



**EL SEGURO PREVISIONAL EN COLOMBIA**  
**Elizabeth Agudelo Henao**

## Contenido

<b>Introducción.....</b>	<b>2</b>
<b>Naturaleza jurídica del seguro previsional.....</b>	<b>3</b>
<b>Las complejidades del seguro previsional en colombia .....</b>	<b>10</b>
<b>No existe un sistema integral, único y público para las compañías aseguradoras que quieran presentar ofertas en el ramo del seguro previsional.....</b>	<b>10</b>
<b>Fallos judiciales: .....</b>	<b>17</b>
<b>Separación de la comisión de administración y el pago de la prima del seguro previsional: .....</b>	<b>26</b>
<b>Riesgo de longevidad –tablas de mortalidad: .....</b>	<b>29</b>
<b>Interés técnico exigido, descalce de las inversiones: .....</b>	<b>30</b>
<b>Riesgo político de deslizamiento del salario mínimo por encima del Índice de Precios al Consumidor –IPC: .....</b>	<b>31</b>
<b>Problemas de emisión de rentas vitalicias: .....</b>	<b>34</b>
<b>Pago de Incapacidades de origen común asumidas por el seguro previsional.....</b>	<b>37</b>
<b>Prohibición a las compañías aseguradoras del exterior para el ofrecimiento de seguros previsionales. ....</b>	<b>40</b>
<b>Conclusiones.....</b>	<b>43</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>46</b>

## **Introducción.**

El sistema general de Pensiones en Colombia fue reformado mediante la ley 100 de 1993, la cual establece dos regímenes pensionales, fue así como a partir de la vigencia de ésta ley, tenemos un sistema pensional con dos regímenes, uno de capitalización que nació producto de ésta ley y es conocido como el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad - administrado por los Fondos Privados de Pensiones con características propias y excluyentes del otro Régimen de reparto conocido como Régimen de Prima Media con Prestación Definida administrado en su momento por el Instituto de Seguros Sociales hoy Colpensiones.

Ahora bien, algunos se preguntarán ¿cómo se incorpora el seguro dentro del sistema general de Pensiones? Pues bien, la misma ley 100 de 1993 que creó los Fondos Privados de Pensiones, les estableció la obligación de contratar seguros previsionales para cubrir las contingencias de invalidez y sobrevivencia, es así como las compañías aseguradoras que tengan habilitado éste ramo podrán expedir seguros previsionales y rentas vitalicias.

Mediante este documento quiero desarrollar que es el seguro previsional, su importancia dentro del Sistema pensional colombiano, las complejidades que se evidencian en la contratación de ésta póliza debido al contexto social – cultural, normativo y judicial muy propio de nuestro país que no necesariamente se equipara a las complejidades o vacíos que puedan tenerse en otros países.

En esta medida, quisiera detenerme en cada una de esas situaciones que hoy suceden en nuestro entorno colombiano que obstaculizan la fluidez en la contratación de éste seguro y la sostenibilidad económica en doble vía para cada una de las partes, sociedades administradoras de Fondos de Pensiones y Compañías aseguradoras.

Bajo esta línea, se describirán las problemáticas que se evidencian entorno a la contratación de este seguro, mencionaremos las acciones que el Gobierno ha implementado y/o las propuestas presentadas por los diferentes actores como Asofondos, Fasecolda, entre otros. Así mismo, desde el enfoque académico presentaremos propuestas propias que puedan ojalá ser de utilidad dentro del análisis.

### **Naturaleza jurídica del seguro previsional.**

Mediante la ley 100 de 1993<sup>1</sup> se establece la obligación para los Fondos de Pensiones que administran el Régimen de Ahorro individual con Solidaridad, contratar con compañías aseguradoras, seguros que cubran principalmente las contingencias de invalidez y sobrevivencia.

Es así como el seguro previsional o también conocido como el seguro de invalidez y sobrevivencia es aquel que cubre entre otros amparos o garantías, las contingencias asociadas a la invalidez por enfermedades o accidentes de origen común y la muerte. En ambos riesgos se garantiza que, ante la siniestralidad la compañía aseguradora entre a cubrir la porción faltante o adicional de capital que requiere la cuenta individual de los afiliados al Sistema General de Pensiones dentro del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, para obtener las correspondientes pensiones de invalidez o sobrevivencia.

Este seguro previsional presenta unas características es de obligatoria contratación<sup>2</sup> por parte de las administradoras de Fondos de pensiones, así mismo debe ser colectivo y de participación<sup>3</sup>,

---

<sup>1</sup> Congreso de la República, Artículo 108 de la Ley No. 100 de 1993, Secretaría del Senado.

<sup>2</sup> Congreso de la República, Artículo 54 de la ley 1328 de 2009, Secretaría del Senado.

<sup>3</sup> Congreso de la República, Artículo 108 de la Ley 100 de 1993, Secretaría del Senado

es decir, cubre a un grupo determinado de personas que presentan el mismo interés asegurable y el pago de la prima se hace mediante un único pago mensual por parte de la sociedad administradora de Fondo de pensiones que descuenta de la cotización realizada por todos los afiliados.

La prima de éste seguro previsional es asumida por cada uno de los afiliados al Régimen de Ahorro individual con Solidaridad y se recauda a través de la cotización obligatoria, es así como de la tasa de cotización para pensión que se tiene definida en un 16% sobre el ingreso base de cotización, se destina un porcentaje para la capitalización de la cuenta de ahorro pensional del afiliado en un 11.5%, otra parte se destina para el fondo de garantía de pensión mínima en un 1.5% y el porcentaje restante de un 3%, cubre el pago de la prima de los seguros de invalidez y de sobrevivientes y la comisión de administración del fondo de pensiones obligatorias<sup>4</sup>.

De lo anteriormente expuesto, se desprende que el 16% del ingreso base de cotización para pensión más la contribución del 1% o el 2% destinado al fondo de solidaridad pensional<sup>5</sup> no corresponden a aportaciones exclusivamente para la capitalización de la cuenta pensional, sino que adicionalmente este porcentaje deberá cumplir con varias finalidades; Por un lado con una función solidaria con la contribución al fondo de garantía de pensión mínima y el Fondo de solidaridad pensional en aquellos casos de afiliados cuya base de cotización al sistema sean iguales o superiores a cuatro salarios mínimos legales vigentes y de otro lado, ésta contribuyendo al pago de la prima del seguro previsional y la comisión de administración de sus recursos.

---

<sup>4</sup> Congreso de la República, Artículo 20 de la ley 100 de 1993, Secretaría del Senado

<sup>5</sup> Congreso de la República, Artículo 27 de la ley 100 de 1993, Secretaría del Senado

La anterior distribución de cotización al sistema pensional no es similar en el Régimen de Prima Media, donde se distribuye un 13% de la cotización obligatoria del afiliado a éste régimen para financiar la pensión de vejez y el 3% restante, está contemplado para los gastos de administración y seguros de invalidez y sobrevivencia. No obstante, en la práctica en el Régimen de Prima Media existe un Fondo común y de allí se pagan las pensiones de los afiliados a éste régimen, adicionalmente se financian no solamente de éstos recursos sino en gran medida, de un porcentaje que se define dentro del Presupuesto General de la Nación, para el 2018 el Presupuesto General de la Nación alcanzó según cifras del Ministerio de Hacienda<sup>6</sup> la suma de 235.6 billones de los cuales 39.6 billones son para atender pensiones representando el 2.4% del Producto interno Bruto del País.

Ahora bien, están cubiertos por el seguro previsional contratado por los Fondos Privados de Pensiones, los afiliados en los casos de invalidez cuando presentan una pérdida de la capacidad laboral por enfermedad o accidente de origen común igual o superior al 50% debidamente dictaminada y de otro lado, cuando se presenta la muerte del afiliado, y en ambos casos cumplan con los requisitos exigidos en la ley<sup>7</sup> que permiten la obtención de la pensión de invalidez o la pensión de sobrevivencia, los cuales son:

- Que haya cotizado cincuenta (50) semanas dentro de los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración de la invalidez o muerte del afiliado.

---

<sup>6</sup> Ministerio de Hacienda y crédito público, [www.minhacienda.gov.co/homeminhacienda/faces/gestionmisional/presupuestopubliconacional](http://www.minhacienda.gov.co/homeminhacienda/faces/gestionmisional/presupuestopubliconacional), 2018.

<sup>7</sup> Congreso de la República, Artículo 38, 39 y 46 de la ley 100 de 1993, Secretaría del Senado.

- En los eventos de invalidez, el afiliado menor de veinte (20) años de edad deberá acreditar que ha cotizado veintiséis (26) semanas en el último año inmediatamente anterior al hecho generador de su invalidez o su declaratoria.

- En los eventos de invalidez, cuando el afiliado haya cotizado por lo menos el 75% de las semanas mínimas requeridas para acceder a la pensión de vejez, solo se requerirá que haya cotizado 25 semanas en los últimos tres (3) años.

- En el evento de muerte, si un afiliado ha cotizado el número de semanas mínimo requerido en el régimen de prima media en tiempo anterior a su fallecimiento, sin que haya tramitado o recibido una indemnización sustitutiva de la pensión de vejez o la devolución de saldos, los beneficiarios tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes.

De otro lado, es importante tener presente que las pensiones dentro del Régimen de ahorro individual con solidaridad administradas por los fondos privados de pensiones, se obtienen con el capital o saldo acumulado en la cuenta del afiliado, capital que se reúne principalmente de las cotizaciones obligatorias del empleador y trabajador, sumados los rendimientos financieros y el bono pensional, si hubiere lugar.

Sin embargo, con respecto a las contingencias de la invalidez<sup>8</sup> y la muerte<sup>9</sup>, la administradora de fondos de pensiones deberá validar si con el saldo acumulado en la cuenta individual producto de las cotizaciones obligatorias y los rendimientos financieros, el afiliado o sus beneficiarios pueden acceder a la pensión o en el evento que el capital de la cuenta resulte insuficiente para la financiación de la pensión, se solicitará a cargo de la aseguradora, la suma adicional necesaria para complementar el capital requerido para la pensión, lo anterior sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos de ley que den lugar a dichas prestaciones.

Una vez existe reclamación en virtud del siniestro por parte de la sociedad administradora de Fondos de pensiones a la compañía aseguradora, ésta última entidad deberá determinar el monto a pagar no solamente sobre la suma adicional que se requiere para financiar la pensión, sino que adicionalmente requiere calcular el pago de la pensión hasta su último beneficiario. Mediante el pagado del saldo adicional en la cuenta individual, se le informará al afiliado o sus beneficiarios sobre las diferentes modalidades de pensión<sup>10</sup> y solicitará cotizaciones para elegir la modalidad que más le favorezca.

De otro lado, el seguro de invalidez o sobrevivencia tiene otras coberturas adicionales a las ya mencionadas, como son cubrir las incapacidades de origen común después de los 180 días y hasta por 360 días más, el pago de los honorarios de las Juntas medicas de calificación requeridas para

---

<sup>8</sup> Congreso de la República, Artículo 70 de la ley 100 de 1993, Secretaría del Senado

<sup>9</sup> Congreso de la República, Artículo 77 de la ley 100 de 1993, Secretaría del Senado

<sup>10</sup> Congreso de la República, Artículos 79,80, 81 y 82 de la ley 100 de 1993, Secretaría del Senado



determinar la pérdida de capacidad laboral del afiliado y el pago del auxilio funerario<sup>11</sup> a la persona que compruebe haber sufragado los gastos de entierro de un afiliado.

En cifras de Fasecolda,<sup>12</sup> el seguro previsional representa una cobertura que equivale en promedio al 90% del capital necesario para lograr financiar la pensión de invalidez o sobrevivencia. Por su parte la Superintendencia Financiera de Colombia<sup>13</sup>, informó que a corte de diciembre de 2018, bajo la modalidad de retiros programados los Fondos Privados de Pensiones han pensionado por invalidez 9,322 personas y por sobrevivencia 17,265 personas y bajo la modalidad de rentas vitalicias se han pensionado por invalidez 22,788 personas y por sobrevivencia 32,913 personas.

Finalmente, en concepto de la Superintendencia Financiera de Colombia<sup>14</sup> el seguro previsional es de carácter imprescriptible, no siendo posible aplicar la prescripción contemplada en el artículo 1081 del Código de Comercio, como es usual frente a los demás contratos de seguros, al considerar:

*“(...) Ahora bien, considerando -como se explicó- que la suma adicional a cargo de la aseguradora constituye un componente necesario para financiar la pensión, debe subrayarse que la naturaleza no extintiva del derecho a su reconocimiento, se contrapone a la aplicación de un*

---

<sup>11</sup> Congreso de la República, Artículo 86 de la ley 100 de 1993, Secretaría del Senado.

<sup>12</sup> Harold Martínez y Liliana Walteros, Documento Técnico - Características del seguro previsional y la subasta para su adjudicación, publicación URF.

<sup>13</sup> Superintendencia Financiera de Colombia [www.superfinanciera.gov.co/inicio/afiliados](http://www.superfinanciera.gov.co/inicio/afiliados)

<sup>14</sup> Superintendencia Financiera de Colombia, Concepto 2005061070-00 del 19 de diciembre de 2005.

*fenómeno como la prescripción de acciones del contrato de seguro. En efecto, si tenemos en cuenta que la prescripción operaría por el simple hecho de que durante cierto lapso de tiempo no se hubieren ejercitado tales acciones, los efectos de su aplicación se revierten directa e inevitablemente sobre el derecho a la pensión, el cual por el contrario tiene carácter imprescriptible en observancia de los mandatos de orden constitucional consagrados en los artículos 48 y 53 de nuestra Carta Fundamental que expresamente disponen que es un derecho irrenunciable y obligan a su pago oportuno, respectivamente.*

*En otras palabras, esa contraposición entre la naturaleza inextinguible del derecho a la pensión y la institución de la prescripción de acciones del contrato comercial de seguro, jurídicamente debe resolverse dándole prevalencia al derecho de superior jerarquía, que en este caso es el derecho al reconocimiento y pago de la pensión, como expresión directa del derecho constitucional a la seguridad social.*

*Definida la naturaleza jurídica especial que revisten los seguros previsionales, cuyas características los hace diferentes del seguro tradicional, en criterio de esta Dirección a los mismos no les resultan aplicables en su integridad las normas del derecho privado contenidas en el Código de Comercio que regulan los seguros privados; es el caso de la prescripción de acciones contenida en su artículo 1081, cuya aplicación haría nugatorio el derecho a la pensión que es de carácter imprescriptible y quebrantaría el mecanismo para el pago de pensiones que el Estado garantiza a través de la regulación examinada, en cumplimiento de los mandatos de orden constitucional antes citados...”*

## **Las Complejidades del Seguro Previsional en Colombia**

Después de describir qué es el seguro previsional, sus características, a quienes cubre, qué cubre y como se paga la prima, debemos ahondar en cuáles son las problemáticas que se han venido presentando en los últimos años en la contratación de éste seguro, desde la visión de las compañías aseguradoras y de las sociedades administradoras de Fondos de Pensiones.

Se debe tener presente que las problemáticas que entraremos a describir a continuación conllevan un contexto social –cultural, normativo y judicial propio de nuestro país que no necesariamente es comparable con otros sistemas pensionales de capitalización y/o de reparto. No obstante, si llegará a existir la posibilidad de referenciación o comparativo con otros países con sistemas pensionales similares haremos alusión a los mismos.

**No existe un sistema integral, único y público para las compañías aseguradoras que quieran presentar ofertas en el ramo del seguro previsional:**

En Colombia existe cuatro Administradoras de Fondos de Pensiones obligatorias dentro del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (Protección, Porvenir, Old Mutual y Colfondos), las cuales cuentan de acuerdo ha reporte informado por la Superintendencia Financiera de Colombia<sup>15</sup> ha corte de diciembre de 2018 con un total de 15.554.616 afiliados a los diferentes

---

<sup>15</sup> Superintendencia Financiera de Colombia, [www.superfinanciera.gov.co/jsp/9125](http://www.superfinanciera.gov.co/jsp/9125)

multifondos (conservador, moderado y mayor riesgo), cuyo valor total de fondo asciende a \$212.826.260 millones de pesos, y su distribución entre las AFP se presenta en la Tabla. En ésta se observa que entre las AFP Protección y Porvenir se concentra el mayor número de afiliados y valor de Fondo.

**Tabla: Participación de las AFP en el mercado.**

<b>AFP</b>	<b>Valor Fondos</b>	<b>Número Afiliados</b>
PORVENIR	97.518.643	8.913.377
PROTECCION	74.636.071	4.619.393
COLFONDOS	27.732.839	1.906.661
OLD MUTUAL	12.529.764	114.874
OLD MUTUAL PLAN ALTERNATIVO	358.942	311
<b>TOTAL</b>	<b>212.826.260</b>	<b>15.554.616</b>

Fuente: Superintendencia Financiera.

Ahora bien, cada una de las Administradora de Fondos de Pensiones, de manera independiente realizan la contratación del seguro previsional quienes, siguiendo con unos lineamientos trazados por la Superintendencia Financiera de Colombia, realiza el trámite de selección del seguro previsional a través de una invitación les propone a las compañías aseguradoras del ramo de seguridad social, que presenten oferta para su seguro previsional.

---

A continuación, las compañías de seguro con las cuales los Fondos de Pensiones Privadas han suscrito la póliza del seguro previsional durante el periodo del 2005 al 2018:

<b>Año</b>	<b>Protección</b>	<b>Colfondos</b>	<b>Porvenir</b>	<b>Old Mutual</b>	<b>Old Mutual Alternativo</b>
<b>2005</b>	SURA	BOLÍVAR	ALFA	GLOBAL	GLOBAL
<b>2006</b>	SURA	BOLÍVAR	ALFA	GLOBAL	GLOBAL
<b>2007</b>	SURA	BOLÍVAR	ALFA	MAPFRE	MAPFRE
<b>2008</b>	SURA	BOLÍVAR	ALFA	MAPFRE	MAPFRE
<b>2009</b>	SURA	MAPFRE	ALFA	MAPFRE	MAPFRE
<b>2010</b>	SURA	MAPFRE	ALFA	MAPFRE	MAPFRE
<b>2011</b>	SURA	MAPFRE	ALFA	MAPFRE	MAPFRE
<b>2012</b>	SURA	MAPFRE	ALFA	MAPFRE	MAPFRE
<b>2013</b>	SURA	MAPFRE	ALFA	MAPFRE	MAPFRE
<b>2014</b>	SURA	MAPFRE	ALFA	MAPFRE	MAPFRE
<b>2015</b>	SURA	PATRIMONIO AUTONOMO COLFONDOS	ALFA	MAPFRE	MAPFRE
<b>2016</b>	SURA	BOLIVAR	ALFA	MAPFRE	MAPFRE
<b>2017</b>	SURA	BOLIVAR	ALFA	MAFRE	MAFRE
<b>2018</b>	PATRIMONIO AUTONOMO	BOLIVAR	ALFA	MAFRE	MAFRE

Fuente: Fasecolda

Según análisis realizado por la Unidad de Regulación Financiera – URF, se evidencia en la contratación de éste seguro que las aseguradoras se basan en su propia experiencia para determinar la prima de acuerdo con la siniestralidad del fondo de pensiones, así mismo, cada administradora de fondo de pensiones tiene su propio procedimiento y valoración para la aceptación de ofertas del seguro previsional, lo que para algunas aseguradoras consideran como una situación de desventaja

frente a la compañía aseguradora que ya ha operado con el fondo de pensiones y quien cuenta con una mayor información sobre la dinámica del negocio<sup>16</sup>.

Adicionalmente, como pudimos observar en la tabla de participación del mercado de AFP, dos de los cuatro fondos, presentan entre ambos más del 80% de valor de fondo y de afiliados, lo que dificulta para una compañía aseguradora, presentar ofertas para el otorgamiento de la póliza del seguro previsional a varios fondos de pensiones al tiempo, por cuanto difícilmente podría concentrar el riesgo y provisionar patrimonialmente las reservas técnicas<sup>17</sup> necesarias en una sola compañía aseguradora.

Haciendo un comparativo del comportamiento en diferentes países de América Latina sobre cómo realizan la contratación del seguro previsional y cómo lo financian, evidenciamos el siguiente resultado:

<b>País/Característica</b>	<b>Mecanismo para la contratación del seguro</b>	<b>Financiamiento de la Prima</b>
Colombia	Cada AFP con la aseguradora	Conjuntamente entre el trabajador y el empleador
Perú	Licitación por tramos. Única prima para todas las AFP's	100% Empleador
República Dominicana	Por Ley tiene un límite máximo de la Renta Imponible del trabajador	Conjuntamente entre trabajador y empleador

<sup>16</sup> Harold Martinez y Liliana Walteros, Documento Técnico - Características del seguro previsional y la subasta para su adjudicación, publicación URF

<sup>17</sup> Superintendencia Financiera de Colombia, Circular Básica Jurídica C.E. 029 del 2014 Parte II Título IV Capítulo II Numeral 3.

Uruguay	Cada AFP con la aseguradora	100% Empleador
Bolivia	1.71% de la Renta Imponible del Trabajador	100% Trabajador
Chile	Licitación por tramos. Única prima para todas las AFP's	100% Empleador
El Salvador	Cada AFP con la aseguradora	100% Empleador
México	Por Ley se define la prima del seguro y es administrada por el Sistema Público	Empleador – Trabajador – Estado

Después de enunciar la manera como se determina la contratación del seguro previsional en diferentes Países, Colombia ha estado analizando a manera de referenciación el modelo chileno y peruano de licitación por tramos y una única prima para todas las AFP, en el siguiente cuadro encontrarán un mayor detalle en cómo funciona éste mecanismo:

#### Comparación del proceso de licitación del seguro en Chile y Perú.

CARACTERÍSTICA	CHILE	PERU
<b>Quién hace la convocatoria.</b>	Conjunto de AFP	Conjunto de AFP
<b>Mecanismo de la Subasta</b>	Licitación pública Máximo en 14 fracciones y como mínimo en 6 fracciones, Las ofertas deberán ser entregadas en sobre sellado. Cada Compañía de Seguros estará obligada a aceptar la adjudicación de un menor número de fracciones por la misma tasa de prima ofertada. Cada oferta deberá especificar el número máximo de fracciones de hombres y mujeres a las que se postula y el valor de la tasa de prima fija y única.	El proceso de licitación se efectúa por toda la cartera de afiliados al SPP. La cartera deberá dividirse en fracciones de igual tamaño. El número de fracciones fijado en las bases del proceso de licitación Las ofertas se presentarán en acto público. Estará obligada a aceptar la adjudicación de un menor número de fracciones por la misma tasa de prima ofertada. Cada oferta deberá especificar el número máximo de fracciones a las

		que se postula y el valor de la tasa de prima.
<b>Tipo de discriminaciones.</b>	Se licitará en grupos separados de acuerdo al sexo de los afiliados no pensionados menores de 65 años.	Ninguno.
<b>Coaseguro.</b>	Deberán permitir coaseguro. Se entenderá por coaseguro al contrato suscrito por dos Compañías. Fracciones máximas 20% del total.	La presentación de ofertas no admitirán la figura de coaseguros.
<b>Convocatoria.</b>	120 días antes de que expiren los contratos vigentes.	90 días antes de que expiren los contratos vigentes.
<b>Información a suministrar por parte de las AFP.</b>	Población expuesta y siniestralidad histórica. Bases de Licitación del Seguro de Invalidez y Supervivencia en forma gratuita.	Población expuesta y siniestralidad histórica.
<b>Duración del contrato.</b>	Entre uno y cuatro años.	Entre uno y dos años.
<b>Prima recibida por las EAV.</b>	La prima estipulada en su oferta según el número de fracciones de cada grupo que le fueron adjudicadas.	Prima estipulada en su oferta según el número de fracciones que le fueron adjudicadas mediante el proceso de licitación.
<b>Criterios de selección.</b>	Mejor oferta económica. Cubrir al 100% de los afiliados de cada grupo y que implique la menor prima promedio para cada uno de ellos.	La tasa de prima ofertada por la empresa de seguros y el número de fracciones a las que la empresa de seguros postula. La adjudicación de las fracciones deberá efectuarse hasta cubrir el 100% de la cartera licitada.



<b>Resultados de la subasta.</b>	Una tasa única para todos los afiliados al sistema. Aseguramiento de todos los afiliados al sistema por parte de todas las aseguradoras ganadoras. Mayor competencia entre las compañías aseguradoras y, por ende, mayor eficiencia.	Una tasa única para todos los afiliados al sistema. Aseguramiento de todos los afiliados al sistema por parte de todas las aseguradoras ganadoras. Mayor competencia entre las compañías aseguradoras y, por ende, mayor eficiencia.
----------------------------------	--	--

Fuente: Unidad de Regulación Financiera -URF

Teniendo en cuenta lo anterior, ya hace varios meses la Unidad de Regulación Financiera – URF, entidad adscrita al Ministerio de Hacienda, ha venido realizando un estudio sobre el tema, incluso fue publicado un proyecto de decreto<sup>18</sup> que busca reglamentar la subasta para la contratación del seguro previsional que consistiría en la creación de una licitación pública con sobre sellado, con una participación conjunta para la contratación del seguro de invalidez y sobrevivencia de los Fondos de Pensiones obligatorias del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, adelantando la contratación del seguro en un marco homogéneo, en donde participen varias aseguradoras de vida habilitadas en el ramo de pensiones, permitiendo la misma tarifa para el pago de la prima de todos los fondos de pensiones, la adjudicación del seguro se realizaría a más de una aseguradora evitando la concentración del riesgo y permite la figura del coaseguro, es así como se propone, la separación de la siniestralidad y reservas técnicas por género.

Los argumentos de mayor peso que fueron tenidos en cuenta en la implementación de la subasta chilena, son válidos en Colombia, de acuerdo con las consideraciones informadas por la URF<sup>19</sup>,

<sup>18</sup> Unidad de regulación Financiera – URF Proyecto de Decreto “por el cual se reglamenta el artículo 108 de la Ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones

<sup>19</sup> Harold Martínez y Lilibian Walteros, Documento Técnico - Características del seguro previsional y la subasta para su adjudicación, publicación URF

son principalmente: la equidad, la anti - selección referente a la posibilidad de que las fuerzas de ventas de las administradoras seleccionen los afiliados menos proclives a discapacidades o a muertes tempranas conforme a las tendencias de siniestralidad, la transparencia, información clara sobre el costo de la comisión de administración y el costo del seguro.

Por supuesto habrá de tenerse en cuenta que muchas de las variables colombianas no fueron aplicables al caso chileno cuyo entorno social, cultural y judicial es muy distinto, entre ellos el riesgo judicial. Así mismo en Chile doce compañías presentaron ofertas durante la primera subasta y el seguro fue adjudicado a cinco de ellas, en Colombia actualmente solo cinco aseguradoras han participado en las últimas licitaciones de acuerdo con el grafico que observamos en las paginas anteriores.

### **Fallos judiciales:**

La seguridad social en Colombia, cuenta con amplia normatividad que regula la materia, iniciando con normas de rango constitucional al consagrarse en el Artículo 48 de la Constitución Política, como un servicio público de carácter obligatorio, el cual se rige por los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley. Adicionalmente, el Estado debe garantizar los derechos y la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional.

Situación que en la práctica resulta bastante compleja, pues si bien la ley 100 de 1993 y los decretos complementarios, han establecido requisitos en materia pensional para determinar cuándo

se obtiene el derecho a una pensión, existe un alto crecimiento de las acciones judiciales que desconocen los requisitos señalados en la ley y condenan a las administradoras de Fondos de pensiones a otorgar pensiones sin necesariamente cumplir con el lleno de los requisitos, decisiones judiciales que buscan amparar derechos fundamentales y que en un marco proteccionista se alejan de la aplicación de la norma o deciden darle un alcance diferente.

Según cifras reportadas por la Superintendencia Financiera de Colombia a corte de diciembre de 2018, fueron reconocidas pensiones por fallos judiciales, 1.659 de invalidez, 990 de sobrevivencia y 656 de vejez.<sup>20</sup>

Esta situación implica tanto para la compañía aseguradora como para la administradora de fondo de pensiones una gran problemática. De un lado, la incertidumbre para determinar o calcular la siniestralidad en los afiliados teniendo en cuenta que no solo deberán contemplar los requisitos de la ley, sino inclusive las decisiones judiciales que no necesariamente se rigen en estricto sentido a las disposiciones normativas. La compañía aseguradora evidencia dificultades en la tasación de la prima y el cálculo de las reservas técnicas al no tener una metodología que les permita prever las implicaciones de las decisiones judiciales futuras en la siniestralidad y esto ha conllevado a que varias aseguradoras dentro de las ofertas para el otorgamiento del seguro previsional, se vean en la necesidad de la exclusión de las decisiones judiciales dentro de la cobertura de la póliza al considerarlas un riesgo alto o incrementar notablemente la prima para cubrir si es del caso las decisiones judiciales contrarias a la ley.

---

<sup>20</sup> Superintendencia Financiera de Colombia, <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/9110>.

De otro lado, representan para las administradoras de fondos de pensiones la no sostenibilidad del sistema pensional, por cuanto las situaciones descritas anteriormente como son excluir del otorgamiento del seguro previsional las decisiones judiciales que actualmente representan un gran porcentaje de la siniestralidad o incrementar la prima para cubrir dichas decisiones, sumado a otras realidades como el bajo otorgamiento de las rentas vitalicias por vejez, hacen que terminen asumiendo riesgos a través de esquemas de coaseguro con provisiones para pagos o siniestros que son propios de un seguro previsional y en consecuencia, éstas situaciones quebrantan la permanencia del sistema sin una intervención inminente del Gobierno.

Decisiones judiciales que pueden estar en contravía del principio de sostenibilidad financiera introducido por el Acto Legislativo No.01 de 2005 según el cual “El estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del sistema pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional de acuerdo con la ley que esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas”<sup>21</sup>.

Solo por nombrar algunas decisiones judiciales que no tuvieron en cuenta en su momento la sostenibilidad financiera del sistema pensional, tenemos las tomadas en relación al requisito de “fidelidad” (densidad de aportes), derechos de los padres a la pensión de sobrevivencia, derechos pensionales de parejas del mismo sexo, el derecho de contabilizar semanas después de la estructuración de la invalidez o la muerte, disminución de semanas de cotización para el reconocimiento de prestaciones, hijos de crianza, atenuación de los requisitos académicos para los

---

<sup>21</sup> Presidencia de la república, Acto Legislativo 01 de 2005, Secretaria del Senado.

hijos, pensión especial de vejez por hijo invalido y el “principio de la condición más beneficiosa”. Pasaremos a describir algunos de estos pronunciamientos judiciales que tuvieron alto impacto en el Sistema Pensional y por consiguiente, en la cobertura del Seguro Previsional:

**Pensión Especial de Vejez por Hijo invalido:** La Corte Constitucional estableció una pensión especial anticipada de vejez, es decir que no se requiere cumplir con los requisitos definidos para la prestación de vejez en el Régimen de Prima media (edad y semanas cotizadas) o en el Régimen de Ahorro Individual (un capital acumulado superior al 110% de un salario mínimo), cuando: *“La madre trabajadora cuyo hijo padezca invalidez física o mental, debidamente calificada y hasta tanto permanezca en este estado y continúe como dependiente de la madre, tendrá derecho a recibir la pensión especial de vejez a cualquier edad, siempre que haya cotizado al Sistema General de Pensiones cuando menos el mínimo de semanas exigido en el régimen de prima media para acceder a la pensión de vejez”*<sup>22</sup>

**Requisitos de semanas cotizadas al sistema por Jóvenes para pensión invalidez:** Anterior al pronunciamiento de la Corte Constitucional, si un joven hasta los 20 años tenía una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50% debía acreditar para obtener derecho a la pensión de invalidez una cotización al sistema de 26 semanas. Posteriormente, la Corte Constitucional declara EXEQUIBLE el parágrafo 1° del artículo 1° de la Ley 860 de 2003 *‘por la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones’, EN EL ENTENDIDO de que se aplique, en cuanto sea más favorable a la población joven conforme a los fundamentos jurídicos 60 y 61 de la sentencia*

---

<sup>22</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 758 de 2014

*citada*”<sup>23</sup>. Lo anterior significa, que la Corte con esta sentencia extiende el requisito de las 26 semanas para obtener la pensión de invalidez a los jóvenes hasta los 26 años de edad inclusive, lo que antes se daba solo hasta los 20 años, es decir amplia la cobertura de éste requisito en un rango de 6 años más, para quienes anteriormente debían acreditar 50 semanas cotizadas en el sistema pensiones.

**Pensión de sobrevivencia hijos de crianza:** La Corte Constitucional<sup>24</sup> establece requisitos para acceder a la pensión de sobrevivencia cuando se trata de hijos de crianza, i) Reconocimiento de la relación familiar por parte de los integrantes de la familia, observada con facilidad por terceros; ii) Que el padre o madre de crianza genere una vínculo con el hijo, brindando un apoyo emocional y económico constante; iii) Que los padres y madres de crianza, sustituyan los vínculos consanguíneos o civiles por relaciones de convivencia y afecto (no se limita a una adopción); iv) Que haya dependencia económica por parte de los hijos con los padres de crianza; v) Que en caso de separación se afecten vínculos afectivos.

**Parejas del mismo sexo son beneficiarias de la pensión de sobrevivencia:** En Colombia bajo el concepto inicial de familia conformado por un hombre y una mujer que se unen bajo vínculo matrimonial o como unión marital de hecho, se definía que solo el cónyuge o compañero permanente heterosexual tenía derecho a solicitar la pensión de sobrevivencia. Posteriormente, la Corte Constitucional amplia a parejas del mismo sexo como beneficiarios de la pensión de sobrevivencia acreditando las mismas condiciones que se encuentran contempladas para las

---

<sup>23</sup> Corte Constitucional Sentencia C - 020 de 2015

<sup>24</sup> Corte Constitucional Sentencia T- 106 y 281

parejas heterosexuales, lo anterior argumentando que no debe existir un trato diferenciador o discriminatorio hacia parejas del mismo sexo.<sup>25</sup> Posteriormente, la Corte Constitucional le da efectos retroactivos a ésta decisión en el sentido, inclusive de reconocer pensiones de sobrevivencia a la pareja del mismo sexo frente a la muerte de su compañero acaecido con anterioridad al fallo que concedió la ampliación del beneficio.<sup>26</sup>

**Derecho de los padres a la pensión de sobrevivencia:** En el artículo 13 de la ley 797 de 2003 que modificó el artículo 47 de la ley 100 de 1993, estableció como beneficiarios de la pensión de sobrevivencia a falta de cónyuge, compañero o compañera permanente e hijos, serán beneficiarios los padres del causante si dependían económicamente de forma total y absoluta de este. Posteriormente, la Corte Constitucional<sup>27</sup> declaró inexecutable, dejando sin vigencia el aparte: “*de forma total y absoluta*” al indicar que “ (...) *Para poder acreditar la dependencia económica, no es necesario demostrar la carencia total y absoluta de recursos –propio de una persona que se encuentra en estado de desprotección, abandono, miseria o indigencia– sino que, por el contrario, basta la comprobación de la imposibilidad de mantener el mínimo existencial que les permita a los beneficiarios obtener los ingresos indispensables para subsistir de manera digna (...)*”

**Fidelidad de cotización para con el Sistema:** En el artículo 11 de la ley 797 de 2003, estableció los requisitos para obtener la pensión de invalidez: “...Tendrá derecho a la pensión de invalidez el afiliado al sistema que conforme a lo dispuesto en el artículo anterior sea declarado

---

<sup>25</sup> Corte Constitucional – Sentencia C-336-2008

<sup>26</sup> Corte Constitucional – Sentencia T – 860 de 2011

<sup>27</sup> Corte Constitucional – sentencia C -111 de 2006 de 22 de febrero de 2006, Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Escobar Gil.

inválido y acredite las siguientes condiciones: 1. Invalidez causada por enfermedad: Que haya cotizado 50 semanas en los últimos tres años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración y su fidelidad de cotización para con el sistema sea al menos del 25% del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió 20 años de edad y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez...” La Corte Constitucional<sup>28</sup> declaró inexecutable el requisito de fidelidad para acceder a pensiones de invalidez cualquiera que fuera su causa, posteriormente confirma su jurisprudencia extendiendo sus efectos en la pensión de sobrevivencia<sup>29</sup>.

En este sentido, Freddy Castro, economista y experto en pensiones, manifestó: “Estos cambios en las reglas de juego aumentan los costos de la seguridad social. Sólo con la decisión de los hijos de crianza las aseguradoras tuvieron que reservar \$7 billones de su patrimonio y eso es un aumento inmediato de la siniestralidad”<sup>30</sup>

Teniendo en cuenta como las decisiones judiciales por fuera del alcance de la normatividad vigente pueden alterar o modificar la siniestralidad y costo del seguro previsional, se podrían plantear varias alternativas de solución; Bajo esta misma línea, recientemente se presentó por parte del Gobierno Nacional el Proyecto del Plan Nacional de Desarrollo 2019 -2022, donde se propone entre otros temas asociados al sistema general de pensiones, la posibilidad de establecer facultades al Gobierno para definir mecanismos de cobertura frente a los riesgos judiciales.<sup>31</sup> En nuestro

---

<sup>28</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1056-03, mediante Sentencia C-1094-03 de 19 de noviembre de 2003, Magistrado Ponente Dr. Jaime Córdoba Triviño, sentencia C- 428 de 2009.

<sup>29</sup> Corte Constitucional Sentencia C- 556 de 2009

<sup>30</sup> Paula Delgado Gomez, A las aseguradoras no les suena el negocio de las pensiones – el Espectador, 8 de septiembre de 2018.

<sup>31</sup> Proyecto Plan Nacional de Desarrollo 2019 -2022, Artículo 119°.



análisis, se podrían evaluar las siguientes propuestas como estrategias para la disminución de este riesgo:

- La existencia de jurisdicciones especializadas, donde sean jueces expertos en el sistema de seguridad social quienes estén a cargo de las decisiones particulares, debido a que en la práctica nos encontramos incluso con jueces penales fallando sobre temas del sistema pensional o de la salud a través del mecanismo de la tutela. Sino resulta posible tener jurisdicciones especializadas se requiere establecer por parte del Gobierno nacional mecanismos que permitan un mayor control a las decisiones de los jueces para que la motivación y sus decisiones se encuentren conforme a ley.

- También podría proponerse facultades jurisdiccionales a la Superintendencia Financiera de Colombia en su delegatura de Pensiones, entidad que cuenta con el conocimiento y la experticia para dirimir conflictos desde el conocimiento técnico. Actualmente, la Superintendencia de industria y comercio cuentan con funciones jurisdiccionales para la protección del consumidor, permitiendo que, a través de ésta entidad, los particulares puedan resolver o dirimir conflictos asociados a garantías de bienes y/o servicios, resultando una buena práctica para descongestionar la justicia ordinaria con funcionarios que cuentan con la experticia en esta materia.

De otro lado, resulta necesario que cada decisión judicial implique un análisis de la sostenibilidad financiera del sistema pensional o en todo caso promover en mayor grado mecanismos como es el incidente de impacto fiscal, el cual mediante la ley 1695 de 2013, en

desarrollo del artículo 334 de la Constitución Política de Colombia, permite prevenir alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal, buscando que se modifiquen los efectos de las sentencias de las máximas corporaciones judiciales del nivel nacional que conlleven consecuencias para las finanzas públicas. Para impulsar este mecanismo es necesario contar con la participación activa del Ministerio de Hacienda, no solo como parte del trámite sino incluso en la sustentación del incidente, argumentando las posibles consecuencias de la decisión del alto tribunal en la sostenibilidad de las finanzas del País.

Este mecanismo no ha tenido mayor aplicabilidad, el Gobierno ha sido poco activo en ésta materia dado que es notorio el detrimento económico frente a las administradoras de Fondos de pensiones privadas, sin tener en cuenta que en la realidad el efecto sobre las finanzas del Estado es similar o superior, pero como no está explícito y discriminado, se funde con los demás costos que asume el Fisco Nacional en los regímenes públicos, pudiendo pasar su impacto desapercibido en un primer momento.

Por tanto, consideramos que el Gobierno a través del Ministerio de Hacienda debería promover cada vez más éste mecanismo, en los eventos de aquellas decisiones que genera grandes consecuencias sobre la sostenibilidad fiscal del país. Un reciente ejemplo, se presentó cuando conocimos la solicitud de incidente de impacto fiscal sobre el proyecto de ley aprobado por el Congreso y objetado por el Gobierno Nacional, sobre la disminución de la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados del 12 % al 4% del ingreso de la respectiva mesada pensional<sup>32</sup>, donde uno de los principales argumentos del Gobierno correspondía a la

---

<sup>32</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-066 de 2018 Magistrado Sustanciador: Cristina Pardo

sostenibilidad fiscal y que permitió que la Corte Constitucional determinará fundada la objeción gubernamental.

### **Separación de la comisión de administración y el pago de la prima del seguro previsional:**

Las sociedades administradoras de Fondos de Pensiones en Colombia, tienen un objeto social restringido de acuerdo con la normatividad vigente, del cual se desprende su principal fuente de ingreso que corresponde al cobro de comisión por la administración de los recursos en los fondos de pensiones.

Éste cobro de comisión de administración en los Fondos de Pensiones Obligatorias se encuentra estrictamente regulado<sup>33</sup> y corresponde al 3% del porcentaje de cotización obligatoria realizada por el afiliado, el cual se comparte entre la comisión de administración y el seguro previsional, en consecuencia, esto implica que la viabilidad de la industria depende en parte de la comisión de administración que cobran los fondos de pensiones, la cual está estrictamente ligada del costo del seguro previsional. En esta medida, si la tarifa del seguro previsional aumenta representa un menor margen para la comisión.

Esto quiere decir que, si bien el seguro previsional es un contrato autónomo e independiente para cada sociedad administradora de Fondos de pensiones, la prima podría variar de acuerdo al número de afiliados, los rangos de edades, sexo, histórico de siniestralidad entre otros factores, lo que se podría evidenciar en tarifas diferentes para cada Fondo de pensiones, y por ende en un

---

<sup>33</sup> Congreso de la República, Artículo 20 de la ley 100 de 1993. Secretaria del Senado.

mayor o menor cobro de comisión de administración, si bien entre la prima del seguro y el cobro de la comisión de administración no podrá exceder del 3%.

Por tanto, al no estar separados los cobros de la prima del seguro previsional y la comisión de administración del Fondo, existe un desincentivo hacia las Administradoras de Pensiones que afilian trabajadores de menores ingresos, por cuanto la siniestralidad de los grupos de menores ingresos es mayor, no solamente por la mayor incidencia de eventos de origen común en este grupo, sino porque el seguro tiene que reconocer siempre la base de un salario mínimo. Eso hace que el porcentaje de reconocimientos sobre las primas recibidas de ese segmento es muy superior, debido a la mayor siniestralidad.

Actualmente, las comisiones de administración de los fondos de pensiones obligatorias oscilan entre el 1.01% al 2.13%, cifras que como ya se expuso son variables y dependen en gran medida de la tarifa del seguro previsional que tiene cada Fondo. Situación que como lo ilustramos en su momento, no es similar en países como Chile y Perú quienes tienen separados el concepto de comisión de administración y el seguro de invalidez y sobrevivencia, éste último contratado mediante la implementación de la subasta pública.

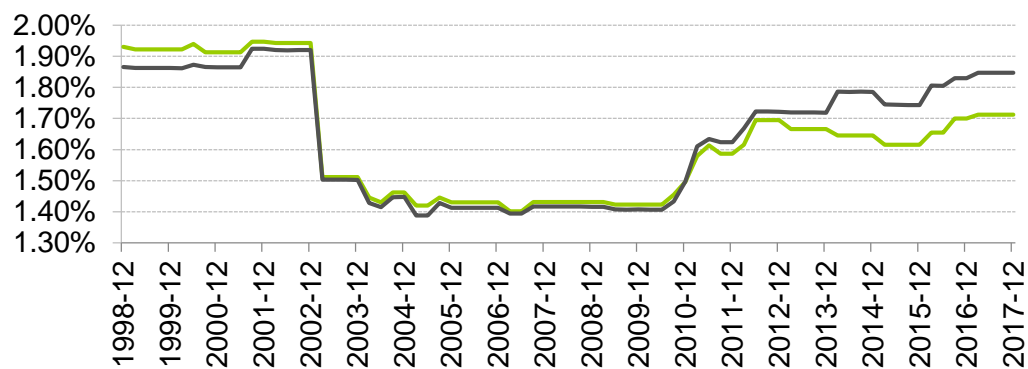
**Cuadro estadístico Tasas del Seguro Previsional**

<b>Fecha</b>	<b>COLFONDO S</b>	<b>PROTECCIO N</b>	<b>PORVENIR</b>	<b>Old Mutual</b>
Dic-98	2.05%	2.00%	1.50%	1.99%
Dic-99	2.05%	2.00%	1.50%	1.99%
Dic-00	2.05%	2.00%	1.50%	1.99%
Dic-01	2.00%	2.00%	1.75%	1.99%

Dic-02	2.00%	2.00%	1.75%	1.99%
Dic-03	1.51%	1.25%	1.50%	1.59%
Dic-04	1.51%	1.50%	1.35%	1.59%
Dic-05	1.42%	1.25%	1.50%	1.59%
Dic-06	1.42%	1.25%	1.50%	1.59%
Dic-07	1.42%	1.25%	1.45%	1.47%
Dic-08	1.42%	1.25%	1.45%	1.47%
Dic-09	1.37%	1.25%	1.45%	1.47%
Dic-10	1.56%	1.50%	1.45%	1.47%
Dic-11	1.54%	1.90%	1.45%	1.33%
Dic-12	1.54%	1.90%	1.60%	1.33%
Dic-13	1.80%	1.80%	1.60%	1.33%
Dic-14	1.80%	1.80%	1.85%	1.13%
Dic-15	1.95%	1.65%	1.85%	1.01%
Dic-16	2.13%	1.76%	1.90%	1.01%
Dic-17	2.13%	1.81%	1.90%	1.01%
Dic -18	2.13%	1.91%	1.94%	1.01%

Fuente: Fasecolda

### Estadística Promedio Histórico



Fuente: Fasecolda.

### **Riesgo de longevidad –tablas de mortalidad:**

Las tablas de mortalidad fueron ajustadas bajo la Resolución No. 1555 de 2010 de la Superintendencia Financiera de Colombia, discriminadas por sexo, tomando como base la experiencia obtenida para el período 2005-2008, lo que representa que éstas tablas de mortalidad tienen una vigencia de diez años, pudiendo existir a la fecha situaciones que han permitido cambios en ésta medición, tales como los avances en la medicina, los cuales han permitido incrementar las esperanzas de vida, es decir que podría existir una mayor prolongación de la vida.

Por consiguiente, como la mortalidad es un fenómeno que puede ser de constante variación se hace necesario tablas de mortalidad actualizadas y dinámicas que permitan realizar adecuadamente los cálculos para efectos de las reservas técnicas y la adecuada proporción del riesgo en la tasación de la prima del seguro.<sup>34</sup>

Teniendo en cuenta que estas tablas de mortalidad, resultan de suma importancia para estimar y pagar la suma adicional en los casos de invalidez y sobrevivencia, calcular las reservas técnicas, así como el cálculo de las mesadas pensionales en las rentas vitalicias.

---

<sup>34</sup> Armando Zarruk, Andrés Mauricio Villegas, Fabio Ortiz, Aspectos teóricos Tablas de Mortalidad, Evolución en el Sector Asegurador Colombiano

### **Interés técnico exigido, descalce de las inversiones:**

Uno de los riesgos de las compañías aseguradoras es el descalce de las inversiones al presentarse dificultades para obtener inversiones o activos que se ajusten a las obligaciones y reservas de largo plazo, en la medida que no es recurrente encontrar activos que calcen por el mismo periodo de tiempo con las obligaciones pensionales, lo que deriva en riesgos de reinversión que se agudizan en un mercado de capitales limitado y un régimen de inversión restrictivo de reservas para las compañías aseguradoras.

Las dificultades de calzar las inversiones de largo plazo de acuerdo con las tasas de interés que el mercado pueda generar se relaciona estrechamente con el interés técnico, es decir, con la tasa de interés de largo plazo inherente a los títulos de tasa fija, donde en ocasiones las inversiones pueden ubicarse en niveles cercanos al interés técnico definido. Lo anterior teniendo en cuenta que el interés técnico en Colombia que es del 4%.

Ante estos hechos donde existen bajas rentabilidades, implicará para las compañías aseguradoras una mayor provisión de reservas y un incremento de la prima. Esto podría llevarnos a analizar si podríamos tener una fijación de precios más flexibles o variables tales como ocurre en Perú, Chile y México<sup>35</sup> teniendo en cuenta los movimientos de las tasas de mercados.

---

<sup>35</sup> Arbeláez María Angélica, Botero Jorge Humberto, González Alejandra, Salamanca Camila, Suárez David, Sostenibilidad del Seguro Previsional en Colombia, Estudio Fedesarrollo, La Industria Aseguradora en Colombia, Tomo II, FASECOLDA, 2011.

Según de Salazar y Arbeláez (2007) propone diferentes medidas para reducir el riesgo de tasa de interés y de reinversión: a) adoptar un nivel de tasa de interés técnico más bajo, en concordancia con la evolución futura de las tasas de interés reales de largo plazo; b) adoptar una tasa de interés técnico flexible, atada a la rentabilidad de un título de largo plazo con muy bajo nivel de riesgo; y c) la emisión de deuda pública de largo plazo (20-30 años)<sup>36</sup>

### **Riesgo político de deslizamiento del salario mínimo por encima del Índice de Precios al Consumidor –IPC:**

Los incrementos anuales del salario mínimo legal vigente en Colombia por encima del IPC, generaba grandes impactos en materia pensional, debido a que el Sistema General de Pensiones en Colombia establece reajustes a las pensiones independientemente del régimen pensional con el fin de mantener su poder adquisitivo en el tiempo, es por esto que se incrementan anualmente, teniendo como base los índices de precios del consumidor salvo para aquellas pensiones de salario mínimo, las cuales serán reajustadas en el porcentaje que se incremente éste salario, por cuanto ninguna pensión podrá ser inferior a un salario mínimo<sup>37</sup>.

Por consiguiente, si el salario mínimo es superior al IPC, se presentaba un riesgo alto difícilmente medible por las compañías aseguradoras, en la medida que si no calculaban adecuadamente las reservas técnicas podían tener diferencias entre el porcentaje provisionado como incremento de las pensiones y el porcentaje de incremento real de las mismas.

---

<sup>36</sup> Salazar, N., Arbeláez, M. & Chaparro, J. (2007). El Negocio de Rentas Vitalicias en Colombia: Riesgos y Desafíos Hacia el Futuro, Mimeo, Fedesarrollo.

<sup>37</sup> Artículo 48 de la Constitución Política de Colombia



Como consecuencias de esta problemática, se generaba que las compañías aseguradoras del ramo de vida, no presentarán interés en la oferta de la renta vitalicia y la renta programada con renta vitalicia diferida en la cobertura de vejez, por cuanto implica realizar unas reservas más altas para las pensiones más bajas que son en gran medida, las que presentan un mayor riesgo de siniestralidad.

Ante la problemática el Gobierno Nacional dentro de sus facultades de intervención expide el Decreto No.36 de 2015, hoy recopilado en el Decreto 1833 del 10 de noviembre de 2016 compilatorio de las normas del Sistema General de Pensiones, que tiene por objeto establecer el mecanismo de cobertura que permita a las aseguradoras de vida cubrir el riesgo del deslizamiento del salario mínimo, que presentan las pensiones de renta vitalicia inmediata y renta vitalicia diferida, el pago a la cobertura que haya lugar será con cargo al Presupuesto General de la Nación.

Como parte de la reglamentación derivada de la norma en mención, el Ministerio de Hacienda expidió el Decreto No. 192 del 2015, mediante el cual designa a la Oficina de Bonos Pensionales –OBP, entre otras funciones a la de desempeñarse como autoridad técnica de la administración y ejecución del mecanismo de cobertura de salario mínimo.

Conforme a lo anterior, la Oficina de Bonos pensionales informa anualmente el valor del parámetro de deslizamiento que deberán utilizar las compañías aseguradoras de vida para proyectar el crecimiento real de las mesadas a pagar al beneficiario(s) de las rentas.

Desde la emisión de las normas anteriormente mencionadas, estos han sido los parámetros anuales informados por la OBP:

<b>1 de enero al 31 de diciembre</b>	<b>Porcentaje de parámetro</b>
<b>2015</b>	0,92%
<b>2016</b>	0,71%
<b>2017</b>	0,27%
<b>2018</b>	0,0%
<b>2019</b>	0,0%

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Según la Oficina de Bonos Pensionales - OBP, en el año 2016 se inscribieron 3,076 rentas vitalicias, las cuales representan el 77% del total emitidas.

Ahora bien, esta problemática no solo se presentaba en las rentas vitalicias sino incluso en las pensiones bajo la modalidad de retiro programado administradas por los Fondos de Pensiones, pues en la medida que el salario mínimo se incrementa más allá de los índices de precios del consumidor, debe generar obligatoriamente incrementos de mesadas pensionales que no necesariamente han sido previsibles en las proyecciones actuariales, lo que conlleva que el incremento de las mesadas pensionales no necesariamente resulta armónico con los reajustes que éste tipo de pensiones deberían presentar, teniendo en cuenta el saldo de la cuenta pensional. Esto podría traer consecuencia como la descapitalización de las cuentas individuales, incluso por más controles de recalculation anual que realicen la administradora de fondos de pensiones, el capital puede

llegar a ser insuficiente en algún momento debido a los incrementos anuales ajustados al salario mínimo, en cumplimiento de la premisa que no pueden existir pensiones inferiores a éste valor.

Teniendo en cuenta lo anterior, observamos como también es completamente viable el deslizamiento del salario mínimo en la modalidad de retiro programado. En el Proyecto del Plan Nacional de Desarrollo radicado en el congreso, se propone que el Gobierno Nacional pueda establecer mecanismos de cobertura que permitan a las administradoras de fondos de pensiones del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad cubrir el riesgo del incremento que podrían tener las pensiones cuando el aumento del salario mínimo mensual legal vigente sea superior a la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor certificada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística para el respectivo año.<sup>38</sup>

### **Problemas de emisión de rentas vitalicias:**

Cuando el afiliado tiene derecho a una pensión de vejez o invalidez y sus beneficiarios a la pensión de sobrevivencia, se presenta el derecho a elegir la modalidad pensional a través de la cual se desea percibir la mesada pensional, una de las modalidades es la renta vitalicia.

El seguro de renta vitalicia, es un contrato irrevocable entre el pensionado y la compañía aseguradora, el cual consiste en trasladar en un solo pago del Fondo de Pensiones a la compañía aseguradora con la cual se contrata la renta vitalicia, el capital acumulado en la cuenta individual,

---

<sup>38</sup> Proyecto Plan Nacional de Desarrollo 2019 - 2022.

los rendimientos financieros y bono pensional si hubiera lugar, adicionalmente, la indemnización que haya sido aportada por el seguro previsional en los eventos de invalidez y sobrevivencia.

La contraprestación para el pensionado es recibir un pago mensual de por vida que se incrementará anualmente con el IPC o en los eventos de pensiones de un salario mínimo se incrementará de acuerdo con el salario mínimo vigente, por cuanto nunca podrá existir una pensión inferior a éste valor<sup>39</sup>.

Así mismo, en este caso los riesgos asociados a la longevidad, pérdida del valor adquisitivo y riesgos financieros son cubiertos por la compañía aseguradora, lo que se evidencia en el tímido crecimiento de la póliza de renta vitalicias en Colombia. Las rentas vitalicias solo representaban a 2015 “el 13% de los pensionados por vejez (vs. 66% en Chile a los veinte años de funcionamiento del RAIS), mientras que el retiro programado concentra el 87% restante de los pensionados por vejez (vs. 34% en Chile)”<sup>40</sup>

Existe ausencia de mercado de rentas vitalicias en Colombia, lo que implica buscar alternativas para reactivar este mercado, por cuanto la modalidad pensional más utilizada actualmente es el retiro programado y en ocasiones debido a la falta de cotización por las compañías aseguradoras de la renta vitalicia. Siendo preocupante que el mercado actual de rentas vitalicias no está orientado

---

<sup>39</sup> Congreso de la República, Artículo 14 de la ley 100 de 1993. Secretaria del Senado.

<sup>40</sup> Sergio Clavijo, Alejandro Vera, David Malagón, Laura Clavijo, Andrea Ríos, Ekaterina Cuéllar y Nelson Vera en representación de Anif y Fasecolda, Ausencia de aseguramiento de los riesgos de vejez, invalidez y muerte y sus efectos sobre la sostenibilidad pensional de Colombia, noviembre de 2015.

a las pensiones de bajos ingresos que corresponde a más del 70% de las pensiones otorgadas en Colombia.

En procura de buscar un incremento del mercado de las rentas vitalicias en Colombia, el Ministerio de Hacienda ha venido trabajando en un proyecto de Decreto denominado SISCOP cuyo objetivo es buscar dinamizar el mercado de Rentas Vitalicias a través de un sistema electrónico de ofertas y elección de modalidad de pensión. En este mecanismo se registraría de manera obligatoria las contrataciones de las modalidades de pensión del Régimen de Ahorro Individual.

El SISCOP proveerá de información completa y comparable a los afiliados o beneficiarios de las ofertas de mesadas del mercado para que su elección se realice con información oportuna y suficiente. Adicionalmente, proporciona información homogénea y suficiente a todo el mercado sobre las solicitudes de ofertas presentadas por los afiliados, dotando de agilidad y transparencia al proceso de contratación de pensión.

Resultaría interesante conocer la efectividad del mecanismo bajo los escenarios y actores actuales o incluso visualizar el otorgamiento de rentas vitalicias por parte del Estado a través de una aseguradora estatal o de cualquier otra entidad que sea designada para éstas funciones.

### **Pago de Incapacidades de origen común asumidas por el seguro previsional.**

Como lo comentamos en su momento, el seguro previsional también tiene a cargo dentro de las coberturas, el pago de las incapacidades generadas por enfermedad de origen común, es decir un auxilio asociado a la imposibilidad física o mental de poder desempeñar sus actividades laborales en determinado periodo de tiempo.

Haciendo un recuento del trámite de reconocimiento y pago de incapacidades en Colombia tenemos que:

- El pago de las incapacidades laborales de origen común iguales o menores a los dos (2) primeros días corren por cuenta del empleador en una cuantía igual al 100% del salario<sup>41</sup>
  
- Las incapacidades por enfermedad general que se causen desde el tercer (3) día y hasta el día 180 deben ser pagadas por la EPS<sup>42</sup>. En todos los casos, corresponde al empleador adelantar el trámite para el reconocimiento de esas incapacidades<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Decreto 2943 del 17 de diciembre de 2013, por el cual se modifica el párrafo 1° del artículo 40 del Decreto 1406 de 1999

<sup>42</sup> Congreso de la República, Artículo 206 Ley 100 de 1993 Secretaria del Senado.

<sup>43</sup> Congreso de la República, Artículo 121 Decreto Ley 19 de 2012, Secretaria del Senado.

- La EPS deberá examinar al afiliado y emitir, antes de que se cumpla el día 120 de incapacidad temporal, el respectivo concepto de rehabilitación. El mencionado concepto deberá ser enviado a la AFP antes del día 150 de incapacidad.<sup>44</sup>

- Posteriormente, teniendo el concepto Favorable de rehabilitación por parte de la EPS, la AFP deberá postergar el trámite de calificación de la invalidez hasta por 360 días adicionales, reconociendo el pago de las incapacidades causadas desde el día 181 y hasta 540 días de incapacidad laboral.<sup>45</sup>

Este último punto, fue objeto de muchas interpretaciones en los estrados judiciales por cuanto para algunos jueces incluso después del día 540 de incapacidad laboral, se mantenía la obligación por parte de los Fondos de Pensiones del pago de éste auxilio, generando en algunos casos que existieran incapacidades indefinidas. Discusión que quedó zanjada en el Plan Nacional de Desarrollo de 2015,<sup>46</sup> el cual aclaró que las incapacidades superiores al día 540, su reconocimiento y pago están a cargo de las EPS, quienes podrán recobrar las sumas canceladas por dicho concepto, ante la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud — ADRES.

---

<sup>44</sup> Congreso de la República, Artículo 142 Decreto Ley 19 de 2012 Secretaria del Senado.

<sup>45</sup> Congreso de la República, Artículo 142 Decreto Ley 19 de 2012 Secretaria del Senado

<sup>46</sup> Congreso de la República, Literal a) Artículo 67 de la ley 1753 de 2015. Secretaria del Senado.

No obstante, actualmente, sigue existiendo una problemática ahora a cargo de las EPS y es hasta cuando deberá prolongarse este pago por concepto de incapacidades ya sea que exista concepto favorable o no de rehabilitación.

En la reciente propuesta de Plan Nacional de Desarrollo, se indica que estará a cargo de la EPS, las incapacidades que superen 540 días y hasta máximo 630 días.<sup>47</sup>

Esta propuesta consideramos permite que retorne el riesgo judicial, al permitir prolongar el pago de incapacidades en exceso hasta los 630 días, se debe propender por que exista concepto de calificación.

Adicionalmente, establecer que Colpensiones y/o las administradoras de fondos privados de pensiones, continúen haciendo el pago de incapacidades, si no se califica la persona, debe tener el contexto de ciertas situaciones que hoy impiden ésta calificación oportuna, como es la ausencia de concurrencia del afiliado para dar continuidad a éste tipo de valoraciones, ya que a algunas personas les resulte más conveniente permanecer en un sistema de pago de incapacidad y no de una pensión de invalidez (a la cual podrían llegar a no acceder por no tener pérdida de capacidad laboral del 50% o más).

De esta manera, consideramos que si “no hay concepto favorable de rehabilitación” el afiliado debe ser legalmente obligado a calificarse antes del día 181, para así definir el derecho a la pensión, sin que quede una prestación pendiente por parte de las Administradoras de pensiones.

---

<sup>47</sup> Proyecto Plan de Desarrollo 2019 -2022 “Artículo 118°



Para concluir, se debe evitar que se desangre el sistema pensional a través de este mecanismo que en ocasiones es mal utilizado o se abusa del mismo.

### **Prohibición a las compañías aseguradoras del exterior para el ofrecimiento de seguros previsionales.**

La reglamentación existente no previó un procedimiento a seguir en caso de que ninguna de las compañías de seguros autorizadas para operar en Colombia y que tienen el ramo previsional aprobado por la Superintendencia Financiera de Colombia presentaran propuesta para contratar el seguro previsional para los afiliados a los fondos de pensiones obligatorias administrados por las AFPs del Régimen de Ahorro Individual.

En Colombia está prohibido celebrar operaciones de seguros con compañías extranjeras no autorizadas en el país para desarrollar la actividad aseguradora, salvo los seguros asociados al transporte marítimo internacional, la aviación comercial internacional y el lanzamiento y transporte espacial (incluyendo satélites), así como seguros que amparen mercancías en tránsito internacional (en adelante “*Seguros MAT*”), las entidades aseguradoras que ofrezcan este tipo de seguros relacionados directamente con la operación de transporte deberán estar inscritas en el RAIMAT.

Así mismo, el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero expresamente dispone que las compañías extranjeras no podrán ofrecer seguros que sean considerados obligatorios en Colombia, ni seguros asociados a la seguridad social:

*“Toda persona natural o jurídica, residente en el país, podrá adquirir en el exterior cualquier tipo de seguro, con excepción de los siguientes: a) Los seguros relacionados con el sistema de seguridad social, tales como los seguros previsionales de invalidez y muerte, las rentas vitalicias o los seguros de riesgos profesionales;*

*b) Los seguros obligatorios;*

*c) Los seguros en los cuales el tomador, asegurado o beneficiario debe demostrar previamente a la adquisición del respectivo seguro que cuenta con un seguro obligatorio o que se encuentra al día en sus obligaciones para con la seguridad social, y*

*d) Los seguros en los cuales el tomador, asegurado o beneficiario sea una entidad del Estado...”<sup>48</sup>*

En este mismo sentido, en el párrafo segundo del artículo 61 de la Ley 1328 de 2009 establece el “COMERCIO TRANSFRONTERIZO DE SEGUROS”, *“toda persona natural o jurídica, residente en el país, podrá adquirir en el exterior cualquier tipo de seguro, con excepción, entre otros, de: “a) Los seguros relacionados con el sistema de seguridad social, tales como los seguros previsionales de invalidez y muerte, las rentas vitalicias o los seguros de riesgos profesionales”*, es decir, que no existe posibilidad de contratar este seguro por fuera del país.

La prohibición mencionada se fundamenta en la Protección del Consumidor Financiero al considerar que donde se permitiera el ofrecimiento de seguros por entidades extranjeras sin

---

<sup>48</sup> Párrafo 2 del Artículo 39 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, Decreto 663 de 1993.

operación en el país, el residente colombiano estaría desprotegido al momento de una queja o requerimiento, por cuanto no existe el control y supervisión de los entes de inspección y vigilancia en Colombia.

En este sentido para que una compañía aseguradora ofrezca seguros obligatorios o relacionados con la seguridad social necesariamente deberá constituirse en Colombia como Sociedad Anónima y cumplir con todas las exigencias de constitución y aprobación del ramo de seguros o mediante una sucursal en el País.

No desconocemos los riesgos que fundamentaron la decisión del legislador, pero consideramos que, ante el poco mercado de aseguradoras en el ramo previsional, debería explorarse de manera conjunta con el regulador alternativas que permitan vincular de manera controlada en la oferta de este tipo de seguros a las compañías extranjeras, no limitándolas solamente a la figura del coaseguro.

### Conclusiones.

No cabe duda, que los fondos de pensiones obligatorias del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad requieren contar con un seguro de invalidez y sobrevivencia que en los términos de lo establecido en el artículo 108 de la ley 100 de 1993, se debe considerar obligatoria la contratación del seguro previsional de invalidez y sobrevivencia con una compañía de seguros autorizada en Colombia y que tenga aprobado el ramo previsional.

No obstante, en el evento de que habiendo adelantado la Administradora de Fondos de Pensiones del RAIS todo el procedimiento establecido por la misma ley para asegurar la libre concurrencia de oferentes (aplicando, como ya se anotó los principios de igualdad de acceso, igualdad de información, objetividad de selección del asegurador, Unidad de la póliza, periodicidad), ninguna compañías de seguros presente oferta para expedir el seguro previsional de invalidez y sobrevivencia para sus afiliados a los Fondos de Pensiones obligatorias, no queda posibilidad diferente a invocar el principio general de derecho que de manera clara establece: “NADIE PUEDE SER OBLIGADO A LO IMPOSIBLE”.

De esta manera, consideramos que por todo lo anterior y en defensa ante todo del Sistema de Seguridad Social en Pensiones y de los afiliados a las AFPs, lo sensato es permitir (y si es necesario buscar para el efecto la reglamentación de la Ley 100 de 1993), que, frente a la ausencia de apetito por parte de las compañías de seguros que tiene aprobado el ramo previsional de ofrecer y expedir la póliza previsional de invalidez y sobrevivencia de que trata el artículo 108 de la ley 100 de 1993 (no hay disposición legal que las obligue), procedan otras alternativas que permitan

garantizar la atención de las sumas adicionales necesarias para financiar las pensiones de invalidez y sobrevivencia y el pago tanto del auxilio funerario como de las incapacidades temporales de origen común de los afiliados a los Fondos de Pensiones obligatorias administrados por las AFPs del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

Por consiguiente, resulta necesario explorar posibilidades ante las complejidades actuales del seguro previsional, pues ya se ha evidenciado como a lo largo de la existencia de la disposición normativa, dos administradoras de fondos de pensiones tuvieron periodos donde después de cumplir con todo el procedimiento establecido en la ley para asegurar la libre concurrencia de oferentes, las compañías aseguradoras no presentaron ofertas para contratar el seguro de invalidez y sobrevivencia, situaciones que fueron conocidas por la Superintendencia Financiera de Colombia dentro de su función de inspección, vigilancia y control.

Se hace necesario contar con mayor compromiso del Gobierno Nacional para que en conjunto con las compañías aseguradoras, los fondos de pensiones e incluso las agremiaciones de pensionados se establezcan mesas de trabajo que propicien soluciones a ésta problemática que no es de menor envergadura, pues debido a la ausencia de mercado de seguros previsionales y los riesgos financieros que representan para las administradoras de pensiones y el mismo régimen de Ahorro individual, resultan retos regulatorios y financieros importantes.

Para algunos podría resultar descabellado explorarse esquemas de autoseguros administrados por Fiduciarias o fondos de mutualidad, sin embargo, ante la imposibilidad de contratación de un seguro previsional, podrían estos esquemas ser una opción. Otra alternativa, podría ser contar con

nuevos actores en el mercado de rentas vitalicias que impliquen una mayor dinámica al mercado, resultaría interesante contar con la participación del Estado, quien podría constituir una aseguradora pública dentro del mercado de rentas vitalicias. En este sentido, se busca articular varias técnicas, el ahorro o autoseguro y de otro lado, el seguro; sin perjuicio de las reservas y/o provisiones que se consideren y la vigilancia del supervisor.

En este sentido, los fondos de pensiones provisionarían tal como sucede con la reserva de estabilización, unas sumas de dinero de manera separada y autónoma al patrimonio de la administradora de Fondos de pensiones, incluso administrados a través de esquemas fiduciarios que basados en criterios técnicos y financieros puedan garantizar una adecuada gestión de los recursos. Este esquema con el control del supervisor, podría generar una cobertura quizás no en su totalidad de los riesgos en su momento expuestos, pero sí una alternativa que permita el pago de los siniestros ante la ausencia de seguro.

Actualmente se habla sobre la necesidad de una reforma pensional en el país, existen varias propuestas solo por mencionar algunas como la de Aniiif , Asofondos y fedesarrollo, donde se expone la necesidad de erradicar la competencia entre regímenes con características tan diferentes, establecer esquemas que fortalezcan la cobertura del sistema, entre otros aspectos, no menos importantes como una reforma laboral que contrarreste las problemáticas derivadas de la informalidad laboral y las nuevas formas de empleo, sin dejar de lado la contratación del seguro previsional y las rentas vitalicias en Colombia ya sea con la ampliación de nuevos actores y/o modalidades o con verdaderas soluciones que reactiven el mercado asegurador.

## **Bibliografía**

- Arbeláez María Angélica, Botero Jorge Humberto, González Alejandra, Salamanca Camila, Suárez David, Sostenibilidad del Seguro Previsional en Colombia, Estudio Fedesarrollo, La Industria Aseguradora en Colombia, Tomo II, FASECOLDA, 2011.
- Arenas Monsalve Gerardo, El derecho colombiano de la seguridad social, segunda edición, Legis Editores, 2007.
- Díaz Granados Ortiz, Juan Manuel, Características generales del nuevo sistema pensional y su relación con la actividad aseguradora en Colombia, Memorias de XIX Encuentro Nacional de la Asociación Colombiana de Derecho de Seguros, ACOLOSE, Bogotá, noviembre de 1994.
- Marín Naranjo, Héctor, La prescripción en los seguros previsionales en Colombia, Revista Ibero-Latinoamericana de Seguros Nro 24, junio de 2006, pg. 119.
- Narváez Bonnet, Jorge Eduardo, La prescripción de los seguros previsionales en Colombia, Revista Ibero-Latinoamericana de Seguros Nro 26, junio de 2007.
- Narváez Bonnet, Jorge Eduardo, Régimen pensional y seguros privados, librería Ediciones del Profesional Ltda, Segunda edición, 2008
- Jaramillo Salgado Patricia del Pilar, incidencia de la jurisprudencia en el seguro previsional de invalidez y sobrevivencia en Colombia, memorias 2do congreso internacional de derecho de seguros: Actuales paradigmas jurídicos, 2014.
- Sergio Clavijo, Alejandro Vera, David Malagón, Laura Clavijo, Andrea Ríos, Ekaterina Cuéllar y Nelson Vera en representación de Anif y Fasescolda, Ausencia de aseguramiento de los riesgos de vejez, invalidez y muerte y sus efectos sobre la sostenibilidad pensional de Colombia, noviembre de 2015.
- Harold Martinez y Liliana Walteros, Documento Técnico - Características del seguro previsional y la subasta para su adjudicación, publicación URF.

- Armando Zarruk, Andrés Mauricio Villegas, Fabio Ortiz, Aspectos teóricos Tablas de Mortalidad, Evolución en el Sector Asegurador Colombiano.
- Salazar, N., Arbeláez, M. & Chaparro, J. (2007). El Negocio de Rentas Vitalicias en Colombia: Riesgos y Desafíos Hacia el Futuro, Mimeo, Fedesarrollo.