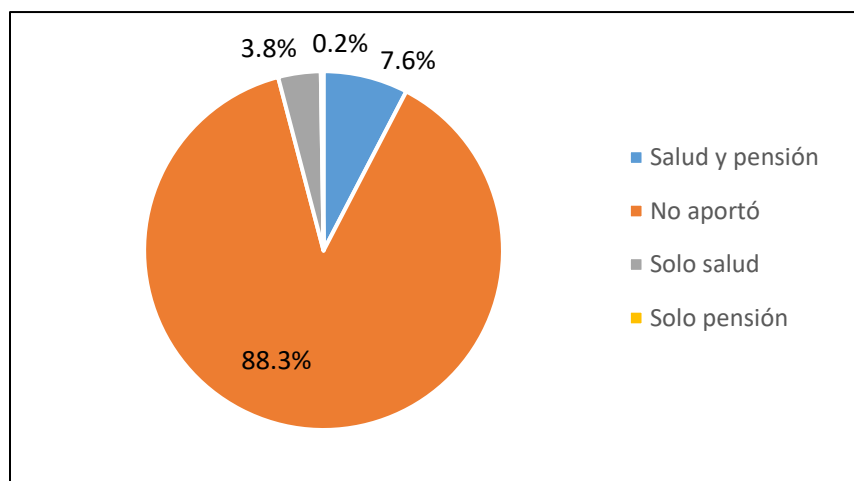


Gráfico 3-10 Micronegocios según aportes de salud y pensión de propietarios  
 Fuente: DANE Elaboración DES Comercio y Desarrollo Regional

### **3.10. Micronegocios por tenencia de RUT y Cámara de Comercio.**

La formalización de los micronegocios es un tema que llama la atención ya que de los 5.563.021 micronegocios promedio de los últimos cuatro años, sólo el 23% cuentan con Registro Único Tributario –RUT- y el 11% cuentan con registro en Cámara de Comercio.

Estos bajos registros pueden ser debidos a los costos en impuestos con relación a los ingresos generados por ventas, uno de ellos es el IVA, que representa un tributo del 19% sobre las ventas. Por ejemplo, el margen de valor agregado para los micronegocios es de 37%, para 2022 según el boletín técnico de EMICRON, si dicho valor agregado se le resta el impuesto del IVA, quedaría un margen de ganancia del 18%, teniendo en cuenta que los micronegocios manejan bajos volúmenes de flujo de caja, este margen de ganancia resulta bajo. Lo que explicaría, en parte, la alta evasión que tiene el IVA en Colombia, que para el año 2021 alcanzó el 1,3% del PIB que se pierden al año, según la DIAN.

Conforme a lo estipulado en el estudio de Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas en LATAM de la OIT, se evidencian entre los obstáculos más comunes para la formalización de la microempresa la baja productividad y los altos costos de ser formal, la complejidad de procedimientos, atraktividad de flexibilidad e independencia y la escasa sanción social (reducido control y fiscalización).

El estudio para definir y caracterizar la informalidad, en 8 sectores, del Programa de Transformación Productiva de la Universidad Sergio Arboleda, en 2014, evidenció, a través de encuestas a empresarios informales, que:

*"El 88% de los empresarios informales manifiestan que los costos asociados a la formalización de la actividad son la principal razón por la cual no se formalizan. En orden de relevancia, las demás razones que los empresarios exponen para no formalizarse corresponden a los costos asociados al componente laboral (76%),*

*impuestos derivados de operar como empresas formales (76%), la gran cantidad de trámites que se deben realizar para formalizar la actividad (48%), de igual manera manifiestan como razón para ser informales que es la única opción que tiene para subsistir y consideran que formalizarse podría poner en riesgo su negocio (28%), el desconocimiento de los trámites o las entidades a las cuales se debe recurrir (24%) y finalmente el temor de ser identificado y sancionado por las autoridades (4%)”.*

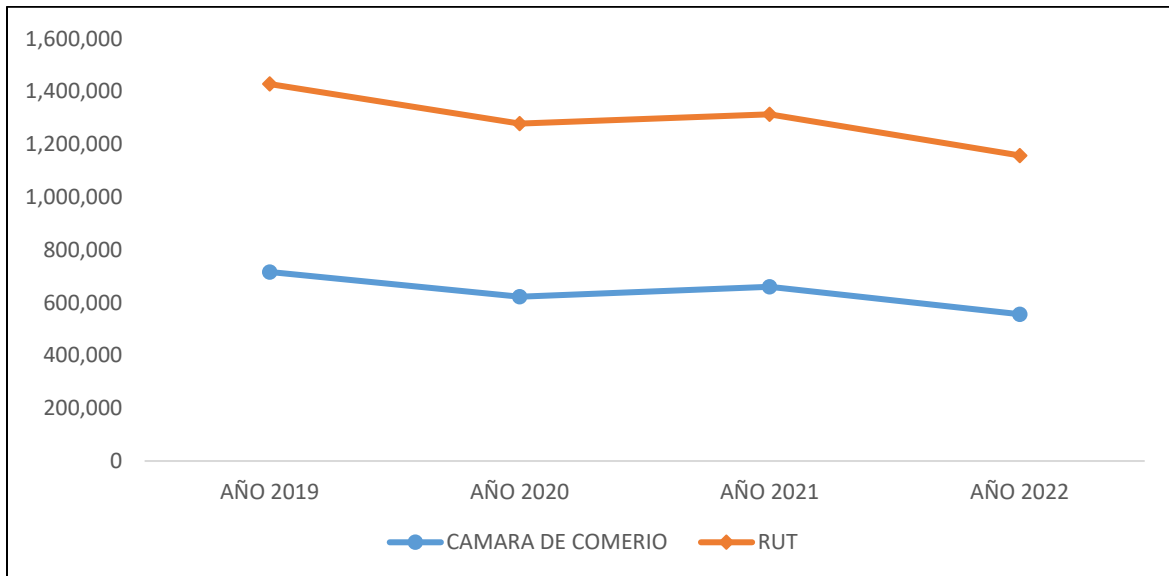


Gráfico 3-11 Micronegocios por tenencia de RUT y Cámara de Comercio  
 Fuente: DANE Elaboración DES Comercio y Desarrollo Regional

### 3.11. Uso de TIC'S.

Para continuar con el análisis de los micronegocios se midió el uso de las tecnologías TIC'S. En el año 2022, apenas el 40% de los micronegocios contaba con acceso a servicios de internet, y el 12% utilizaba las redes sociales como plataforma para la comercialización y venta de sus productos o servicios. Sin embargo, durante los años 2020 y 2021, se observó un aumento en la adopción de internet y las redes sociales, impulsado por la crisis económica generada por la pandemia, situación que forzó a numerosos negocios a explorar nuevas opciones de supervivencia económica, por el cierre de establecimientos que anteriormente se centraban exclusivamente en brindar servicios de forma presencial.

Según la Cámara de Comercio Electrónico, únicamente 125.944 micronegocios tenían la capacidad de vender sus productos en plataformas digitales, lo que representa un 2,17% del total de micronegocios. Las ventas en línea a través de plataformas digitales representan una gran oportunidad para las microempresas en el sector del comercio, especialmente en Colombia, donde, según la Comisión de Regulación de Comunicaciones, la tasa de penetración de internet móvil alcanza el 77,7%. Esto implica un mercado potencial de aproximadamente cuarenta millones de personas para este tipo de ventas.

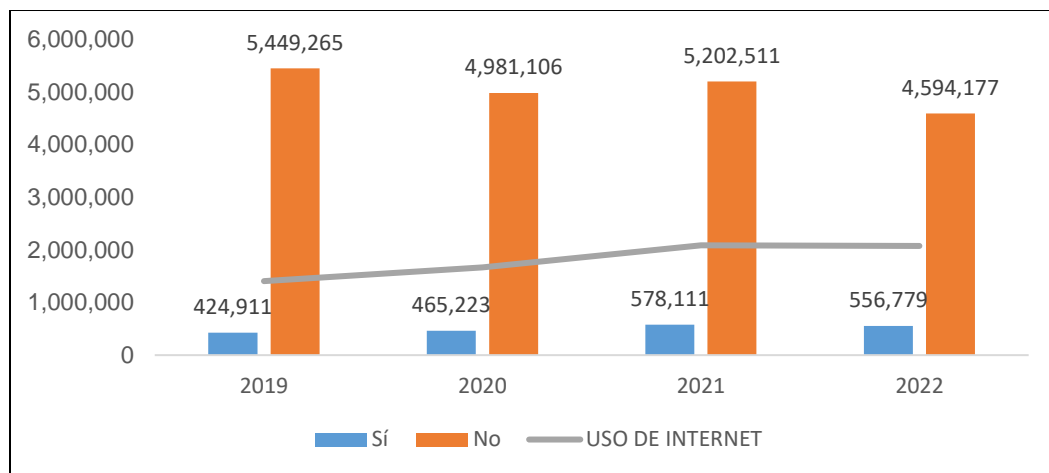


Gráfico 3-12 Uso de TIC'S

Fuente: DANE Elaboración DES Comercio y Desarrollo Regional

### 3.12. Tipos de entidad crediticia.

El acceso a financiamiento es un factor importante para el crecimiento y la continuidad de los micronegocios. En el año 2022, el 53,74% de los créditos solicitados para la creación de micronegocios se gestionaron a través de instituciones financieras reguladas, mientras que el 24,33% provino de prestamistas informales o de "gota a gota", el 16,87% de familiares y amigos, y solo el 1,78% acudió a entidades microcrediticias, que son las más indicadas para este objeto.

La demanda de créditos por parte de los propietarios de los micronegocios en el 2022 dio como resultado que 92,2% fueron aceptados mientras que el 7,8% fueron rechazados. Esto muestra que pese al alto riesgo que genera un micronegocio, la mayoría de los créditos son aprobados.

Es de mucha relevancia que el segundo prestatario más importante para los empresarios micro sean los prestamistas “gota a gota”, práctica que según el Código Penal Colombiano es llamado “usura” dada su calidad de informales y cobradores de intereses muy altos. Por esta razón en noviembre de 2022, el Gobierno Nacional acompañado por Asomicrofinanzas y Confecoop firmaron un acuerdo para luchar contra los “gota a gota” y promover la inclusión y educación financiera y democratizar el crédito. De igual forma, la Banca de las Oportunidades anuncio un programa llamado “CREO, un crédito para conocernos” para que un millón de colombianos de bajos recursos accedan a créditos a corto plazo y de máximo dos millones de pesos.

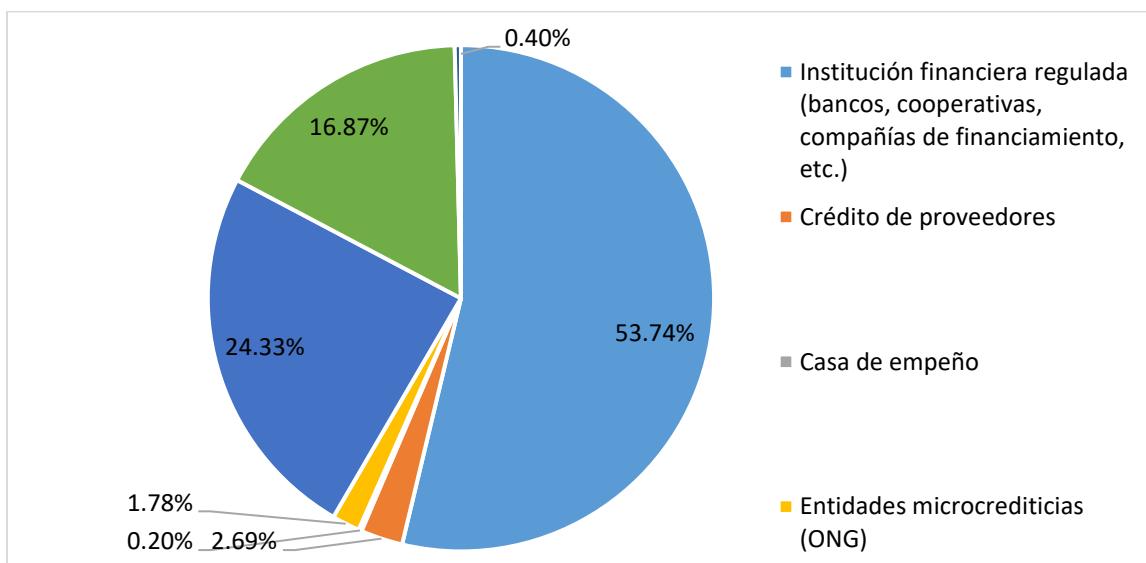


Gráfico 3-13 Tipos de entidad crediticia  
 Fuente: DANE Elaboración DES Comercio y Desarrollo Regional

### 3.13. Ingresos por ventas.

Los ingresos totales por ventas de los micronegocios alcanzaron \$169.325,68 millones en el año 2019. Sin embargo, para el año 2022, estos ingresos se situaron en \$151.673,76 millones, reflejando una disminución del 11,6% en las ventas durante el período de los últimos 4 años. Un dato significativo es que el año 2020, marcado por la crisis derivada de la pandemia de Covid-19, presencié una caída del 36,5% en las ventas de los micronegocios, lo cual subraya el fuerte impacto que esta coyuntura tuvo sobre las economías de base popular.

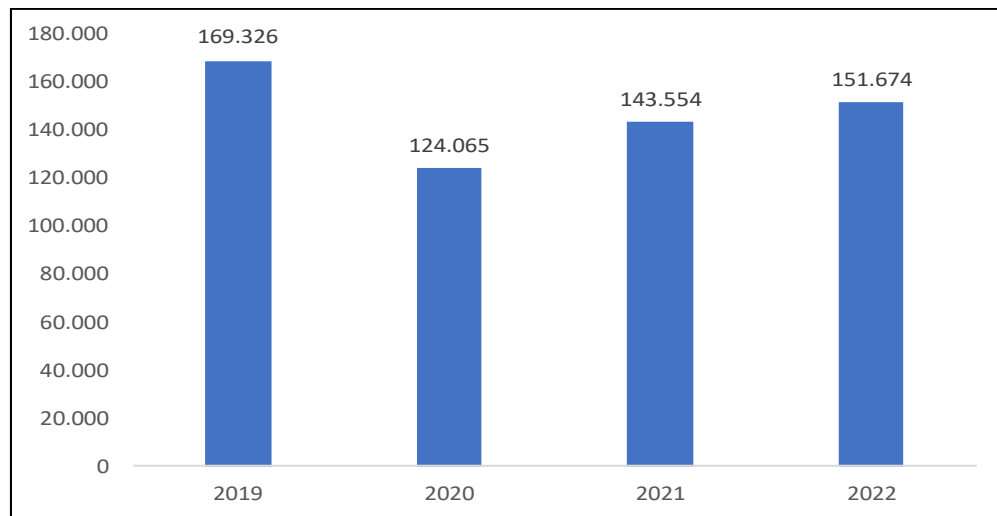


Gráfico 3-14 Ingresos por ventas  
Fuente: DANE Elaboración DES Comercio y Desarrollo Regional

En conclusión, los micronegocios en Colombia son mayoritariamente de una persona que suele ser hombre, estos son generalmente informales y su actividad principal está en los sectores de comercio o servicios, ubicándose en su gran mayoría en las cabeceras municipales. La inclusión financiera y digital son bajas en los microempresarios perpetuando las brechas en este sentido con la gran empresa.

En general, los micronegocios perduran más de 10 años, lo que causa curiosidad, pues parece que estos se perpetúan en el tiempo. Finalmente, el motivo principal para la creación de un micronegocio es porque no tiene otra alternativa de ingresos, lo que explica claramente que los micronegocios cumplen, en la mayoría de los casos una función social de subsistencia económica.

### **3.14. Impacto de los micronegocios en los factores que inciden en la pobreza monetaria.**

En los últimos cuatro años, se ha observado un promedio de 5.563.021 micronegocios constituidos, y existe una tendencia opuesta entre crecimiento del número de micronegocios y la tasa de desempleo anual, es decir que cuando el desempleo aumenta, el número de micronegocios disminuye como lo indica la evidencia estadística que demuestra una relación inversa entre ambos factores, en el gráfico 2-15. Sin embargo, entre 2019 y 2022 se identificaron dos momentos cruciales que desviaron esta tendencia.

La hipótesis se valida a raíz de la crisis económica desencadenada por la pandemia de COVID-19. Este escenario tuvo un impacto negativo en la tasa de desempleo, que aumentó del 10,5% en 2019 al 15,9% en 2020, al tiempo que redujo el número de micronegocios en 427.848 unidades. Esto provocó una marcada disminución de los ingresos de los hogares colombianos, dejando pocas alternativas para la generación de ingresos.

De otra parte, en el año 2022, se registró una recuperación económica, lo que conllevó a una disminución en la tasa de desempleo y una reducción en la proliferación de micronegocios. Esto permite inferir que son un gran receptor de empleos, pero la mayoría de ellos no operan en un marco formal. Cuando surgen oportunidades de empleo formal, los micronegocios disminuyen en número. Estos

datos subrayan la existencia de un problema de inclusión laboral en la economía colombiana.

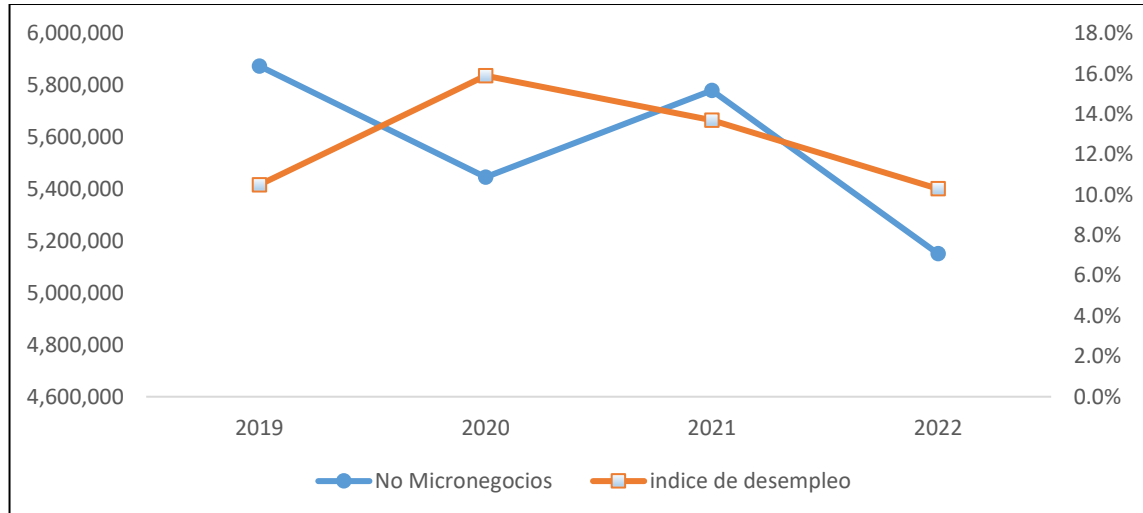


Gráfico 3-15 Micronegocios frente al desempleo  
 Fuente: DANE Elaboración DES Comercio y Desarrollo Regional

### 3.15. Relación entre el PIB per cápita y el ingreso de los micronegocios.

Para analizar la relación de los micronegocios frente a la pobreza, se comparó el comportamiento de los ingresos de los mismos, frente a la evolución del decil más bajo del PIB per cápita colombiano. Los resultados de este análisis indican que ambas variables siguen una tendencia similar entre 2019 y 2022. Sin embargo, para el año 2020 el PIB per cápita tuvo un descenso superior al que hubo en los ingresos de los micronegocios. A partir de los años 2021 y 2022, los valores de estas dos variables tienden a converger en montos similares.

Esto podría sugerir que la población perteneciente al decil más bajo de ingresos por PIB per cápita está obteniendo sus ingresos, posiblemente, a través de los micronegocios.

Uno de los estudios que más ha profundizado es el de inclusión productiva en Colombia: mediciones y marco de políticas, realizado por Naciones Unidas Colombia y la Firma de Consultoría para el Desarrollo Inclusión SAS. El propósito de este estudio es medir la incidencia de la inclusión productiva sobre la pobreza monetaria y para ello abordaron en el sector de los micronegocios. Para tal efecto se construyó el índice multidimensional de robustez de micronegocios que busca medir el grado de robustez de estas unidades productivas en términos de cumplimiento de una serie de atributos organizados en tres variables que componen el índice de forma equitativa: contabilidad y finanzas, TIC'S, y formalización, como lo define el estudio.

La publicación anteriormente mencionada, muestra que existe una alta correlación entre el índice de robustez de los micronegocios y las tres variables previamente mencionadas. Uno de los resultados más importantes, es que a medida que aumenta el desempeño del micronegocio se reducen las carencias en cualquiera de los tres indicadores; esto quiere decir que, a mayor inclusión en contabilidad y finanzas, TIC'S o formalización, el micronegocio muestra un comportamiento más estable. De forma contraria, a medida que disminuye la inclusión, el micronegocio se debilita.

Para Angulo et al (s.f.) en "La relación de robustez de micronegocio y la inclusión productiva en Colombia", los resultados muestran que a menor robustez del micronegocio hay mayor exclusión productiva del propietario del mismo. De manera paralela se concluye que los hogares a los que pertenecen los propietarios de los micronegocios débiles son más pobres multidimensionalmente que los propietarios de los micronegocios fuertes.

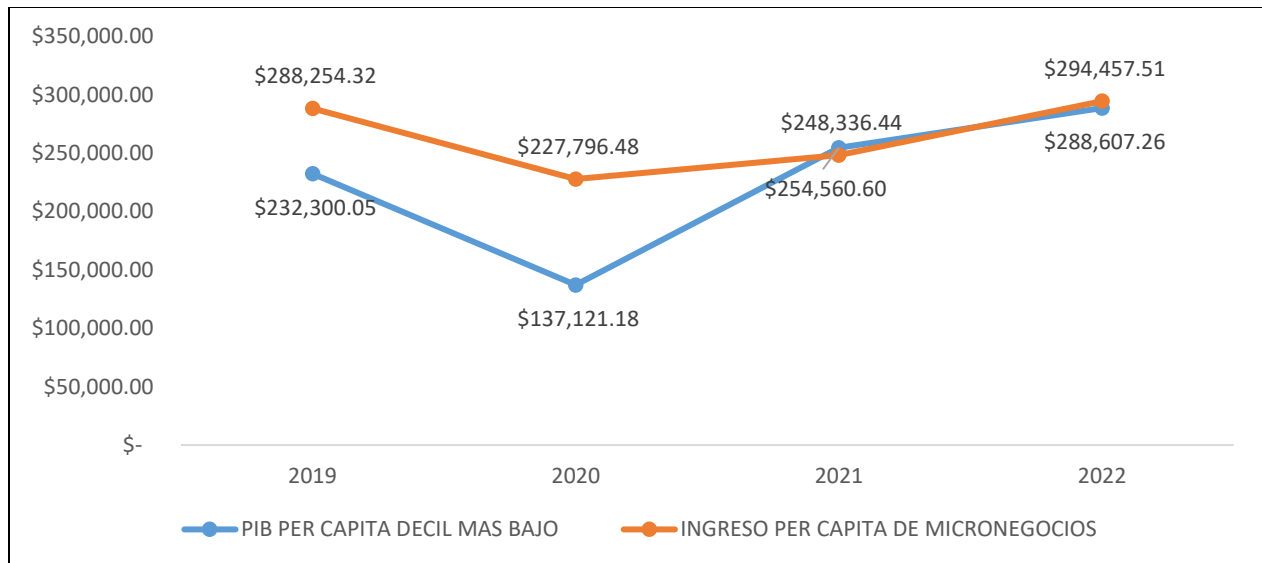


Gráfico 3-16 Relación entre el PIB per cápita y el ingreso de los micronegocios  
Fuente: DANE Elaboración DES Comercio y Desarrollo Regional

## Capítulo IV

### 4. Análisis de las Políticas Focalizadas en Micronegocios

Las evaluaciones más recientes de políticas públicas enfocadas en micronegocios convergen en que la crisis económica del COVID-19 tuvo una incidencia directa sobre el desarrollo de estos microestablecimientos en todo el mundo. Las MiPymes en Latinoamérica constituyen el 95,5% de las empresas en la región, pero lo más importante de este dato es que casi 9 de cada 10 MiPymes son microempresas y generan el 60% del empleo productivo formal según la OCDE.

#### 4.1. Contextualización de políticas públicas en Latinoamérica.

El mundo está inmerso en un contexto de cambios en los ámbitos geopolítico, económico y tecnológico, que impactan directamente en las perspectivas de crecimiento de la región, creando nuevas oportunidades que deben ser debidamente capitalizadas. El crecimiento económico que avanza a paso lento, la disminución de la dinámica del comercio internacional, la aceleración de la revolución digital que está reconfigurando los paradigmas de consumo y producción, así como las crecientes demandas globales relacionadas con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, representan retos y posibilidades para que los países de América Latina puedan encarar una nueva modalidad de desarrollo, caracterizada por su equidad y sostenibilidad.

En diferentes países de Latinoamérica los gobiernos han implementado políticas públicas dirigidas a impulsar el desarrollo y fortalecimiento de los micronegocios y las microempresas, a través estrategias como acceso a financiamiento, capacitación empresarial y apoyo regulatorio. A manera de ejemplo se citan a Brasil, Bolivia y Chile, quienes han buscado promover un

entorno propicio para que los micronegocios florezcan y contribuyan de manera significativa al crecimiento económico y la prosperidad de sus naciones.

Se revisaron las políticas públicas focalizadas a microempresas en países con condiciones similares a las de Colombia, encontrando que los objetivos de las políticas están enfocados en la disminución de la informalidad, la inclusión financiera, la asistencia técnica y capacitación, innovación tecnológica y compras públicas.

En el documento Políticas para la Formalización de las Micro y Pequeñas Empresas en América Latina, se destaca que, el objetivo común de los países mencionados es implementar estrategias que faciliten la formalización. Las prácticas más comunes han sido: ventanillas únicas, reforma de los permisos y licencias, plazos administrativos límites y silencio administrativo positivo, reducción o eliminación del capital mínimo pagado, nuevas formas jurídicas para microempresas. A manera de ejemplo, en Chile se implementó la ley 20659 Tu Empresa en un Día, que permite el registro gratuito para construir una empresa.

Adicionalmente, se hicieron esfuerzos en la creación de incentivos tributarios enfocados en los micronegocios. Las cargas tributarias impactan directamente en el resultado financiero de las empresas y dependiendo del tamaño de las mismas su afectación puede ser mayor o menor, por lo tanto, este es uno de los factores más importantes a tener en cuenta. Las estrategias en este sentido fueron: regímenes tributarios especiales para pequeños contribuyentes, simplificaciones en materia de contabilidad, declaraciones y pagos de impuestos, información y asistencia tributaria y reducción de la evasión (Deelen, 2015). En Brasil se puso en marcha un ejemplo de régimen tributario especial, el cual permite que los micronegocios hagan una sola declaración anual simplificada para el pago de sus impuestos y sus diferentes

contribuciones de competencia que establece el país, cuya cuota es progresiva según la renta bruta y la actividad económica ejercida.

Desde el ámbito al acceso al financiamiento se encontró que existe muy poca literatura al respecto para el caso latinoamericano, el estudio más grande sobre este tema data del 2011, realizado por la CEPAL. La idea de mejorar el acceso a financiamiento engloba la obtención de créditos de bancos, cooperativas, fondos de inversión estatales y privados, créditos de proveedores, entidades o fundaciones microcrediticios. Este acceso está orientado a la modernización tecnológica y la innovación y fomento a la asociatividad.

Tradicionalmente, las acciones de los programas centrados en el acceso al financiamiento se basaban en enfoques convencionales proporcionados por la banca comercial de primer piso. Sin embargo, en la actualidad, estos han evolucionado para facilitar dicho acceso, en tecnología, asistencia técnica, promoción de aglomerados productivos y la formación de clústeres. Además, se ha visto un avance significativo de las instituciones financieras de segundo piso, con inversiones principalmente provenientes de países desarrollados, como ocurrió en Estados Unidos y en la Unión Europea. No obstante, es evidente que persiste una brecha entre las políticas formuladas en un principio y los efectos que se han logrado a través de su implementación, dando lugar a una falta de coherencia entre los objetivos iniciales, los instrumentos utilizados, los programas y sus presupuestos asignados.

Un ejemplo importante en esta línea de acción es Bolivia, donde el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural ha establecido estrategias de apoyo financiero para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPymes) mediante la generación, distribución y redistribución equitativa de recursos productivos. Este programa tiene como objetivo facilitar el acceso al financiamiento para los

emprendedores de micronegocios a través de la adaptación y diversificación de la oferta financiera. Esto implica la implementación de nuevos instrumentos y productos crediticios diseñados específicamente para satisfacer las necesidades de producción de estas unidades económicas. (Kulfas y Goldstein, 2011).

En materia de innovación, esta puede verse reflejada por diferentes herramientas como un nuevo producto, una mejora en la calidad, método de producción, prestación de servicio y herramientas tecnológicas como las TIC'S o redes sociales, entre otros. La innovación se convierte entonces en clave para la competitividad de los micro establecimientos.

El enfoque de las políticas públicas latinoamericanas en este sentido va orientado hacia la generación de transformaciones en la estructura productiva de dichas entidades económicas, ya que está demostrado que la incorporación de cambios tecnológicos, funcionan como una variable significativa para el acceso a nuevas formas de producción que agreguen valor y sofisticación a los productos o servicios realizados por los mismos.

El caso chileno es significativo debido a los programas de apoyo al fomento de las microempresas, implementados a través de entidades técnicas y asociativas, centrados en la innovación, la difusión y la transferencia de tecnología, enfocados en la mejora de la productividad. Uno de estos programas son los Centros de Extensión, que promueven las capacidades tecnológicas productivas de las MiPymes. Estos centros ofrecen servicios como diagnósticos, asesorías y capacitaciones, destinados a mejorar el acceso a soluciones tecnológicas. Además, estructuraron un plan de promoción de la innovación productiva dónde se apoya financieramente las fases de prototipo del producto y validación a través de la innovación.

## **4.2. Panorama de políticas públicas en Colombia.**

En Colombia las políticas públicas de apoyo a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPymes) se han implementado como parte integral de las estrategias de desarrollo de todo el sector productivo. Actualmente, las acciones de respaldo y las políticas de desarrollo empresarial están enfocadas a incrementar la competitividad. No obstante, es posible identificar estrategias diferenciadas en función de las características específicas en términos de innovación y productividad.

En otras palabras, se han diseñado políticas y programas de apoyo tanto para las empresas innovadoras o que buscan aprovechar oportunidades de negocio, como para aquellas que tienen un enfoque de subsistencia. En el caso del primer grupo, la estrategia de fomento se orienta hacia aspectos como el acompañamiento, la financiación especializada, la internacionalización y el fortalecimiento de sus capacidades. En contraste, para el segundo grupo, la estrategia se centra en la formalización, la inclusión financiera, el apoyo técnico y la mejora del acceso a Internet, abarcando temas regulatorios y normativos. A continuación, se analizarán las diferentes políticas públicas que se han formulado e intentan abarcar las variables anteriormente nombradas.

### ***4.2.1 Política Pública de Formalización (CONPES 3956 de 2019).***

En enero de 2019 se aprobó la Política Pública de Formalización Empresarial, mediante documento CONPES 3956<sup>16</sup>, el cual establece el marco conceptual amplio de la formalidad empresarial y la define como un proceso

---

<sup>16</sup> Política Pública de Formalización. CONPES 3956. Tomado de:  
<https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/conpes/econ%C3%B3micos/3956.pdf>

multidimensional y gradual, que comprende las dimensiones de la formalidad de entrada, de insumos o factores, de producción y tributaria.

Si se analiza el panorama presentado por el CONPES 3956, Colombia presenta altos niveles de informalidad empresarial, tanto así que, según el DANE (2016), alrededor del 75 % de las microempresas en el país no se encuentran registradas<sup>17</sup> y los niveles de cumplimiento de contratación formal de trabajadores, el pago de prestaciones sociales, la implementación de una contabilidad formal y la declaración y pago de impuestos son bajos.

Cabe resaltar que, muy a pesar de los esfuerzos del Gobierno Nacional, los Gobiernos Locales, gremios y entidades privadas para reducir la informalidad empresarial; hoy, existe poca información sobre el universo de las microempresas, su nivel de formalidad y el impacto que han tenido los esfuerzos realizados en la materia. Esto, teniendo en cuenta que no se realizan censos empresariales periódicos y las encuestas oficiales presentan limitaciones en su representatividad y el detalle de la información.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Política de Formalización tiene el objetivo de promover mayores niveles de formalidad empresarial en la economía, a través de una mejor información para la toma de decisiones de política pública y acciones que mejoren la relación costo-beneficio de la formalidad para las empresas.

A continuación, se describen las estrategias y las acciones que serán implementadas para alcanzar los objetivos enunciados anteriormente, y se encuentran directamente enfocadas a apoyar las MiPymes:

---

<sup>17</sup> No cuentan ni con registro mercantil ni con Registro Único Tributario (RUT).

Tabla 4-1 Plan de Acción CONPES 3956.

Objetivos Específicos	Estrategia	Acciones	Descripción
Mejorar la relación beneficio-costos de la formalidad.	Reducir la carga regulatoria para las empresas formales.	Línea 6. Fortalecer los beneficios de estar registrado	Implementar estrategia que reconozca buenas prácticas de pago de grandes y medianas empresas a sus proveedoras MiPymes, incluyendo sello que permita su identificación y reconocimiento.
	Materializar los beneficios potenciales de la formalidad.	Línea 7. Fortalecer los canales de financiamiento para las MiPymes.  Línea 8. Promover la participación de las Mipymes en los procesos de contratación pública.	Establecer agenda de trabajo para la inclusión financiera de MiPymes <sup>18</sup> . Realizar estudio de viabilidad para la implementación de una Banca de Fomento para aumentar el acceso a financiamiento de las MiPymes. Fomentar el uso de garantías mobiliarias para financiar el segmento de las Mipymes a un menor costo y riesgo <sup>19</sup> . Ampliar las fuentes de financiación y el volumen de recursos disponibles para Mipymes, provenientes de los instrumentos de financiación que integran nuevas tecnologías. Desarrollar ecosistema de pagos que promueva el desarrollo y uso de un mayor número de canales de pago y simplifique las transacciones digitales. Establecer hoja de ruta para diseñar, socializar e implementar metodologías, materiales y contenidos para promover la educación económica y financiera para Mipymes que estén enmarcados en la Estrategia Nacional de Educación Económica y Financiera. Realizar estudio de identificación de obstáculos normativos y procedimentales que impiden mayor acceso de los empresarios de Mipymes a la contratación pública. Implementar plan de acción para promover participación de las Mipymes en las compras públicas.

<sup>18</sup> La agenda incluirá la promoción de condiciones habilitantes para que se desarrollen instrumentos de financiamiento a Mipymes, promoviendo la eficiencia, competencia y la reducción de costos administrativos en el mercado del financiamiento. Esta agenda debe tener claras metas de reglamentación de los nuevos instrumentos y figuras que propone el mercado y proponer una vigilancia homogénea para cada servicio, independientemente de la entidad que la desarrolle y su naturaleza jurídica.

<sup>19</sup> Para este fin, y teniendo en cuenta la expedición la Ley 1676 de 2013 y la circular 021 de 2015 que amplían los bienes, derechos o acciones que pueden ser objeto de garantía mobiliaria y simplifican los procesos relacionados, es oportuno que el Gobierno Nacional cree una agenda de trabajo que incluya educación financiera, generación de capacidades y jornadas de capacitación para que las garantías mobiliarias diversifiquen y amplíen su uso.

Objetivos Específicos	Estrategia	Acciones	Descripción
			Identificar necesidades y oportunidades de interoperabilidad de la base de datos del SECOP II con el RUES y el RUP. Desarrollar campañas de publicidad y socialización de instrumentos para facilitar participación de las MiPymes en procesos de contratación pública. Realizar talleres y capacitaciones a MiPymes para preparar y presentar ofertas en procesos de contratación pública.
Mejorar la información para la toma de decisiones de política pública en materia de formalización empresarial.	Aumentar la efectividad de las acciones de IVC.  Generar más información sobre el universo empresarial y su nivel de formalidad, y mejorar la calidad e interoperabilidad de los registros administrativos empresariales.	Línea 9. Fortalecer las actividades de inspección, vigilancia y control.  Línea 13. Desarrollar una medición del tamaño y la formalidad empresarial	Establecer en la Guía de Análisis de Impacto Normativo (AIN) lineamientos para garantizar que las normas de la rama Ejecutiva que afecten a las MiPymes deban sustentarse bajo un AIN con consideraciones especiales para estas.  Replantear y actualizar las categorías mediante las cuales se clasifican las microempresas, empresas pequeñas, empresas medianas y empresas grandes <sup>20</sup> .
	Generar mayor evidencia sobre el impacto de las políticas implementadas.		

Fuente: Elaborado por la DES del Sector Comercio y Desarrollo Regional con datos del CONPES 3956

<sup>20</sup> Para esto, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo deberá expedir el Decreto para la clasificación empresarial siguiendo las buenas prácticas internacionales en cuanto a selección de variables idóneas para la medición, la definición de categorías, la preponderancia en el cumplimiento de una de las categorías y la incidencia de esta actualización en la focalización de las diferentes políticas públicas.

La Política de Formalización tiene un horizonte de 10 años para su ejecución y un presupuesto aproximado de 460.225 millones de pesos, distribuidos en 66 acciones. Sin embargo, solo cinco acciones, con una asignación presupuestal de 27.354 millones de pesos (5,94%), están directamente enfocadas a apoyar micronegocios.

Hasta junio de 2023, la implementación de esta Política logró un avance del 87,32% de acuerdo con el Plan de Acción y Seguimiento (PAS), en el aplicativo SisConpes, desarrollado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Esto es notable, considerando que la fecha límite para su ejecución se encuentra fijada para el 31 de diciembre de 2028.

#### ***4.2.2 Política Nacional de Inclusión y Educación Económica y Financiera (CONPES 4005 de 2020).***

En el año 2020 se formuló la Política Nacional de Inclusión y Educación Económica y Financiera, mediante el CONPES 400521, la cual tiene como objetivo integrar los servicios financieros a las actividades cotidianas de los ciudadanos y de las MiPymes, atendiendo sus necesidades y generando oportunidades económicas para contribuir al crecimiento e inclusión financiera del país.

Lo anterior, teniendo en cuenta que, muy a pesar de que el Gobierno Nacional, los Gobiernos Locales y el sector privado han realizado grandes esfuerzos en los últimos años para aumentar la inclusión financiera, mejorar la educación económica y financiera de personas y empresas, y mejorar la infraestructura financiera y digital para llevar estos servicios a la mayor cantidad de colombianos; aún sigue existiendo (1) mercados incompletos de crédito para

---

<sup>21</sup> CONPES 4005. Política Nacional de Inclusión y Educación Económica y Financiera. Tomado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4005.pdf>

MiPymes y personas en los territorios rurales, (2) información asimétrica entre las entidades bancarias y los posibles usuarios debido en parte a la imposibilidad de visibilizar la trazabilidad de las transacciones, y (3) un bajo uso de transferencias y pagos digitales por parte de las personas y las empresas y los costos del sistema de pagos de bajo valor aún pueden reducirse.

Por ello, el CONPES 4005 de 2020 propone un plan de acción para mejorar la provisión de servicios financieros pertinentes a toda la población, a través de cuatro estrategias. A continuación, se analizarán aquellas que se encuentran directamente enfocadas a apoyar las MiPymes:

**Tabla 4-2** Plan de Acción CONPES 4005

<b>Objetivos Específicos</b>	<b>Acciones</b>	<b>Descripción</b>
Ampliar la oferta de productos y servicios financieros a la medida y mejorar su pertinencia para aumentar la inclusión financiera de personas y empresas.	Línea 1. Promoción del acceso de personas y empresas a más y mejores productos y servicios financieros.	Proponer recomendaciones que permitan mejorar los modelos de calificación crediticia (scoring) para población vulnerable, jóvenes y MiPymes utilizando información alternativa <sup>22</sup> . Diseñar programa para apoyar MiPymes exportadoras, a través del acompañamiento integral que incluya facilidades para acceder a financiamiento.
Generar mayores competencias, conocimiento y confianza en el sistema financiero y sectores asociados para desincentivar el uso del efectivo y promover el uso de los servicios financieros formales	Línea 4. Calidad y pertinencia de los programas de educación económica y financiera no formal	Incluir módulos relacionados con educación económica y financiera, y módulos de sensibilización sobre la aceptación de pagos electrónicos por parte de las MiPymes, en la oferta existente de apoyo a los empresarios (VUE, Centros de Desarrollo Empresarial, Micitio). Adelantar programa de adopción de medios de pago digitales presenciales y no presenciales por parte de las MiPymes. Desarrollar proyecto para ayudar a mejorar la educación financiera de las MiPymes, a través de un piloto que utilice la metodología de diarios financieros.

<sup>22</sup> El análisis tendrá en cuenta la inclusión de: (i) registros administrativos del sector público e información de sistemas de información que contenga datos de beneficiarios de subsidios del sector público; (ii) registros de naturaleza pública generados por el sector privado tales como la información transaccional de los servicios postales de pago y centrales de información empresarial como el Registro Único Empresarial y Social (RUES) y (iii) datos de economía comportamental y pruebas psicométricas.

Objetivos Específicos	Acciones	Descripción
Fortalecer la infraestructura financiera y digital para incrementar el acceso, uso y eficiencia de los servicios financieros formales.		
Proponer una gobernanza institucional para mejorar la articulación en la implementación de las estrategias de educación e inclusión financiera.	Línea 7. Articulación institucional para una mejor gobernanza.	Revisar el efecto que tiene el Gravamen a los Movimientos Financieros (4x1000) sobre el uso de productos financieros para personas y MiPymes, en particular, sobre el uso de los depósitos de bajo monto.

Fuente: Elaborado por la DES del Sector Comercio y Desarrollo Regional con datos del CONPES 4005.

La Política Nacional de Inclusión y Educación Económica y Financiera tiene un horizonte de 5 años para su ejecución y una asignación presupuestal aproximada de 13.681 millones de pesos, para desarrollar 77 acciones. Sin embargo, solo seis acciones, con un presupuesto de 3.854,14 millones de pesos (28,71%), están directamente enfocadas a apoyar micronegocio. Esta Política será implementada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, entre otras entidades.

Cabe resaltar que, a junio de 2023, 5 de estas 6 acciones, programadas para llevarse a cabo antes del 31 de diciembre de 2022, aún no presentan ningún avance. Este panorama pone de manifiesto que, a pesar de los esfuerzos del Gobierno Nacional en la formulación de políticas de respaldo a las MiPymes, la falta de cumplimiento en los plazos acordados por parte de algunas entidades está obstaculizando la posibilidad de que estas unidades económicas puedan acceder a los beneficios de la inclusión financiera. Como resultado, es crucial abordar esta problemática para asegurar que los microempresarios puedan aprovechar plenamente las oportunidades crediticias destinadas a mejorar su situación financiera y participación en el mercado.

### **4.2.3 Política Nacional de Emprendimiento (CONPES 4011 de 2021)**

Posteriormente, en 2021, se aprobó la Política Nacional de Emprendimiento, mediante el documento CONPES 4011 de 2021, la cual tiene como objetivo principal atender a todos los emprendimientos y establecer una conexión directa entre la Política Social destinada a la generación de ingresos y la Política de Desarrollo Empresarial orientada a la creación de riqueza.

Hoy por hoy, existen condiciones limitadas y barreras en el ecosistema emprendedor de Colombia que limitan la creación, sostenibilidad y crecimiento de emprendimientos generadores de ingresos y riqueza, que logren materializar aumentos en la productividad. A partir del diagnóstico realizado en el CONPES 4011, las causas de esta problemática comprenden las insuficientes habilidades y competencias para el emprendimiento; el incipiente desarrollo de mecanismos de financiamiento y dificultades de acceso a activos productivos; las insuficientes redes y baja comercialización e internacionalización; el limitado desarrollo tecnológico y poca innovación; y la debilidad institucional en el apoyo al ecosistema emprendedor.

En este sentido, el objetivo de la Política Nacional de Emprendimiento es reactivar el ciclo virtuoso del crecimiento y elevar los niveles de productividad, fomentando la cultura emprendedora y mejorando la sofisticación de mecanismos de financiamiento para apoyar a los emprendimientos en sus diferentes etapas de crecimiento e incentivar la consolidación de un ecosistema de inversión y financiación.

A continuación, se analizarán las acciones del Plan de Acción del CONPES 4011 que se encuentran directamente enfocadas a apoyar las MiPymes:

**Tabla 4-3 Plan de Acción 4011**

Objetivos Específicos	Acciones	Descripción
Fortalecer el desarrollo de habilidades y fomentar una cultura emprendedora para mejorar las competencias de los emprendedores, las capacidades productivas y de crecimiento de sus negocios.	<p>Línea 1. Atender las necesidades de habilidades blandas y fomentar la cultura emprendedora.</p> <p>Línea 2. Fortalecer los conocimientos técnicos y habilidades duras de la comunidad emprendedora.</p>	<p>-Definir habilidades blandas que debe adquirir el potencial emprendedor para cada una de las fases del emprendimiento, y ajustará y articulará la oferta programática de las entidades del nivel nacional teniendo en cuenta los requerimientos de habilidades establecidos.</p> <p>-Diseñar estrategia para el fortalecimiento de las capacidades gerenciales y buen gobierno corporativo de los emprendedores y acompañará su implementación en los programas de emprendimiento y desarrollo empresarial.</p> <p>Formular e implementar estrategia de fortalecimiento a emprendimientos de subsistencia e inclusión, que permita mejoramiento de las capacidades productivas, a través de iniciativas de asistencia técnica y mentorías, incluyendo apoyo técnico para trámites y requisitos de producto y funcionamiento, de acuerdo con las realidades locales.</p>
Mejorar el acceso y la sofisticación de mecanismos de financiamiento para apoyar a los emprendimientos en sus diferentes etapas de crecimiento e incentivar la consolidación de un ecosistema de inversión y financiación con énfasis en el emprendimiento.	<p>Línea 3. Mejorar el acceso y generar alternativas de financiamiento en etapas tempranas del emprendimiento.</p> <p>Línea 4. Sofisticar y aumentar las alternativas de financiamiento en etapas de crecimiento inicial y acelerado de los emprendimientos.</p>	<p>-Diseñar e implementar modelos de scoring para emprendedores acompañados de capacitación a emprendimientos, entidades financieras y aseguradoras, en la construcción de instrumentos tales como líneas de créditos, líneas de leasing, entre otros.</p> <p>-Diseñar e implementar mecanismo mediante el cual el registro de los recursos de capital condonable o cofinanciación otorgados por el Gobierno Nacional (ej. Fondo Emprender y iNNpulsa Colombia), en los estados financieros de los emprendedores, no se conviertan en un limitante para acceder a otros mecanismos de financiación.</p> <p>-Diseñar e implementar estrategias de formación de nuevos gestores de inversión ángel y fondos de capital emprendedor, para fomentar este tipo de instrumentos de financiación para el emprendimiento.</p>
Fortalecer las redes y las estrategias de comercialización para facilitar el intercambio de experiencias, acceso a mercados y sinergias en el ecosistema emprendedor.	Línea 5. Impulsar la conformación de redes de apoyo entre los emprendedores y fortalecer las sinergias entre las redes del ecosistema de emprendimiento.	<p>Articular para las agendas de encuentros, intercambio de experiencias y redes de emprendimiento entre unidades productivas y de ellos con diferentes actores, diseñadas por el conjunto de entidades líderes, con el fin de generar oportunidades de comercialización, negocios inclusivos y fomentar la participación en escenarios productivos y comerciales.</p> <p>-Diseñar e implementar mecanismos para la organización de redes microempresariales que propicien alianzas de cooperación,</p>

Objetivos Específicos	Acciones	Descripción
	<p>Línea 6. Fortalecer las estrategias de asociatividad, distribución y comercialización de los emprendimientos para propiciar su sostenibilidad y crecimiento</p>	<p>economías de escala, encadenamientos productivos, contacto con empresas ancla, suma de capacidades productivas, mecanismos alternativos de financiamiento propios y la participación asociativa en compras públicas.</p> <p>Diseñar un programa de asociatividad agroempresarial integrada, el cual consistirá en la conformación de alianzas productivas territoriales entre comercializadores de gran tamaño y organizaciones de productores rurales maduras y de gran tamaño, o redes de organizaciones de productores rurales, como potenciadores del desarrollo productivo local.</p> <p>Diseñar e implementar estrategia orientada a los mercados internacionales vía exportación, así como facilitará los procesos de residencias de incubación y aceleración en los principales ecosistemas de emprendimiento del mundo, garantizando que vuelvan al país.</p>
<p>Facilitar el desarrollo tecnológico y la innovación en los emprendimientos, para fortalecer su potencial de crecimiento y competitividad en los mercados actuales.</p>	<p>Línea 7. Capacitar y promover la utilización de las herramientas tecnológicas, de acuerdo con los requerimientos y condiciones de los emprendimientos</p>	<p>Diseñar e implementar mecanismos de acceso y utilización de herramientas tecnológicas para el desarrollo de iniciativas productivas y emprendimientos digitales por parte de la población en pobreza, vulnerable y víctima, con el objeto de reducir la brecha de inclusión digital, apoyados en la información de focalización de los programas y proyectos de conectividad.</p>
<p>Fortalecer la arquitectura institucional para lograr una oferta pública articulada, eficiente, oportuna y basada en evidencia, que brinde condiciones habilitantes al ecosistema emprendedor</p>	<p>Línea 9. Promover un esquema de atención integral y articulado para el desarrollo de emprendimientos.</p> <p>Línea 10. Generar estrategias de caracterización, focalización y perfilamiento para la atención oportuna en el apoyo a emprendimientos.</p>	<p>Coordinar el ajuste y articulación de la oferta del Gobierno nacional para la atención y apoyo a emprendedores, donde se definan roles, competencias y actores responsables.</p> <p>Realizar mapeo periódico y generar recomendaciones sobre los instrumentos de las entidades de orden nacional para el apoyo a emprendimientos y microempresas, derivados de la aplicación de la metodología de Articulación para la Competitividad.</p> <p>Contribuir a la estabilización y sostenibilidad de micronegocios de población en pobreza y vulnerable, en el marco del laboratorio social de inclusión productiva cumpliendo con los criterios de focalización de la entidad.</p> <p>Implementar instrumentos de caracterización que permitan identificar el perfil emprendedor y el potencial productivo y comercial de las iniciativas productivas.</p>

Objetivos Específicos	Acciones	Descripción
	<p>Línea 11. Generar mecanismos de seguimiento de beneficiarios, evaluación de las intervenciones e información general del ecosistema de emprendimiento, para la toma de decisiones basada en evidencia</p>	<p>Implementar mecanismos de identificación de unidades productivas y micronegocios con posibilidad de rápido crecimiento y gestionar su enrutamiento hacia la oferta que potencie su desarrollo. Diseñar e implementar observatorio nacional para el emprendimiento y la microempresa.</p>

Fuente: Elaborado por la DES del Sector Comercio y Desarrollo Regional con datos del CONPES 4011.

Para la implementación de la Política Nacional de Emprendimiento se ejecutará en un horizonte de 5 años, desde 2021 hasta 2025 y tiene un costo indicativo total de 212.961 millones de pesos para ejecutar 63 acciones. Cabe restar que solo 10 de estas 63, con recursos por valor de 25.614 millones de peso (12,02%), están enfocadas directamente a MiPymes. Su implementación requiere la participación de diferentes entidades como el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Departamento para la Prosperidad Social, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Nacional de Planeación, entre otras.

A junio de 2023, 4 de las 10 acciones están finalizadas y 5 presentan avances inferiores al 50%. Esto permite concluir que, si bien existen iniciativas que permitan la inclusión financiera de las unidades económicas menores, no se han beneficiado por dichas estrategias debido al incumplimiento del cronograma para su implementación.

Sin embargo, es de resaltar que, además, existen programas que sirven de apalancamiento a las Políticas Públicas mencionadas, y los cuales buscan impulsar el crecimiento, fomentar el desarrollo económico y social, mejorar su productividad y lograr mayor sostenibilidad de los micronegocios a largo plazo. Estos programas mitigan los desafíos a los que se enfrentan los emprendedores, como la falta de acceso a financiamiento, carencia de habilidades empresariales y la competencia de grandes empresas.

Uno de los principales beneficios de estos programas es que faciliten el acceso a financiamiento, debido a que muchos microempresarios luchan por obtener préstamos de los bancos tradicionales por su tamaño o falta de historial crediticio.

Uno de los programas destacados es Neocredito, que se enfoca en conectar a las microempresas con múltiples entidades financieras en todo el país. Esto les permite solicitar financiamiento en diferentes lugares y elegir la opción que mejor se adapte a sus necesidades. Es importante destacar que Bancóldex no proporciona fondos directos, su papel es actuar como intermediario.

Hasta ahora, más de 5.200 microempresarios se han registrado en Neocredito y se han enviado más de 700 solicitudes a entidades financieras, con más de 2.000 millones de pesos desembolsados a través de 20 instituciones financieras diferentes, incluyendo bancos, Fintech y cooperativas de ahorro y crédito.

Además, el programa "Conexión de Micronegocios a través de la Red Cameral" fue creado mediante una colaboración entre Colombia Productiva y Confecámaras. Su objetivo es fortalecer a los micronegocios, promover campañas de sensibilización, conectar unidades económicas formales e informales, facilitar el acceso a la plataforma "Compra lo Nuestro" y coordinar con las cámaras de comercio. Este programa cuenta con una inversión de 640 millones de pesos y ha beneficiado a 17.080 micronegocios.

Además del financiamiento, hay programas que ofrecen capacitación y asesoramiento a los microempresarios. Emprender un negocio requiere habilidades en áreas como planificación, gestión, comercialización y atención al cliente. Los programas proporcionan talleres, cursos y mentorías para fortalecer las capacidades empresariales de los microempresarios. Esto no solo aumenta sus posibilidades de éxito, sino que también profesionaliza el sector.

Dos de los programas que se enfocan en capacitación e innovación digital son Softwhere y Storeon. Softwhere es un autodiagnóstico que acelera la transformación digital de los negocios a través de un portal web que conecta la demanda de soluciones tecnológicas con la oferta nacional. Participa la Federación Colombiana de Industria del Software, con una inversión de 470 millones de pesos. Han participado 433 empresas, de las cuales 331 son microempresas.

De otra parte, Storeon es un programa digital que promueve la plataforma "Compra lo Nuestro" y los beneficios de la transformación digital para el comercio electrónico en las Mipymes. Esta plataforma gratuita facilita a las Mipymes vender a través de un Marketplace en un solo lugar. Los microempresarios deben registrarse en "Compra lo Nuestro" para acceder de forma gratuita. Según este programa se han beneficiado a 654 microempresarios, brindándoles acceso a Marketplaces y capacitación.

## Conclusiones

Este estudio sectorial no valida la hipótesis inicialmente planteada en la que se pretendía comprobar que los micronegocios contribuyen a reducir la pobreza en Colombia; sin embargo, permiten mitigar la pobreza extrema, convirtiéndose en unidades productivas de subsistencia, teniendo en cuenta que los ingresos de los micronegocios, no muestran ningún tipo de crecimiento, ni son representativos, bajo la lógica del ingreso mínimo vital.

Frente al nivel educativo de los propietarios de los micronegocios, en su mayoría no superan el nivel de bachillerato y se constituyen en una forma de autoempleo, es decir que los micronegocios solo tienen un solo empleado, lo que indica que, estos no aportan a la disminución del desempleo, factor importante para el desarrollo socioeconómico del país.

Respecto al motivo de creación, resulta relevante que la motivación principal de los emprendedores para crear un micronegocio es el hecho de que no haya otra alternativa de ingresos, fenómeno generado por la baja inclusión productiva en la sociedad colombiana.

Sobre la formulación de políticas públicas y programas de apoyo a los micronegocios, si bien existen acciones o estrategias encaminadas a la formalización empresarial, se considera necesario ampliar y fortalecer las políticas de inclusión productiva. De esta manera será posible disminuir la informalidad y por ende facilitar el acceso de los micronegocios a los beneficios ofrecidos por el Gobierno.

Las directrices establecidas por los CONPES 3956, CONPES 4005 y CONPES 4011 representan un hito significativo en el impulso y fomento de los

micronegocios y MiPymes en Colombia. Pues si bien, estos aún enfrentan una serie de desafíos y limitantes que obstaculizan su desarrollo, como: (1) la falta de acceso a financiamiento, (2) la informalidad, (3) la carencia de capacitación y acceso a tecnologías modernas, (4) la carga administrativa y tributaria, entre otros; la implementación de lineamientos y políticas públicas encaminadas al fortalecimiento empresarial del país han ido proporcionado una estructura sólida para comprender la diversidad y complejidad de los micronegocios, permitiendo identificar aspectos clave como su cantidad, tiempo de funcionamiento, motivo de creación, sector económico al que pertenecen y el número de personas empleadas.

Actualmente, y poco a poco, se ha logrado avanzar significativamente en la comprensión de su contribución a prestaciones sociales, la posesión de Registro Único Tributario (RUT) y su registro en la Cámara de Comercio, lo cual es vital para la formalización y seguimiento de estos negocios en el marco legal y económico del país.

El CONPES 3956, 4005 y 4011 han destacado la importancia del uso de tecnologías de la información y comunicación (TICs) en los micronegocios, permitiendo analizar su adopción de estas herramientas en sus procesos operativos, estrategias de comercialización y acceso a nuevos mercados; aspectos clave para potenciar su desarrollo y expansión en un entorno cada vez más globalizado y digital. Asimismo, ha abierto oportunidades para que los micronegocios fortalezcan su capacidad para generar empleo, contribuir al crecimiento económico y fomentar la equidad de género, por medio de la posibilidad de entender el sector empresarial más pequeño y diverso del país, a través de una visión integral de su distribución territorial y su impacto económico regional.

En conjunto, estos planes de acción han sentado las bases para un entorno cada vez más propicio en el desarrollo de los micronegocios y MiPymes en Colombia, fomentando su crecimiento y competitividad. Sin embargo, es importante resaltar que, la efectividad de estos, a mediano y largo plazo, dependerá de la efectiva implementación y continuo seguimiento para asegurar que estos objetivos se conviertan en realidades tangibles que impacten positivamente el sector empresarial colombiano.

Es importante resaltar que en los CONPES 4005, de 2020 Y 4011 de 2021, en las acciones formuladas para el apoyo a micronegocios presentan retrasos en su implementación. Cinco acciones del CONPES 4005 de 2020 con una asignación presupuestal aproximada de 3.854,14 millones aún no presentan ningún avance. Por otro lado, el CONPES 4011 de 2021 con una asignación para el apoyo a micronegocios 25.614 millones de peso cuenta con avance físico del 50%.

## Referencias Bibliográficas

- Angulo, R., Angulo, J., Ariza, D., Carrero, A. y Espinosa, F. (s,f). Inclusión Productiva en Colombia, Mediciones y marco de política
- Cárdenas, M., y Rozo, S. (2009). Scientific Electronic Library Online
- CEPAL (2018). La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible Congreso de Colombia (2000). Ley 590 Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresa
- CEPAL (2022). Panorama Social de América Latina y el Caribe La transformación de la educación como base para el desarrollo sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe.
- CEPAL (2022). Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe.
- Comisión de Regulación de Comunicaciones (2022) En 2022, Colombia alcanzó cerca de 50 millones de conexiones a Internet
- Conference Board (2021). Total Economy Database
- CONPES 3956 (2019). Política de formalización empresarial
- CONPES 4011 (2020). Política nacional de emprendimiento
- CONPES 4005 (2020). Política Nacional de Inclusión y Educación Económica y Financiera
- DANE (2022). Boletín técnico encuesta de micronegocios EMICRON <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/micronegocios>
- DANE (2021). Boletín técnico encuesta de micronegocios EMICRON <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/micronegocios/micronegocios-historicos>
- DANE (2020). Boletín técnico encuesta de micronegocios EMICRON <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/micronegocios/micronegocios-historicos>

- DANE (2019). Boletín técnico encuesta de micronegocios EMICRON  
<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/micronegocios/micronegocios-historicos>
- DANE (2022). Boletín técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)  
<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo/geih-historicos#:~:text=La%20Gran%20encuesta%20integrada%20de,de%20la%20poblaci%C3%B3n%20como%20sexo%2C>
- DANE (2021). Boletín técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)  
<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo/geih-historicos#:~:text=La%20Gran%20encuesta%20integrada%20de,de%20la%20poblaci%C3%B3n%20como%20sexo%2C>
- DANE (2020). Boletín técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)  
<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo/geih-historicos#:~:text=La%20Gran%20encuesta%20integrada%20de,de%20la%20poblaci%C3%B3n%20como%20sexo%2C>
- DANE (2019). Boletín técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)  
<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo/geih-historicos#:~:text=La%20Gran%20encuesta%20integrada%20de,de%20la%20poblaci%C3%B3n%20como%20sexo%2C>
- Deelen, L. (2015). Políticas Públicas de apoyo a las MIPYMES en América Latina y el Caribe, experiencias, avances y desafíos.
- Goldstein, E y Kulfas, M. (2011) Alcances y limitaciones de las políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Debates para un nuevo marco conceptual. En Apoyando a las pymes: Políticas de fomento en América Latina y el Caribe, (LC/R.2180), Santiago de Chile, Carlo Ferraro

- (compilador), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011. enlace: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getprod.asp?xml=/publicaciones/xml/0/45410/P45410.xml&xsl=/ddpe/tpl/p9f.xsl&base=/ddpe/tpl/top-bottom.xsl>
- Lacouture, M., Caballero, C. (02 de agosto 2023). Segundo congreso nacional de ALIADAS, Colombia: El propósito que nos une.
- Ley 590 de 2000 "Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresa"
- ley 905 de 2004 "Por medio de la cual se modifica la Ley 590 de 2000 sobre promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se dictan otras disposiciones"
- OCDE. (s.f). Apoyando el desarrollo de las PYMES en América Latina y el Caribe
- Organización Internacional del Trabajo. (2022). Base de datos de Indicadores principales sobre el mercado laboral. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.TLF.TOTL.IN?locations=C>  
O
- Organización Internacional del Trabajo. (s.f) Sector informal y las formas atípicas de empleo. [https://www.ilo.org/actrav/areas/WCMS\\_DOC\\_ATR\\_ARE\\_INF\\_ES/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/actrav/areas/WCMS_DOC_ATR_ARE_INF_ES/lang-es/index.htm)
- PNUD. (2021). Panorama de los propietarios de micronegocios tras la pandemia <https://www.undp.org/es/colombia/speeches/panorama-propietarios-micronegocios-tras-la-pandemia>
- PNUD. (2023). 17 objetivos para transformar nuestro mundo <https://www.undp.org/es/rumbo-al-2030-acelerar-el-progreso-de-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible>
- Prospectiva Económica (2021). Fedesarrollo centro de investigación económica y social. Prospectiva Económica. Diciembre de 2020 (fedesarrollo.org.co)

- Ramírez, K y Corredor, S. (2023) Los Micronegocios en Colombia 2021: énfasis en el comercio electrónico y la economía popular. Blog Economía Digital. <https://www.ccce.org.co/noticias/los-micronegocios-en-colombia-2021-enfasis-en-el-comercio-electronico-y-la-economia-popular/#:~:text=En%202021%20se%20registr%C3%B3%20un,o%20no%20utilizaron%20este%20servicio.>
- Reunión Regional sobre Políticas Públicas para la Promoción y Apoyo a las PYMES (2015). Políticas Públicas de apoyo a las MIPYMES en América Latina y el Caribe
- Schoar, A. (2010). "The Divide between Subsistence and Transformational Entrepreneurship
- Universidad Sergio Arboleda (2014). Estudio para definir y caracterizar la informalidad en 8 sectores seleccionados del Programa de Transformación Productiva
- Williamson, J. (2004). A Short History of the Washington Consensus. In Lecture: From the Washington Consensus Towards a New Global Governance. Barcelona.