

**CONGRESO “DE LA SEGURIDAD SOCIAL A LA PROTECCION SOCIAL  
AVANCE O RETROCESO” 10 AÑOS DE LA LEY 100 1993 - 2003**

**LA EFICACIA DEL CONTROL Y LA VIGILANCIA DEL  
SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL**

**EL IMPACTO DE LOS SISTEMAS DE CONTROL EN LA CONSOLIDACION DE  
LOS DERECHOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

**Ligia Helena Borrero Restrepo  
Superintendente Delegado para la Seguridad Social y otros Servicios  
Financieros – Superintendencia Bancaria de Colombia**

**Septiembre 30 de 2003**

**I. INTRODUCCIÓN**

Quiero agradecer la amable invitación de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social – OISS y de la Asociación de Profesionales Especialistas en Seguridad Social – APESS, para intervenir en este importante Congreso en nombre de la Superintendencia Bancaria como ente supervisor de las entidades administradoras de los sistemas generales de pensiones y de riesgos profesionales, con una exposición sobre la visión del órgano de control y del impacto que tal supervisión ha tenido en la protección de los derechos de la seguridad social.

Como premisa preliminar a esta exposición, no podemos olvidar que los sistemas de seguridad social, específicamente en el tema de pensiones, están siendo en el mundo entero objeto de reestructuraciones para que recuperen su viabilidad y sostenibilidad en el largo plazo. El aumento progresivo de las tasa de desempleo, como consecuencia, entre otras, de las negativas o bajas tasas de crecimiento económico, y el aumento en las expectativas de vida de los ciudadanos acompañada de un descenso en la natalidad, sin duda han venido generando grandes desequilibrios financieros que han obligado a los distintos gobiernos, dentro de esos el nuestro y algunos de los más desarrollados, a replantear la estructura jurídica y económica del Sistema de Seguridad Social. Igualmente ya comienza a sentirse en el panorama internacional el impacto que pueden tener los riesgos políticos en los sistemas privados de pensiones, riesgo que se consideraba exclusivo para los sistemas de prima media. Por ello, tal como lo mencionó el señor Superintendente Bancario hace poco en un seminario organizado por Asofondos y Anif, sigue siendo cierto que tal y como se decía en la década de los sesentas, el envejecimiento de la población y cuestiones

relacionadas con esa realidad constituye *“el monte Everest de los problemas sociales actuales”*<sup>1</sup>

Qué mejor oportunidad entonces que estos primeros 10 años de la ley 100 para hacer un balance sobre la evolución de las instituciones que conforman el sistema general de seguridad social en nuestro país en esta última década.

A lo largo de este trabajo me propongo básicamente dos cosas. De un lado mostrar el fundamento, naturaleza y alcance del mandato constitucional y legal que esta Superintendencia ha recibido para la supervisión de las entidades administradoras de los sistemas generales de pensiones y riesgos profesionales. Del otro, mostrar cómo la supervisión ha contribuido al fortalecimiento institucional, para la búsqueda del equilibrio del sistema, y de los mecanismos de gestión de los recursos y bienes administrados en aras de la seguridad y rentabilidad en beneficio de los usuarios. Evidentemente subsiste también, como lo mostraremos, un gran problema de nuestras finanzas públicas ocasionado por el riesgo que presenta la no suficiencia de los recursos dentro del régimen de prima media. No obstante, la Superintendencia Bancaria, independientemente de la naturaleza pública o privada de las administradoras de este régimen, ha introducido a través de su supervisión, esquemas de gestión de riesgo, gobierno corporativo e información a los usuarios, con las mismas exigencias y controles que se exigen al sistema de ahorro individual cuyas administradoras son privadas. De igual manera corresponde en el mediano plazo validar la suficiencia y capacidad del sistema de ahorro individual para responder a las expectativas de pensionados y gobiernos, lo que en buena parte dependerá de la expedición de regulaciones adecuadas que puedan verificarse y exigir su cumplimiento.

Para ello haré un breve recuento de los antecedentes de la noción de seguridad social y su desarrollo legislativo en nuestro país, para luego mostrar la evolución de los sistemas de pensiones y de riesgos, especialmente el desarrollo que las entidades vigiladas han tenido en materia de protección del derecho de los afiliados, depuración y revelación de información, valoración de los recursos, constitución de las reservas, solvencia patrimonial, etc. Posteriormente, me referiré al que en consideración de la Superintendencia Bancaria debe ser el Papel del Supervisor y los aspectos sobre los cuales se centra dicha supervisión, para concluir con las políticas que se encuentra implementando la SBC.

---

<sup>1</sup> De BEAUVOIR, Simone. La Vejez. Editorial Edhasa. 1983, página 269. Tomado de la presentación “LA VISIÓN DEL SUPERVISOR DE LAS AFP”. Jorge Pinzón Sánchez, en el seminario “Sistema Pensional y Mercado de Capitales (Asofondos / Anif). Junio de 2003.

## II. FUNDAMENTO, NATURALEZA Y ALCANCE DE LA SUPERVISIÓN

### A. ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

#### 1. De la caridad a la Seguridad Social

En una primera instancia haré una breve descripción de algunos conceptos que contribuyeron al desarrollo de la noción de Seguridad Social. Se parte de que ésta *“... no se define solamente por su principal y vasto objetivo: abolir la necesidad a todos los ciudadanos y garantizar a los individuos contra los riesgos que le sobrevengan. La seguridad social es igualmente un elemento de una política general destinada a garantizar el equilibrio económico”* (BEVERIDGE)<sup>2</sup>.

Debemos recordar que con el fin de cubrir las necesidades de la humanidad se ha tenido que pasar por varias figuras para llegar a la de Seguridad Social, en los términos antes mencionados. Así debimos pasar de la noción de caridad a la de Beneficencia y de ésta a la de los seguros sociales, para alcanzar la de Seguridad Social.

En efecto, es solo a partir del siglo XII con la creación de las corporaciones de oficio en Francia y específicamente de la figura de las “cofradías”, que tenían origen en tales corporaciones, que se empiezan a gestar, tomando como punto de partida la noción de caridad cristiana, los mecanismos sociales para cubrir las necesidades que desde siempre habían aquejado al hombre.<sup>3</sup>

Posteriormente, a partir de los siglos XVI y XVII – con la decadencia de las corporaciones de oficio – y debido a las condiciones económicas y sociales de la época que generaron la formación de un enorme número de mendigos y vagabundos y produjo una grave amenaza para la seguridad pública y la propiedad; se presenta la necesidad de que el Estado sustituya en buena medida a las cofradías y a la misma iglesia en su labor benéfica dando origen a lo que se ha denominado la asistencia pública.

Dentro de tales avances en la protección de la indigencia y la mendicidad, se destaca por su desarrollo la legislación de Inglaterra. Fue en dicho país en el que por primera vez se piensa en la asistencia social no sólo como una forma de represión de la mendicidad, sino como un verdadero socorro municipal.

---

<sup>2</sup> Tomado de Rengifo, Jesús María. La Seguridad Social en Colombia y Legislación Colombiana de los Seguros Sociales. Editorial Temis, 1982. Pág. X.

<sup>3</sup> “En cuanto a se refiere a las prestaciones especiales por enfermedad, desocupación e incapacidad, tenemos que los artesanos de mismo oficio organizaban cofradías con esta finalidad; al parecer eran como nuestras actuales cajas de previsión, con algunos fines semejantes, pero unidas en un profundo sentimiento de piedad.” Rengifo, Jesús María. La Seguridad Social en Colombia y Legislación Colombiana de los Seguros Sociales. Editorial Temis, 1982. Pág. 26.

Pero ese cambio de concepción no fue gratuito. Si bien en Inglaterra se gestaron los primeros avances de la asistencia pública, los mecanismos que inicialmente se habían implementado se basaban en el principio del menor costo posible, lo que llevó a que este sistema fuera objeto de grandes críticas que, de una u otra manera, contribuyeron a eliminar los abusos y a volver más eficaz la organización administrativa de la asistencia<sup>4</sup>, para lograr su máximo desarrollo a mediados del siglo XIX e inicios del XX.<sup>5</sup>

Luego de la Beneficencia y como consecuencia del cataclismo social en el que el mundo se encontraba por el fracaso de las soluciones individualistas que generó la revolución industrial, fue necesario que el Estado, con base en las ideas socialistas que estaban en auge, ideara mecanismos de protección como el impuesto como medio de redistribución, el intervencionismo en las relaciones estatales y la solidaridad entre los individuos.

Vale la pena aquí mencionar el mensaje al Reichstag del 17 de noviembre de 1881 cuando el emperador alemán anunció las políticas de trabajo diseñadas por el canciller Bismarck, dirigidas “... *no solo a garantizar los derechos individuales, sino también a promover el bienestar de los miembros de la colectividad y especialmente de los más necesitados mediante la organización del **régimen de los seguros sociales obligatorios***”<sup>6</sup>. Dado el éxito de este régimen, el mismo se implantó en numerosos países siendo el de mayor avance Inglaterra en el año 1911<sup>7</sup>..

Hay que tener en cuenta igualmente que el régimen de los seguros sociales tiene una limitante en cuanto a su campo de acción y es que solo se refiere a los trabajadores, dejando de lado a la demás población.

En 1942, como respuesta a las devastadoras consecuencias de la guerra se emite el famoso informe Beveridge, en el cual se define la Seguridad Social como “...*la seguridad de que unos ingresos reemplazarán a las ganancias cuando éstas hayan sido interrumpidas por el desempleo, la enfermedad o el accidente, proveerán para el retiro ocasionado por la edad, proveerán contra la pérdida del sostén material debido a la muerte de otra persona y harán frente a los gastos excepcionales, como los que están relacionados con el nacimiento, la muerte o el matrimonio. Seguridad social significa, primordialmente, seguridad de los ingresos*”

---

<sup>4</sup> Recuérdese que sólo hasta el año 1948 fue derogada la Poor Law, lo que sin duda deja ver que muchos de los pilares de la revolución industrial no fueron aplicados sino casi después de 150 años de proclamados.

<sup>5</sup> En el transito de las cofradías a la beneficencia, se crearon otras figuras como los Montepíos de origen español cuya finalidad era proteger a los ancianos y a los huérfanos.

<sup>6</sup> Rengifo, Jesús María, op. cit.

<sup>7</sup> En Colombia se implementó en 1945.

*hasta un mínimo...* <sup>8</sup>., noción que se ha ido ampliando progresivamente en las diferentes legislaciones.

## **2. Desarrollo normativo en Colombia.**

La primera norma que de manera general recoge la noción de previsión social en nuestro país data de 1946 cuando con la ley 90 de dicho año se crea el Instituto Colombiano de Seguros Sociales y se establece el seguro social obligatorio. Esta se expidió después de numerosas figuras especialmente diseñadas para las viudas o huérfanos de los militares (montepíos) y algunas cajas para sectores específicos como los ferrocarriles nacionales y Caprecom<sup>9</sup>. Igualmente existía la Ley 6ª de 1945, mediante la cual se organizó la Caja de Previsión Social de los Empleados y Obreros Nacionales, hoy Cajanal, y se determinaron las prestaciones que se encontrarían a cargo de los patronos del sector privado mientras se organizaba el seguro social obligatorio.

El seguro social obligatorio mencionado tiene como campo de aplicación a todos los individuos, nacionales o extranjeros, que presten sus servicios en virtud de un contrato de trabajo o aprendizaje, excluyendo expresamente a los afiliados a otras cajas de previsión. Debe aclararse que en materia de pensiones, solo a partir de 1967<sup>10</sup> el Instituto de los Seguros Sociales asume la pensión de jubilación que, de conformidad con el Código Sustantivo del Trabajo, se encontraba a cargo de los empleadores, así como las prestaciones derivadas de la invalidez y la muerte, sin que la afiliación a dicho instituto fuera obligatoria para los patronos, siendo facultativo de los mismos la subrogación de tales riesgos en el ISS.

En posteriores años, se da una proliferación de cajas, fondos o entidades de previsión social, varias del orden nacional (más de 60) y sobre todo muchas del orden territorial (municipal y departamental) las cuales se llegaron a estimar en el año 1993 en un número superior a 1000, debido a que la gran mayoría de los municipios y departamentos del país consideraban necesario crear dependencias que se encargaran de reconocer y pagar las prestaciones sociales de los trabajadores a su servicio. Así mismo, se establecieron varios regímenes pensionales, en muchos casos obedeciendo únicamente a la entidad empleadora y no a la actividad desarrollada.

---

<sup>8</sup> Beveridge, William Henry, *Seguro Social y Servicios Afines*. 1942. Traducción del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de España, 1989, Madrid. Traductor; Carmen López Alonso.

<sup>9</sup> Ley 82 de 1912.

<sup>10</sup> El reglamento general de IVM (Invalidez, Vejez y Muerte) del Instituto de Seguros Sociales fue aprobado por el Acuerdo 224 de 1966 del Consejo Directivo del ISS (Decreto 3041 de 1966). Sólo a partir del 1º de enero de 1967 fecha de entrada en vigencia del citado acuerdo, la pensión de jubilación prevista en el Código Sustantivo del Trabajo a cargo de los empleadores empezó a ser asumida por el Seguro Social.

Lo anterior, como se señaló en la exposición de motivos de la Ley 100 de 1993<sup>11</sup>, llevó a que no se tuviera claridad del valor del pasivo a cargo de tales entidades de previsión y del mismo nivel nacional, con las consecuencias fiscales que ello implica y a que existiera una gran diversidad de regímenes aplicables dependiendo de la entidad de previsión a la cual estuviera vinculado el trabajador. No obstante, aún cuando se han dado importantes avances como la creación del Fondo Nacional de Pensiones del Nivel Territorial – FONPET<sup>12</sup>, a través del cual los entes territoriales apropian recursos para el pago de sus obligaciones pensionales, la situación actual no es más halagadora como lo veremos más adelante.

Dentro de la anterior evolución, la Constitución Política de 1991 engloba los “seguros sociales” en el contexto más amplio de la seguridad social, entendida como un sistema de protección social integral que es dirigido y garantizado por el Estado, para proteger a todas las personas de las contingencias que las afecta, y no solamente a quienes tengan capacidad económica, prestándoles cuidados necesarios preventivos o curativos referidos a la salud, así como asegurando los medios económicos necesarios para obtener la calidad de vida acorde con la dignidad humana.

En desarrollo del referido precepto constitucional, se expide la Ley 100 de 1993, por medio de la cual se creó el Sistema de Seguridad Social Integral, que tiene por objeto *“garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad para obtener la calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afecten”*<sup>13</sup>, norma recientemente modificada en materia del Sistema General de Pensiones por la ley 797 del presente año.

## **B. EVOLUCION DE LOS SISTEMAS GENERALES DE PENSIONES Y DE RIESGOS PROFESIONALES**

### **1. Sistema General de Pensiones**

En la exposición de motivos de la ley 100 de 1993 se dijo que en el momento de su expedición cerca del 20% de la población estaba cubierta en materia pensional por alguna entidad de previsión<sup>14</sup>, porcentaje que a junio de 2003 calculado con base en el número de afiliados activos en el sistema sobre la población económicamente activa es del 23.4% (gráfica 1) y sobre la población ocupada

---

<sup>11</sup> Ley 100 de 1993. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, septiembre de 1992, página 11. En la que se señaló que “Esta no es toda la deuda causada, puesto que los afiliados actuales han adquirido derechos parciales cuyo valor depende de cómo se vayan a reconocer”

<sup>12</sup> Ley 549 de 1999.

<sup>13</sup> Ley 100 de 1993, artículo 1º.

<sup>14</sup> Ley 100 de 1993. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, septiembre de 1992, página 10.

asciende al 27.3% (gráfica 2), según datos del Departamento Nacional de Planeación. Lo que nos indica que el aumento de la cobertura del Sistema ha sido residual.

En relación con el tema de cobertura resultan importantes las siguientes cifras suministradas por el DANE:

A junio de 2003 la población económicamente activa está compuesta por 19.932.066 personas, de los cuales 17.096.466 están en la categoría de ocupados y 2.835.600 están en la categoría de desocupados.

De la población económicamente activa, 2.373.019 están afiliados como activos a los fondos de pensiones obligatorias, es decir que el régimen de ahorro individual tiene una cobertura real del 11.9% sobre la PEA. En el régimen de prima media hay 2.234.230 personas como afiliados cotizantes, lo que hace que el sistema de prima media tenga una cobertura del 11.2% de la PEA. Lo anterior nos da que el total de afiliados activos al sistema general del pensiones sea de 4.607.249 para una cobertura del 23.1% de la PEA y del 26.9% si se considera la población ocupada.

Cuáles pueden ser las causas de esta baja cobertura? Al parecer son las mismas que dieron lugar a las disposiciones que pretendían ampliar la cobertura de la seguridad social con la expedición de la ley 100 de 1993. Recordemos como en la exposición de motivos se señaló *“La causa principal de la baja cobertura reside en una estructura de empleo y los ingresos, en la cual un 65% de los trabajadores se ocupa en los sectores campesino e informal urbano, y hay un 40% de pobreza; por lo tanto un sistema de pensiones basado en contribuciones regulares de empleadores y trabajadores dependerá ante todo del crecimiento y la modernización para extender su cobertura.”*

Las tasas de desempleo de la última década acompañadas con el aumento del empleo informal son un indicio de lo que está ocurriendo con la cobertura en materia de pensiones. No obstante el sistema se ha tecnificado y profesionalizado y con la legislación existente se han sentado las bases para una evolución favorable en materia de cobertura cuando quiera que se revierta la tendencia en materia de crecimiento económico acompañado de una mejor distribución del ingreso y una educación acorde con las necesidades del país y sus empresas.

Conviene entonces revisar algunas cifras y tendencias que se han visto en el sistema. Veamos:

## **a. Evolución del número de Administradoras**

### **a.1. Régimen de Prima Media<sup>15</sup>**

De acuerdo con los parámetros previstos en la Ley 100 de 1993, la declaratoria de solvencia de las entidades del orden nacional y departamental se constituyó en el principal medio de calificación para la continuidad de éstas como operadoras del citado régimen. En desarrollo de tal proceso esta Superintendencia inicialmente asumió la supervisión de la actividad previsional que venían adelantando las siguientes entidades: (cuadro 1)

- Instituto de Seguros Sociales - ISS
- Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL-
- Caja de Previsión Social del Comunicaciones – CAPRECOM-
- Caja de Auxilios y Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles – CAXDAC-
- Fondo Prestacional del Departamento de Antioquia, hoy Pensiones de Antioquia
- Caja de Previsión Social del Congreso de la República – hoy FONPRECON-
- Caja de Previsión Social de la Universidad del Cauca
- Fondo de Previsión Social de Notariado y Registro – FONPRENOR-
- Caja de Previsión Social del Banco Central Hipotecario
- Corporación Social de la Superintendencia de Sociedades – CORPOANONIMAS-
- Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria<sup>16</sup>
- Caja de Previsión Social de la Universidad Nacional

El universo de las entidades atrás relacionadas, a lo largo de este decenio se ha visto afectado por la liquidación de algunas de estas Cajas o Fondos o bien por decisiones tomadas por el Gobierno Nacional en materia de control, eventos que hoy determinan la nueva órbita de supervisión de esta Superintendencia en relación con el régimen de Prima Media, quedando circunscrita nuestra supervisión a las 7 primeras entidades enunciadas, aunque la última de ellas, la Caja de Previsión Social de la Universidad del Cauca, hoy se encuentra en desarrollo de un proceso de liquidación, el cual está pendiente de algunas definiciones legales por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.)

En el caso de las entidades de prima media, salvo el ISS y Fonprecon, desde la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 no pueden recibir nuevos afiliados, lo

---

<sup>15</sup> Ver Cuadro No 1 que resume la evolución de estas Cajas antes y después de la ley 100/93

<sup>16</sup> Teniendo en cuenta la posible incompatibilidad que se presentaba al ser la Superintendencia Bancaria el ente de control de la Caja de Previsión de sus trabajadores, la supervisión de esta última se encontraba a cargo de la Superintendencia de Salud como Superintendente Ad – hoc.



que genera dos consecuencias, la primera, que en la medida en que la pirámide en que reposan los regímenes de reparto se invierta, el valor de los recursos que capta la administradora por cotizaciones (activos) no es suficiente para cancelar el valor de las mesadas (inactivos) y, la segunda, relacionada con los recursos con que cuenta para subvencionar los gastos de administración del sistema y los seguros provisionales, lo que llevará a que necesariamente se replantee la labor que las mismas desarrollarían, como en el caso de Cajanal, que a partir de la Ley 490 de 1998 únicamente se encarga de la labor de recaudo de cotizaciones y trámite y reconocimiento de pensiones.

En cuanto a este punto varias entidades de prima media tienen problemas estructurales que conllevan a que la comisión de administración de Ley 100 sea insuficiente para sufragar los gastos de administración, siendo necesario para ello recurrir a otras fuentes de ingresos<sup>17</sup>. Esta situación se agrava aun más si tenemos en cuenta que a partir de la vigencia de la Ley 797 de 2003, el porcentaje destinado a gastos administrativos y seguros se redujo del 3.5% al 3%.

De otra parte, debe precisarse que en virtud de lo establecido en el Decreto 1068 de 1995, a la Superintendencia Bancaria le fue asignada la función de seguimiento a los procesos liquidatorios de las entidades de previsión social del orden departamental y municipal que no fueran declaradas solventes antes del 30 de junio de 1995.<sup>18</sup>

Para tal efecto a finales de 1995 se realizó un censo de las entidades del nivel territorial que de una u otra forma desarrollaban actividades propias de la previsión social, estableciendo la existencia de 247 dependencias administrativas del citado nivel que en principio podían asociarse a entes de carácter provisional.

Dentro del proceso de depuración iniciado a partir del referido censo, se advirtió que solamente 76 de estas agencias estatales realmente cumplían funciones afines con la seguridad social, 77 se identificaron como fondos cuentas adscritos a entes territoriales, y las restantes 94 no tenían relación alguna con la administración de recursos de previsión social.

Dentro del contexto anterior, esta Superintendencia consciente de la importancia y responsabilidad que le imponía su participación en el proceso de verificación de la liquidación de las cajas, fondos o entes de previsión social del nivel territorial que no habían declarado su solvencia para continuar con el reconocimiento y pago de los pasivos pensionales a su cargo, desarrolló un amplio programa de apoyo

---

<sup>17</sup> En el caso de Caxdac, el Gobierno Nacional mediante el Decreto 824 de 2001, autorizó fijar la comisión de administración sobre la totalidad de los recursos que recibe la Caja por asunción de los riesgos de sus afiliados y no solamente sobre las cotizaciones obligatorias.

<sup>18</sup> De estas entidades del orden territorial, únicamente la hoy Pensiones de Antioquia fue declarada solvente por la Gobernación de tal departamento.

pedagógico a fin de orientar e ilustrar a estas entidades previsionales acerca de los parámetros y lineamientos necesarios para el logro de un rápido y eficaz avance en las etapas de las liquidaciones en curso. Para el efecto profirió las Circulares Externas (Nos. 62 y 63 de 1995) contentivas de los principales procedimientos, actividades, informes y modelos de actas a estructurar de cara a la extinción legal de las entidades comprometidas.

Para alcanzar el objetivo comentado, este Organismo programó y realizó 59 visitas de apoyo técnico en distintas capitales de Departamento y principales municipios, ello en procura de que las autoridades locales sirvieran de multiplicador de la capacitación que iban recibiendo, y así alcanzar la cobertura que se había estimado como elemento necesario para el éxito del programa de verificación.

El acompañamiento ofrecido por la Superintendencia Bancaria a las entidades previsionales territoriales se centró en aquellas alcaldías que habían reportado la existencia de entes previsionales y que tenían dificultad para abocar la problemática afecta a las áreas legal y técnico-actuarial, circunstancia que les impedía cumplir el cronograma dispuesto por esta Entidad.

La labor encomendada a este organismo se cumplió en la medida en que se tuteló y culminó la liquidación de 49 cajas o fondos previsionales del nivel territorial, quedando pendiente por diversas razones 13 procesos, que siguen siendo objeto de control.

## **a.2. Régimen de Ahorro Individual**

En todos los países en donde ha sido implementado el sistema de capitalización individual, las administradoras del mismo han experimentado un proceso de consolidación. Colombia no ha sido la excepción.

Desde la expedición de la ley 50 de 1990 se creía que las sociedades administradoras de fondos de cesantías creadas por dicha ley, eran las llamadas a administrar también los recursos pensionales de los trabajadores colombianos. En efecto, la Ley 100 de 1993 dispuso que los fondos de pensiones del Régimen de Ahorro Individual serían administrados por las sociedades administradoras de fondos de pensiones, cuya creación autorizó, y las sociedades administradoras de fondos de cesantías.

A la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 existían 16 administradoras de fondos de cesantías, 8 de las cuales fueron autorizadas para administrar fondos de pensiones obligatorias, 7 cedieron sus fondos a estas últimas entre 1994 y 1996 y una se fusionó en 1998 con la sociedad administradora de fondos de pensiones Pensionar, creada en diciembre 1994. (cuadro 2)

A diciembre 31 de 1994 existían 9 sociedades administradoras de fondos de pensiones obligatorias. En 1996 la administradora Invertir cede el fondo que administraba a Horizonte.

A finales del año de 1999 ingresan los grupos españoles a la administración de pensiones en Colombia. El primero de ellos fue el grupo Santander, el cual, después de adquirir las sociedades administradoras Davivir y Colmena, en abril de 2000, la primera absorbió a la segunda, y cambió su razón social por la de Santander.

Por su parte, en el mismo año 1999 el grupo BBVA adquiere a la administradora Horizonte y a comienzos de 2000 a la administradora Colpatria, las que en septiembre de este último año se fusionan, donde la primera absorbe a la segunda.

Como resultado de todo este proceso de ajuste, a la fecha operan en Colombia seis (6) sociedades administradoras de fondos de pensiones y de cesantías que hacen parte en su gran mayoría de conglomerados financieros y en los que la inversión extranjera alcanza el 49% (gráfica 3)

En este punto considero importante referirme a la situación financiera de las administradoras. Así como el valor de los recursos de los fondos de pensiones se ha incrementado, igual comportamiento se refleja en el patrimonio de las sociedades que los administran (gráfica 4). A junio 30 de 2003 el patrimonio de dichas entidades asciende a \$516.872 millones,

Durante los primeros cuatro años de vigencia del Régimen, las administradoras generaron pérdidas, dado los costos en que se incurren para dar a conocer un producto y posicionarse en el mercado. A partir de 1998, el promedio del sistema comenzó a generar utilidades (gráfica 5). Es de esperarse que las utilidades del 2003 disminuyan respecto de las generadas el año anterior, como consecuencia de la disminución de 3.5% al 3% del ingreso base de cotización que se debe destinar para financiar la comisión de administración y los seguros provisionales, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 797 de este año.

## **b. Evolución de los recursos administrados**

### **b.1. Régimen de Prima Media**

A diciembre de 2000 el valor de los recursos administrados en el régimen alcanzaron su más alto nivel con un valor de \$5.555.686 millones, los cuales a diciembre de 2002 pasaron a \$3.634.366 millones de pesos y a junio los mismos ascienden a \$2.832.407 millones, lo que muestra una reducción dramática de los recursos administrados por el régimen, especialmente en los dos últimos años que ha se visto acentuada en el presente año (gráfica 6).

En el gráfica número 6 se puede ver la evolución de los recursos administrados en los dos sistemas (ahorro individual y prima media), desde diciembre de 1994.

Debe precisarse que en 1999 Cajanal debió trasladar sus reservas al Fopep, las cuales tenía un valor cercano al medio billón de pesos.

Es de aclarar que tal tendencia es jalonada por el ISS, entidad que como es de todos conocido a partir del próximo año verá agotadas sus reservas y deberá pagar las pensiones con cargo a los recursos que le sitúe el Estado del presupuesto general de la Nación. En la exposición de motivos de la Ley 100 de 1993, se señaló que el valor de las reservas existentes en el ISS eran de cerca de \$420.000 millones, frente a un cálculo actuarial de pensionados a 1992 de más de \$4.7 billones<sup>19</sup>.

Si bien durante los primeros años del sistema general de pensiones el ISS vio incrementadas sus reservas (pasando de diciembre de 1995 de \$1.667.303 millones a \$5.150.310 millones en diciembre de 2000), dicho comportamiento se revirtió siendo el valor apropiado a diciembre de 2002 de \$3.034.707 millones y a junio del presente de \$2.193.040 millones (gráfica 7), frente a un cálculo actuarial de los actuales pensionados de \$53.637.536 millones.

Las anteriores cifras que por si solas resultan alarmantes, cobran mayor importancia si consideramos que el cálculo referido únicamente tiene en cuenta a los actuales pensionados del ISS – no de las demás entidades del nivel público – y a la fecha no se ha cuantificado el costo o cálculo por los afiliados activos, que como lo veremos más adelante en un porcentaje elevado (cerca de 3.000.000 de afiliados) se encuentra en el rango de edad de más de cuarenta años.

En cuanto a las cotizaciones recaudadas, el ISS ha mantenido un incremento sostenido desde la creación del sistema. Así, en diciembre de 1995, el valor mensual recaudado era de \$91.170 millones, en tanto que a junio del presente año el valor mensual corresponde a \$159.259 millones.

De otra parte, encontramos casos como el de Caprecom que ha incrementado considerablemente sus reservas pasando de \$56.622 millones en diciembre de 1995 a \$349.669 millones a diciembre de 2002.

En el caso de Caxdac, única entidad administradora del régimen de carácter privado, a pesar de la difícil situación financiera de las empresas de aviación, la misma ha incrementado el valor de las reservas apropiadas. Lo preocupante en

---

<sup>19</sup> Ley 100 de 1993. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, septiembre de 1992, página 11.

este caso es que el valor acumulado por reservas frente al valor total del pasivo pensional – calculado de manera aproximada – solo alcanza a ser un poco más del 40%. La Superintendencia Bancaria viene haciendo un seguimiento permanente al proceso de esta Caja, velando porque el pago de los aportes y las transferencias se haga oportunamente y, en caso de no ser así, para que la caja inicie las acciones pertinentes.

Finalmente, es oportuno poner de presente que de los recursos que conforman el régimen de prima media, aproximadamente, el 98% se encuentra invertido en títulos de la Nación, lo que hace que el valor del déficit pensional deba analizarse teniendo en cuenta este hecho.

## **b.2. Régimen de Ahorro Individual**

Al 30 de junio del año en curso el valor de los recursos administrados por el Régimen de Ahorro Individual asciende a \$18 billones, recursos que han reflejado un crecimiento permanente durante estos diez años de existencia del Régimen (gráfica 6)

La creación del régimen de ahorro individual dio paso a inversionistas institucionales que cada día adquieren una mayor participación dentro del mercado de capitales. El valor de las inversiones de los fondos de pensiones obligatorias al junio 30 de 2003 asciende a \$18 billones, lo que representa un 18.7% del total de las inversiones de los inversionistas institucionales y establecimientos de crédito (gráfica 8).

Entre diciembre de 1996 y abril de 2003 los recursos administrados por los fondos de pensiones obligatorias incrementaron su participación en el total de activos financieros negociables en circulación del 3% al 25%. A 31 de diciembre de 2002 dichos recursos ya representaban el 7.8% del PIB (gráfica 9)

Desde su creación, los fondos de pensiones obligatorias han tenido preferencia por la inversión en títulos de renta fija (gráfica 10). Durante los dos primeros años se inclinaron por la deuda privada (CDTs y bonos), la cual se ha venido sustituyendo durante los últimos 4 años por la inversión en deuda pública, fiel reflejo de la evolución de nuestro mercado de capitales (gráfica 11).

Con la creación de los fondos de pensiones obligatorias se esperaba un gran crecimiento del mercado accionario, no obstante, dicha expectativa no se ha cumplido hasta la fecha (gráfica 12). Es así como al 30 de junio del año en curso la inversión en esta clase de títulos tan sólo representa el 2.8% del total de los portafolios. La exigua participación de estos fondos en el mercado accionario es producto de aspectos tales como el temor de los empresarios a perder el control de sus compañías y la falta de información y credibilidad por parte de los inversionistas en la información financiera de los emisores.

## **c. Evolución de los afiliados y pensionados**

### **c.1. Régimen de Prima Media**

En el caso de los afiliados al régimen, el comportamiento en términos generales (sin tener en cuenta la división entre cotizantes y no cotizantes) ha sido creciente (gráfica 13), aunque obviamente se encuentra pendiente finalizar el proceso de depuración de las bases de datos por múltiple vinculación al sistema, del cual al 31 de mayo de 2002, se estimó existían 2.592.391 casos.

En la gráfica No. 13 se puede apreciar el comparativo de la evolución del número de afiliados de los dos regímenes desde diciembre de 1994.

En el caso de los afiliados cotizantes al régimen – esto es los que cotizaron al sistema en el último mes-, se observa que de un total de 5.667.313 afiliados, 2.172.145, es decir cerca del 39%, corresponden a esta categoría. En cuanto a la composición por salarios de los afiliados a prima media, el 99.19% de los mismos corresponden a personas que devengan menos de dos salarios mínimos legales mensuales, esto es, 5.641.531 afiliados. (gráfica 14)

Así mismo, la distribución por edades de afiliados muestra que el 54% cuenta con mas de 40 años de edad y solo el 14.04% corresponden a menores de 30 años. (gráfica 15) Así mismo, cerca del 25% de los afiliados son mayores de 50 años, los cuales se encuentran próximos a pensionarse. En la gráfica número 16 se puede apreciar la evolución del número de pensionados del régimen en este mismo lapso.

### **c.2. Régimen de Ahorro Individual**

Al igual que los recursos administrados, el número de afiliados al Régimen de Ahorro Individual ha reflejado un comportamiento creciente (gráfica 13). Al 30 de junio de 2003 este Régimen contaba con 4.965.697 afiliados, de los cuales 2.373.019 corresponden a activos y 2.592.678 a afiliados inactivos<sup>20</sup>. El 37.4% de las afiliaciones fueron realizadas durante los primeros dos años de existencia del régimen.

Desde el año 2000 se ha observado un incremento significativo en el total de afiliados inactivos (aquellos que no han efectuado cotizaciones en por lo menos los últimos seis meses). Al 30 de junio del año en curso, del total de afiliados, el 47.8% corresponde a activos y el 52.2% a inactivos. (gráfica 17)

---

<sup>20</sup> De acuerdo con el Decreto 692 de 1994, artículo 13, se considera afiliado inactivo al sistema aquel que tenga más de seis (6) meses de no pago de cotizaciones.

El 83.4% de los afiliados devenga menos de dos salarios mínimos, el 10.2% percibe ingresos entre dos y cuatro salarios mínimos y el 6.4% gana más de cuatro salarios mínimos (gráfica 18)

El 59.3% de los afiliados oscila entre los 15 y 34 años. El 97.3% corresponde a trabajadores con vínculo laboral y el 2.7% a trabajadores independientes. (gráfica 19)

En cuanto al origen de los afiliados, es importante anotar que el 51% corresponde a personas que ingresaron al sistema, el 35,8% provienen del ISS, el 11,6% a traslados entre AFPs y el 1,5% provienen de las Cajas de Previsión.

En cuanto al número de pensionados, teniendo en cuenta que el Régimen de Ahorro Individual sólo lleva un poco menos de 10 años de operación las cifras no son representativas, aun que si reflejan un comportamiento creciente (gráfica 20)

Al 30 de junio de 2003 el Régimen de ahorro individual con solidaridad cuenta con 12.624 pensionados, 8.465 por sobrevivencia, 2.296 por invalidez y 1.863 por vejez (gráfica 21). El 44.8% de los pensionados ha optado por la modalidad de pensión de retiro programado, el 55.1% por la de renta vitalicia inmediata y el 0.1% por la de retiro programado con renta vitalicia diferida

## **2. Sistema General de Riesgos Profesionales**

### **a. Evolución del número de administradoras**

En cuanto a los operadores del Sistema, debemos recordar que el ISS venía administrando este riesgo desde 1963 y gracias a la Ley continuó su actividad bajo la perspectiva de operar con nuevo tipo de afiliados (Sector público) y compitiendo con las nuevas administradoras que autorizara la Superintendencia Bancaria.

En lo que tiene que ver con los operadores privados, en 1996 existían 18 compañías de seguros de vida administrando el Sistema de Riesgos Profesionales (arp's privadas), en el año 97 la compañía Suramericana de Seguros se retira del mercado, en razón a que una compañía de su grupo empresarial (Suratep), fue creada para desarrollar el mismo objeto. Posteriormente, en el año 1998 se liquidó la compañía Grancolombiana, quedando así 16 ARP'S privadas.<sup>21</sup>

Finalmente, en el año 2000 debido a la liquidación de la compañía Atlas y a la fusión de Cyberseguros con Aseguradora Colseguros S.A. (entidad que la absorbió), quedando así 14 ARP's privadas, que son las que operan actualmente.

---

<sup>21</sup> Ver cuadro Numero 3 en donde aparece la descripción de la evolución y reacomodamiento en el sector de Riesgos profesionales.

## **b. Evolución de los recursos administrados**

### **b. 1. Compañías de Seguros.**

En el año 1996, las ARP's privadas registraron cotizaciones por valor de \$77 mil millones de pesos, es decir el 27 % del total de las cotizaciones del sistema. Dicha participación se ha incrementado permanente hasta llegar en Diciembre de 2002 a 370 mil millones de pesos de los 497 mil correspondientes al sistema total alcanzando con esto una participación del 74%. El 26% restante corresponde a la ARP del I.S.S. (gráfica 22)

En lo que se refiere a las reservas, las compañías de seguros que operan el ramo de riesgos profesionales constituyen cinco tipo de reservas cuyo objetivo es cubrir los siniestros o reclamos que le sean presentados en la operación de este seguro, así:

**Reserva para siniestros avisados:** Es un valor estimado de los pagos que deberá realizar por concepto de siniestros o reclamos avisados.

**Reserva para siniestros NO avisados:** Se constituye para efecto de respaldar el pago de siniestros cuyo reclamo se presenta en la vigencia actual, pero corresponde a pólizas de vigencias anteriores.

**Reserva Matemática:** corresponde al valor esperado actual de las erogaciones a cargo de la administradora por concepto de las mesadas por pensiones originadas en invalidez o sobrevivientes.

**Reserva de Desviación de siniestralidad:** Se establece para cubrir riesgos cuya siniestralidad es poco conocida, altamente fluctuante, cíclica o catastrófica

**Reserva de enfermedad profesional:** Es acumulativa y solamente se destina a cubrir los montos que la entidad transfiera a otras ARP's que repitan contra ella por prestaciones económicas derivadas de la enfermedad profesional

En el año 1996, las ARP's privadas registraron reservas por 29 mil millones de pesos. Dicha cifra se ha incrementado permanente hasta llegar en Diciembre de 2002 a \$527 mil millones de pesos, que corresponden al 30% de las reservas del sistema de riesgos profesionales (gráfica 23). Es importante aclarar que de esta suma, \$356 mil millones (es decir el 68%) corresponden a reservas matemáticas, que como se comentó anteriormente es el valor esperado actual de las erogaciones que deberá realizar en el futuro la compañía por concepto de mesadas pensionales.



## **b.2. Instituto de Seguros Sociales.**

Por cada cien pesos \$100,00 que el Instituto recibe por cotizaciones, el 68,6% se lleva a la reserva y estas reflejan un comportamiento variable, que no guarda relación con el número de los afiliados que reporta, hecho que puede obedecer a la falta de aplicación de procesos operativos e informáticos.

No obstante, los valores reportados por cotizaciones inician en \$228 mil millones en el año 1995, pasan a \$210 mil millones en 1996 y siguen descendiendo hasta alcanzar 127 mil millones en el 2002. El presente año el monto reportado es de \$96 mil millones a junio de 2003.

El saldo de la reserva para riesgos profesionales administrada por el ISS ha mostrado un crecimiento sostenido y persistente a través de los años; en 1994 alcanzó \$334.225 millones y a junio de 2003 el saldo es de \$2.656.229 millones, el cálculo actuarial de las pensiones reconocidas (reserva matemática) que para 1994 era igual a la reserva, en el año 2003 asciende a \$1.804.599 millones –valor que está sujeto a revisión por parte de la SBC-, generando un diferencia positiva frente a las reservas, con cargo a la cual se cancelarán las prestaciones asistenciales y las contingencias derivadas de la actividad como las futuras reclamaciones por enfermedad profesional, las reclamaciones por siniestros ocurridos avisados y no avisados y los procesos judiciales. (gráfica 24).

## **c. Evolución de los afiliados y pensionados**

### **c.1. Compañías de Seguros.**

En el caso de las ARP's privadas el numero de afiliados a diciembre de 2000 era de 2.327.000, en tanto que a junio del presente año ascienden a 3.193.000 (gráficas 25 y 26). Para el caso de los empleadores los mismos a diciembre de 2002 eran del orden de los 38.000 y a junio de este año llegan a los 96.000. (gráfica 27)

En los pensionados la evolución de los últimos años ha sido similar pasando de 1.861 (221 de invalidez y 1.640 de sobrevivencia) en diciembre de 2000, a 3.512 (555 por invalidez y 2.957 por sobrevivencia) en junio de 2003. (gráfica 28)

### **c.2. Instituto de Seguros Sociales.**

Los afiliados reportados en 1994 ascendieron a 291.507 empleadores y 3.622.401 trabajadores, cifras que han presentado comportamientos variables, los cuales se explican en la falta de depuración de las bases de datos del ISS. A septiembre de 2002, últimos datos disponibles para el ISS, los empleadores afiliados eran del orden de 482.267, en tanto que los trabajadores correspondían a 3.498.551. (gráfica 29)

Los pensionados han presentado un crecimiento total del 3,2% en promedio anual, al pasar de 17.435 en diciembre de 1994 a 21.648 en junio de 2003. Los pensionados por sobrevivencia han crecido en un 7,5% promedio anual en tanto que los de invalidez, en el mismo lapso se disminuyeron en el 0.5% promedio anual. (gráfica 30)

### **C. PAPEL DEL SUPERVISOR BANCARIO EN LAS ENTIDADES DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.**

Considero necesario en este punto de la exposición reiterar los planteamientos esbozados por el señor Superintendente Bancario durante el seminario organizado por Asofondos y Anif<sup>22</sup> en el sentido de que la supervisión de la administración del ahorro pensional que corresponde a la Superintendencia Bancaria es un instrumento legal de protección de un derecho fundamental.

Al respecto conviene recordar lo que ha manifestado la H. Corte Constitucional quien señala que en nuestra Carta Política la Seguridad Social tiene la connotación propia de un derecho fundamental *“...cuando su desconocimiento puede conllevar a la violación de otros derechos y principios fundamentales, como la vida, la integridad física, o el libre desarrollo de la personalidad de las personas de la tercera edad y la dignidad humana (...)”*<sup>23</sup>.

En cuanto al reconocimiento y pago de las pensiones, ha señalado en particular la misma Corte que *“...en el caso de las personas de la tercera edad (C.P., artículos 13 y 46), el derecho a la seguridad social, que se hace efectivo a través del pago de las correspondientes mesadas pensionales y la prestación de los servicios médicos asistenciales, adquiere el carácter de derecho fundamental, como quiera que el mínimo vital de los ancianos, quienes se encuentran excluidos del mercado laboral o hallan serias dificultades para acceder a un empleo, depende por entero de los recursos que reciben por concepto de las pensiones”*<sup>24</sup>.

“Hay que reiterar entonces - decía el Superintendente en dicho foro-, que el principal cometido estatal comprometido en el ejercicio de las funciones legales a cargo del supervisor de las administradoras de fondos de pensiones, consiste en la protección del ahorro previsional de los trabajadores colombianos, objetivo que involucra derechos fundamentales que hacen legalmente necesaria la regulación

---

<sup>22</sup> Junio 12 de 2003

<sup>23</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-347/94. M.P. Antonio Barrera Carbonel. Citada en la Sentencia T-456 del 21 de octubre de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero).

Iguales consideraciones se efectúan en las sentencias T-426, T-471, T-534 y T-571 DE 1992; T-011, T-111, T-116, T-124, T-356, T-446, T-447, T-478 Y T-516 de 1993 ; T-068 y T-111 de 1994 , entre otras.

<sup>24</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-299 del 20 de junio de 1997 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En igual sentido se pronuncian las sentencias T-144 y T-292 de 1995 refiriéndose a la pensión de invalidez.

y supervisión estrictas del manejo de los recursos confiados a las administradoras, así como del reconocimiento y pago oportuno de las prestaciones. “

“Por ello hay que partir de la base de que “en los términos del régimen constitucional vigente, la protección del ahorro pensional tiene una finalidad de mayor jerarquía normativa que la de la promoción del mercado de valores acorde con la función social de la empresa”

Así las cosas, considerando la naturaleza de derecho fundamental y el carácter constitucional que tiene la Seguridad Social y teniendo en cuenta el desarrollo legislativo que atrás hemos mencionado, pasaremos ahora al punto central de la presente exposición que tiene que ver con el control que sobre las entidades que administran recursos de la Seguridad Social ejerce el Estado, para el caso de los Sistemas Generales de Pensiones y de Riesgos Profesionales, a través de la Superintendencia Bancaria.

En tal sentido, se considera que los principales cometidos estatales comprometidos en el ejercicio de las funciones legales a cargo del supervisor de las referidas administradoras, se pueden resumir en dos: 1) Proteger los recursos de la Seguridad Social (ahorro provisional de los trabajadores o reservas de las entidades gestoras constituidas con aportes de los mismos trabajadores y los empleadores) y 2) Propender por el reconocimiento y pago oportuno de las prestaciones económicas y la prestación oportuna de las asistenciales, en el caso de riesgos profesionales.

Estos objetivos, por los derechos fundamentales que involucran, hacen legalmente necesaria la existencia de una regulación y supervisión estrictas.

Pero surge una pregunta obvia que creo siempre nos hemos hecho. Por qué confiar la supervisión de estas actividades de la seguridad social al Supervisor de las entidades financieras?

Al respecto, en el debate legislativo que dio origen a la Ley 100 de 1993 se planteó la necesidad de crear una Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones<sup>25</sup> que vigilara la actividad de las entidades administradoras del sistema, supervisión independiente que existe en varios países de la región<sup>26</sup>; el Senado de la República, en el segundo debate, decidió que la supervisión fuera encargada a la Superintendencia Bancaria.

---

<sup>25</sup> Artículo 120 del Texto Definitivo aprobado en Primer Debate por las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes del Congreso de la República en Sesiones Conjuntas, Gaceta del Congreso No. 254. Año II. 30 de junio de 1993, pág. 23.

<sup>26</sup> Chile, Argentina, Costa Rica, Mexico, El Salvador, Nicaragua, República Dominicana y algunos otros. Así mismos existen casos en que se encuentran bajo el mismo supervisor bancario (Perú y Uruguay) y en otro (Bolivia) en la Superintendencia de Valores, Seguros y Pensiones.

Yo considero que independientemente de las motivaciones económicas o de organización política que pudieron influir en tal decisión, existen dos razones fundamentales, aunadas a la necesidad de que la seguridad social como “...*un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado*”, este debidamente controlado y garantizado por el Estado.<sup>27</sup>

La primera relacionada con la protección de los recursos provenientes del ahorro obligatorio del público que se confían a la administración de unos particulares, vía concesión. Pues con la misma se genera un monopolio en el manejo de unas contribuciones de carácter parafiscal (provenientes del ahorro obligatorio de los trabajadores y de los aportes patronales), del cual como se explicará más adelante se derivan la mayoría de los ingresos para las administradoras. Dicho monopolio implica un mayor grado de responsabilidad para las entidades como para el órgano de supervisión.

Y, la segunda, por la naturaleza de las entidades, que previamente a la expedición de la ley 100 de 1993 ya existían y que en virtud de la misma ley fueron autorizadas para administrar los recursos de pensiones y de riesgos profesionales: sociedades de servicios financieros (administradoras de fondos de pensiones y/o cesantías) y compañías de seguros, en conjunto con otras entidades existentes la mayoría de carácter público.

### **III. CONTRIBUCION DE LA SUPERVISION**

#### **A. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL COMO MECANISMO OPTIMO PARA BUSCAR EL EQUILIBRIO DEL SISTEMA Y DE LAS ENTIDADES QUE LO CONFORMAN.**

En este punto, debe partirse de la premisa antes señalada, esto es, que la supervisión estatal cumple dos cometidos fundamentales, la protección de los recursos y la debida prestación del servicio, los cuales deben ser los mismos a tener en cuenta al momento de regular la actividad de las administradoras.

---

<sup>27</sup> Constitución Política. Art. 365. “Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. “Los servicios públicos están sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, **directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. (...)**”

En tal sentido, debe precisarse que debido a la diversidad de tipos de entidades que administran los recursos de la seguridad social (entidades públicas, afp's y compañías de seguros, entre otras), la supervisión si bien, se reitera, tiene un fin común y se ejerce con base en los mismos parámetros generales, no siempre utiliza los mismos mecanismos.

Con la centralización de la Supervisión en cabeza del Supervisor Bancario respecto de las entidades que hacen parte del Sistema General de Pensiones y de Riesgos profesionales, se ha podido avanzar en el fortalecimiento de tales entidades, a través de una regulación homogénea pero que contempla las especificidades de cada subsistema, todo ello para el cumplimiento de los objetivos mencionados.

Los obstáculos son múltiples. La falta de información que hemos mencionado a lo largo de este trabajo y la falta de reservas de fuente diversa del presupuesto nacional para respaldar el pago de las pensiones de prima media constituyen sin lugar a dudas temas de preocupación y de atención por parte del Estado en general y del Supervisor en particular.

No obstante debe continuarse en la construcción de modelos gerenciales que permitan atenuar y manejar los riesgos del sistema.

## **B. MEJORAMIENTO DE LA GESTION DE LOS RECURSOS Y BIENES ADMINISTRADOS.**

### **1. Supervisión In - Situ.**

La finalidad de este tipo de supervisión es conocer de primera mano la situación de la entidad vigilada, desde el punto de vista contable, financiero, operativo, administrativo y técnico.

En estos procesos se verifica el cumplimiento de las disposiciones legales que rigen la actividad de las administradoras de los sistemas de pensiones y de riesgos profesionales, a partir de un trabajo de campo con base en muestreos.

Las visitas de inspección son fundamentales para el caso de las entidades que administran recursos de la seguridad social, pues este es uno de los mecanismos más idóneos para determinar si las entidades están prestando debidamente el servicio que les ha sido confiado por el Estado.

Así, a partir de ellas se determina el cumplimiento de los términos legales para el reconocimiento de las diferentes prestaciones que otorga cada sistema (pensiones, indemnizaciones, devoluciones de saldos y demás prestaciones).

En estos momentos la Superintendencia Bancaria considera que frente a sus vigiladas en el ramo que hemos venido comentando, debe especializar la supervisión y el control de tal suerte que consulte la realidad y particularidades de las administradoras, así como también su naturaleza jurídica y las expectativas jurídicas, económicas y de bienestar social que el colectivo social tiene allí depositadas. En el caso particular de las entidades administradoras del régimen de Prima Media debe redoblar sus esfuerzos para que las mismas atiendan debidamente los términos establecidos por la ley corrigiendo fallas estructurales que vienen de tiempo atrás, como las referidas a los sistemas de acreditación de aportes e información (historias laborales). Tal vez es la falta de información el mayor de los problemas. Debe precisarse que la Superintendencia es conciente de que existen factores exógenos que dificultan el cumplimiento de esta obligación (consulta de cuotas partes de pensiones y de bonos pensionales, emisión de bonos), sin embargo, no podemos perder de vista que la Corte Constitucional ha sido reiterativa en señalar que los inconvenientes de las administradoras del Sistema, en ningún momento pueden afectar a los afiliados, ni los derechos de los mismos (pago oportuno de pensiones u otorgamiento oportuno de las prestaciones).

En el caso de las administradoras del régimen de ahorro individual el esfuerzo debe redoblar en las exigencias del manejo del riesgo de gestión y operativo y en estructurar verdaderos sistemas de gobierno corporativo para que su administración sea confiable, eficiente y eficaz .

De otra parte, en la supervisión in situ la Superintendencia Bancaria puede verificar que la información que periódicamente es transmitida por las entidades sea fidedigna, que le permita a los diferentes actores puedan utilizarla para la toma de decisiones. Así mismo se verifica la consistencia de la información contable frente a los soportes de la misma.

## **2. Evaluación de información financiera.**

Este tipo de supervisión (Extra situ) permite a partir de la información que es remitida por las entidades vigiladas, hacer un seguimiento a su situación financiera, por medio de indicadores, y a la consistencia de la información contable.

A partir de la esta supervisión se pretende que los afiliados al sistema cuenten con información confiable y consistente, lo cual se traduce en que los recursos administrados efectivamente se encuentren debidamente valorados y cuantificados por las administradoras.

Si bien lo anterior es importante para todas las entidades administradoras, para el caso del Régimen de Ahorro Individual, considerando que los recursos administrados son los que finalmente vienen a financiar las pensiones para los afiliados, la consistencia de la información resulta de la mayor importancia. En este punto, debe recordarse que en el Sistema General de Pensiones existe un gran problema relacionado con las cotizaciones no identificadas, las cuales corresponden a los pagos que se efectuaron al Sistema y que no han sido acreditados en las cuentas de ahorro individual y/o en las historias laborales, esto último para el caso de prima media, lo cual incide considerablemente en el derecho del afiliado a obtener la pensión a que tiene derecho.

### **3. Defensor del Cliente y atención y protección al usuario**

Como es de conocimiento de todos a partir de la expedición de la Ley 795<sup>28</sup> de este año se creó la figura del defensor del cliente para todas las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia. El defensor comenzó a operar desde el pasado 1º de junio y la SBC se encuentra a la espera de los primeros informes (trimestre de junio a agosto) que deben remitir las vigiladas sobre las labores que adelantaron los defensores.

Esta figura permitirá que la atención de las quejas contra las entidades vigiladas, aspecto de suma importancia en el caso de las que gestionan recursos de la seguridad social, cuente con una instancia al interior de la entidad que permita conocer las principales causas de inconformidad y así establecer mecanismos de prevención y corrección, todo lo anterior con el fin de contar con una mejor prestación del servicio.

### **4. Medición y control de riesgos**

El ejercicio de la labor de supervisión ha sido objeto de intensos debates a lo largo de la última década y su espectro abarca incluso la desregulación total, posibilidad contemplada por quienes consideran que el mercado acompañado de una base de información oportuna y adecuada, es suficiente para determinar quienes deben permanecer o retirarse del mercado.

Sin embargo, los descalabros sufridos por Enron, Worldcom y otras firmas a nivel internacional, han llevado a concluir que resulta necesario, en todo caso, el establecimiento de unos estándares mínimos.

El nuevo enfoque que a nivel internacional se viene adoptando, requiere que los supervisores orienten su labor hacia aspectos como la identificación de las áreas

---

<sup>28</sup> Ley 795 de 2003, artículo 24, que modificó el artículo 98, numera 4, del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

mayores de riesgo, la prevención de situaciones generadoras de riesgo, el establecimiento de un contacto más cercano con las áreas de control externo e interno de las entidades vigiladas y una adecuada distribución de los recursos disponibles de manera que su labor resulte más eficiente.

a. Riesgos en las operaciones de tesorería.

Dentro del marco de la medición y control de los riesgos de las entidades vigiladas, como parte fundamental en el proceso de supervisión, la SBC teniendo en cuenta el impacto de dichas operaciones sobre el nivel de solvencia y estabilidad de los sectores financiero, asegurador y provisional, consideró prudente el establecimiento de parámetros mínimos de actuación para el desarrollo de las actividades de tesorería de sus vigiladas, para lo cual expidió la Circular Externa 088 de 2002.

La SBC instruyó sobre la necesidad de que las Juntas Directivas y la alta Gerencia de las entidades vigiladas garanticen la adecuada organización, monitoreo o seguimiento de las actividades de tesorería, responsabilidad que incluye la fijación de límites para la toma de riesgos en dichas actividades y el adoptar las medidas organizacionales necesarias para limitar los riesgos inherentes al negocio de tesorería.

En efecto, la Superintendencia Bancaria ha dispuesto que la Junta Directiva y la Alta Gerencia son las encargadas de aprobar las políticas, estrategias y reglas de actuación que deberá seguir la entidad en el desarrollo de las actividades de tesorería.

Estas reglas deben ser revisadas periódicamente con el fin de que se ajusten en todo momento a las condiciones particulares de la entidad y a las del mercado en general.

Para el caso de los recursos de la Seguridad Social que se vigilan, el establecer mecanismos de control adecuados que permitan medir los riesgos propios de la inversión resulta fundamental.

b. Riesgo de Gestión.

b.1. AFP's

Con el propósito mitigar el riesgo de un pobre desempeño administrativo y velar porque el retorno de dichos recursos sea consistente con la rentabilidad del mercado, de todo lo cual depende que existan rendimientos que sean abonados a las cuentas de quienes colocaron los recursos para ser invertidos, a las



sociedades administradoras del Régimen de Ahorro Individual se les verifica y exige trimestralmente el cumplimiento de una rentabilidad mínima.

Ahora bien, hay que reconocer que no hay consenso a nivel internacional sobre la metodología a aplicar en esta materia. En países como Chile, Perú, Argentina y el Salvador, la rentabilidad mínima se determina con base en el 50%, 70% y 80%, en su orden, de la rentabilidad promedio de los fondos. En Chile y Perú se calcula en términos reales, mientras que en Argentina y el Salvador en términos nominales. El período de cálculo en Chile es de 36 meses, mientras que en los demás países es de 12.

En México no se exige una rentabilidad mínima, mientras que en Colombia, como es bien sabido por ustedes, la misma resulta de una combinación entre el promedio de los fondos y la rentabilidad arrojada por un portafolio de referencia constituido por títulos representativos del mercado.

En relación con este tema, es necesario reiterar que la protección del ahorro pensional implica exigencias específicas para sus administradores, los cuales no son equiparables a cualquier inversionista institucional en razón a la naturaleza de los recursos que les han sido confiados. Y esa exigencia de una rentabilidad mínima, además de servir de instrumento de control de su gestión, objetivamente representa un margen de seguridad para el pensionado.

La garantía de pensión mínima, como consecuencia de la reforma pensional de este año, está hoy a cargo del Fondo de Garantía de Pensión Mínima<sup>29</sup>, en la medida en que los recursos sean suficientes; y algunos opinan que en razón a ello pierde sentido la exigencia de una rentabilidad mínima. Sobre el particular basta decir que la garantía de pensión mínima, que aún sigue existiendo en Colombia - a diferencia de otros países, como México, en dónde no hay ni rentabilidad mínima ni garantía de pensión mínima - se constituye con los aportes que realizan los trabajadores y empleadores, de manera que si son los afiliados quienes suministran los fondos, parece equilibrado que la gestión en su favor y ahora garantizada por ellos mismos, tenga un punto de referencia objetivo mínimo que involucre fondos del propio administrador en caso de una gestión inferior a dicha pauta.

Una confirmación de la razonabilidad de la exigencia de la rentabilidad mínima en Colombia la constituye el perfil de los ahorradores, ahora también garantes de su

---

<sup>29</sup> Artículo 14 Ley 797 de 2003: “El artículo 65 de la Ley 100 de 1993 quedará así: Artículo 65. Garantía de Pensión mínima de vejez. En desarrollo de los artículo 13 y 48 de la Constitución Política, créase el Fondo de Garantía de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, como un patrimonio autónomo con cargo al cual se pagará, en primer instancia, la garantía de que trata este artículo. El Gobierno definirá el régimen de organización y administración de este fondo , así como la entidad o entidades que lo administrarán. ....”

propia pensión mínima. Tal y como ya indicó atrás, más del 83% de la población afiliada al Régimen de Ahorro Individual tiene un ingreso no superior a dos salarios mínimos, de manera que su vulnerabilidad económica y la importancia de sustituir su evaluación individual de la gestión del administrador, exigen la existencia de mecanismos como el de la rentabilidad mínima, que simultáneamente aseguran, con cargo al patrimonio del administrador, un retorno mínimo de su ahorro, y una apreciación del resultado de dicha administración,

Otro tema relacionado con la rentabilidad mínima se refiere a la posibilidad de calcularla con base en la rentabilidad promedio de los fondos, como ocurre en numerosos países. Aunque un cambio al respecto exige una modificación legal<sup>30</sup> la discusión al respecto debe tener en cuenta si la referencia al comportamiento promedio de los propios fondos no implica la pérdida de incentivos a la buena gestión en competencia, con el riesgo de posibilitar prácticas concertadas que difuminen una gestión mala; y es necesario tener en cuenta el denominado "comportamiento en manada", y la forma en que uno u otro sistema inciden en él.

El efecto manada en sí mismo no es un inconveniente cuando los portafolios son similares pero bien diversificados; cuando ello ocurra, los grandes beneficiados son los afiliados al sistema. Sin embargo, no protege a los afiliados contra el riesgo de pobre desempeño, pues la referencia al promedio de los administradores no permite evidenciar una mala gestión por parte del sistema, ni motiva a los administradores a realizar una adecuada evaluación de la ecuación riesgo-retorno al momento de realizar una inversión, pues para cumplir con la rentabilidad mínima solo bastaría con seguir el comportamiento de los demás.

Otro de los temas de discusión en esta materia se refiere a la utilización del esquema de bandas, que también exige una modificación legal<sup>31</sup>. Algunos señalan que el hecho de que la administradora pueda destinar el exceso sobre una rentabilidad máxima a incrementar la reserva de estabilización de rendimientos, para utilizarla en caso de defectos en la rentabilidad mínima, se constituye en un incentivo para que la administradora busque exceder dicha rentabilidad máxima. Sin embargo, también puede pensarse que el efecto derivado del señalamiento de una rentabilidad máxima sea el contrario, esto es, que desincentive la asunción de los riesgos que puedan generar una mayor rentabilidad. En efecto, si se asumen más riesgos y se llega a exceder la rentabilidad máxima, la existencia de un límite impide reconocerle mayores rendimientos a los afiliados, por lo cual la asunción de dichos riesgos no tendría un efecto competitivo que justifique

---

<sup>30</sup> Según el artículo 101 de la Ley 100 de 1993, citado en precedencia, la rentabilidad mínima debe ser determinada por el Gobierno "... teniendo en cuenta rendimientos en papeles e inversiones representativas del mercado que sean comparables", por lo que no es posible tener como referencia única el promedio de la rentabilidad de los fondos.

apartarse de la manada y eventualmente afrontar, dados los riesgos asumidos, defectos de rentabilidad mínima que impliquen costos para la administradora.

## b.2. Prima Media

En el caso de la mayoría de administradoras de este régimen, el riesgo de gestión se ve acentuado por su naturaleza pública, que en muchos casos genera que no existan políticas adecuadas y uniformes de gestión.

Aquí hay que poner de presente el sistema de elección de los representantes legales de estas entidades, así como el de sus juntas o consejos directivos que las hacen muy vulnerable al riesgo político. No siempre se eligen los mejores ni los más conocedores del sistema. Similar argumento existe para el caso de los nombramientos de revisores fiscales o auditores o contralores, según lo exija la legislación aplicable.

La falta de continuidad en los cargos y los cambios de las directivas sin consultar siempre el criterio de eficiencia, hacen que el supervisor no siempre tenga en los administradores y directores los mejores aliados en su labor de vigilancia y control.

Otro de los aspectos que inciden considerablemente en el riesgo de gestión tiene que ver con la debilidad de los sistemas de control interno que permitan un seguimiento a las actividades que adelantan este tipo de administradoras, pues en la mayoría de los casos carecen de manuales de funciones y de procedimientos relacionados con los procesos y subprocesos que desarrollan. Es importante tener en cuenta que muchas veces este problema se ve ahondado por la poca flexibilidad que tienen los directivos para remover o nombrar personal. Temas como el del control del gasto, la carrera administrativa o factores externos de carácter político hacen que se incremente la vulnerabilidad de las entidades de Prima Media públicas por estos aspectos.

## b.3. Compañías de seguros ARP's

Para el caso de las compañías de seguros, la Superintendencia Bancaria se encuentra trabajando hace ya algún tiempo en la implementación del Searcs. Si bien una de las mayores preocupaciones de quienes tienen a cargo la vigilancia de las aseguradoras o entidades financieras lo constituye la medición de riesgos, no hay que olvidar que dicho aspecto es solo uno más de todo el proceso. Aun cuando en la teoría de la administración de riesgos se conocen cuatro etapas: identificación, medición, control y seguimiento, las versiones más recientes incluyen, con acierto, una etapa previa que corresponde a la determinación de las políticas y objetivos estratégicos, pues ellos tienen como propósito señalar el camino que los administradores deben seguir.

El énfasis por tanto de esta primera etapa en la adopción del SEARS (Sistema Especial de Administración de Riesgos de Seguros), debe desarrollarse dentro del marco de referencia de la Gobernabilidad Corporativa, cuya circular ha sido puesta a disposición de las entidades para sus comentarios.

c. Riesgo de mercado

No puede perderse de vista que una de las funciones de control sobre los administradores consiste en conocer si los mismos se encuentran midiendo adecuadamente los riesgos.

Los riesgos en cualquier actividad empresarial están estrechamente ligados al tipo de operaciones y transacciones que realiza, en este sentido, como quiera que la función de las administradoras de recursos de la seguridad social está relacionado con la inversión de los recursos de los trabajadores y de las reservas que han constituido para cumplir con sus obligaciones, y que dichas inversiones están sujetas a las fluctuaciones de las condiciones del mercado, es conveniente que el sector tome conciencia de los efectos adversos que una gestión inadecuada de riesgos puede provocar en las cuentas de los afiliados.

A este respecto, la Superintendencia Bancaria se encuentra muy interesada en implementar una metodología de medición del riesgo de mercado para los fondos administrados por las AFP, de tal manera que mediante la supervisión y difusión de los resultados de la misma, se pueda evaluar de mejor manera el desempeño de los administradores de los recursos pensionales, pues no basta con informar a los afiliados las rentabilidades del sistema, si no se acompaña dicha información con el valor en riesgo al cual se expone cada uno de los fondos para alcanzar las citadas rentabilidades. Para tal efecto en los próximos días se le dará a conocer al sistema un instructivo sobre la metodología de medición y control del riesgo de mercado de las inversiones que componen los portafolios de los fondos administrados por las AFP.

## **5. Margen de solvencia**

a) AFP's

De acuerdo con las normas vigentes<sup>32</sup>, las sociedades administradoras de fondos de pensiones y de cesantías deben mantener un monto mínimo de patrimonio técnico que está en función del volumen de recursos administrados.

En efecto, el total de los activos administrados, excluidos los títulos emitidos por la Nación y la Reserva de estabilización de rendimientos, no debe superar 48 veces el patrimonio técnico de la sociedad administradora. Durante los primeros 10 años

---

<sup>32</sup> Decreto 2314 de 1995, modificado por el Decreto 1797 de 1999.

de funcionamiento del Régimen de Ahorro Individual, las administradoras han mantenido un cómodo margen de solvencia, es así como a junio 30 del año en curso, en promedio, los recursos administrados, excluidos los títulos emitidos por la Nación y la Reserva de estabilización de rendimientos, equivalen a 28.3 veces el patrimonio técnico de las administradoras (gráfica 31).

#### b) Prima Media y el ISS ARP

En cuanto a estas entidades no existen requerimientos de margen de solvencia para la administración de los recursos de la seguridad. Debe recordarse que salvo Caxdac todas las entidades tienen naturaleza pública.

#### c) ARP's – Compañías de seguros.

El margen de solvencia cuantifica la cantidad necesaria y suficiente para absorber pérdidas por variaciones en el monto esperado de los siniestros, constituye un elemento fundamental para el control de la gestión. Este margen debe acreditarse en forma permanente y la Superintendencia Bancaria, en cualquier época, puede verificar a través de visitas de inspección que las entidades aseguradoras se encuentren cumpliendo con el monto mínimo exigido por la Ley.

En cuanto al margen de solvencia, indicador que refleja la solidez patrimonial de las compañías de seguros de vida autorizadas para operar el Ramo de Seguro de Riesgos Profesionales, el Gobierno Nacional evidenció la necesidad de establecer una metodología de cálculo distinta a la implementada para otras modalidades de seguros<sup>33</sup>.

Con tal propósito el margen requerido para operar el ramo de riesgos profesionales se calcula en función del monto anual de las cotizaciones, o de la siniestralidad de los tres últimos ejercicios sociales anuales, aquel que arroje el mayor resultado, adicionando a dicho valor el margen de solvencia calculado para la reserva matemática de riesgos profesionales.

Así las cosas, el margen de solvencia exigido para las compañías de seguros de vida que operen en los riesgos profesionales y otros ramos corresponde a la suma de los dos márgenes exigidos (el de riesgos profesionales y el de los demás ramos que opere).

El cumplimiento del margen se verifica en dos momentos; trimestralmente con base en la transmisión de los estados financieros y, mensualmente, en donde se verifica la información correspondiente al mes inmediatamente anterior.

## 6. Régimen de Inversiones

---

<sup>33</sup> Decreto No. 2582 del 23 de diciembre de 1999, que empezó a regir a partir del 1º de enero del año 2000

a) AFP's

Con el fin de que los recursos pensionales del Régimen de Ahorro Individual sean invertidos con criterios de seguridad, rentabilidad y liquidez, la Superintendencia Bancaria estableció un régimen de inversiones en el que, además de exigir que la negociación de los títulos en el mercado secundario se realice a través de sistemas transaccionales electrónicos administrados por el Banco de la República o una entidad vigilada por la Supervalores (hoy MEC) y que los títulos en que se invierten cuenten con una calificación mínima de riesgo crediticio por parte de los emisores (A menos), también se mitigue la concentración del riesgo en un mismo emisor, una misma emisión, en los vinculados a la sociedad administradora y se evite la concentración de la propiedad accionaria de las entidades en donde se invierte.

Es así como con los recursos de los fondos de pensiones obligatorias no se puede invertir más del 10% del valor del fondo en títulos emitidos por un mismo emisor, no se puede adquirir más del 30% de una misma emisión, ni más del 10% de las acciones en circulación de una entidad.

Con el fin de mitigar el riesgo sistémico, también se han establecido límites de inversión por sectores económicos, es así como, entre otros, no se puede invertir más del 30% del valor del fondo en títulos emitidos avalados o aceptados por instituciones vigiladas por la Superintendencia Bancaria, ni más del 30% en títulos emitidos por entidades no vigiladas por la SBC, ni más del 10% en títulos emitidos por emisores del exterior, ni más del 50% en títulos de deuda pública.

Con el objeto de controlar que las administradoras ejerzan su función de inversionistas institucionales, no pueden tener más del 2% del valor del fondo en depósitos a la vista, excluidos del saldo de los depósitos los recaudos y vencimientos de capital e intereses de los últimos 10 días hábiles.

Los recursos de los fondos de pensiones también se deben cubrir frente al riesgo de fluctuación de tasa de cambio. En efecto, la posición descubierta de los fondos de pensiones en inversiones denominadas en moneda extranjera no puede ser superior al 20% del valor del fondo.

Con el fin de mitigar el riesgo operativo, la Superintendencia ha exigido que la totalidad de los títulos representativos de las inversiones de los fondos de pensiones obligatorias se mantengan en el depósito central de valores –DCV del Banco de la República o en un depósito centralizado de valores debidamente autorizado por la Supervalores (hoy DECEVAL), con los que efectuamos los respectivos cruces de información para garantizar la custodia de los mismos.

Por último, es importante anotar que las sociedades que administren fondos de pensiones, sus directores, administradores y representantes legales deben abstenerse de realizar cualquier operación que pueda dar lugar a conflictos de interés entre ella o sus accionistas o vinculados y el fondo que administran. Además, no pueden invertir los recursos del fondo en títulos emitidos, avalados, garantizados u originados por la administradora, las filiales o subsidiarias de la misma, su matriz o las filiales o subsidiarias de ésta.

#### b) Prima Media y ARP ISS.

En el caso de las entidades de prima media deben distinguirse entre dos tipos de entidades, Caxdac (administradora de carácter privado) y las entidades de naturaleza pública.

Para el caso de Caxdac, en la medida en que el régimen de inversión de las reservas que administra la Caja es el mismo que el de los fondos de pensiones del RAIS, la SBC adelanta los mismos controles en cuanto a límites, calificación, etc., antes mencionados.

En los demás casos debe recordarse que de acuerdo con lo establecido en el artículo 54 de la Ley 100 de 1993, las reservas de vejez, invalidez y muerte, las del FOPEP y las de ATEP administradas por el ISS, pueden manejarse a través de contratos de fiducia mercantil o ser invertidas en Títulos de la Nación. A la fecha y ante la ausencia de la reglamentación del Gobierno en lo que tiene que ver con los contratos de fiducia las reservas se encuentran invertidas en títulos de la Nación.

#### c) ARP's – Compañías de seguros.

Las reservas técnicas, inherentes a la operación técnico-financiera del seguro deben invertirse en busca de rendimientos económicos, pero consultando al mismo tiempo los intereses de los asegurados. De ahí la injerencia del Estado en este aspecto, la regulación legal en la política de inversiones, los criterios de seguridad, liquidez, rentabilidad y diversificación, plasmados en el artículo 100 de la Ley 510 del 3 de agosto de 1999 y en el Decreto 094 del 2 de febrero de 2000.

Las compañías aseguradoras deben mantener cubiertas de manera óptima las obligaciones contraídas en beneficio de sus asegurados y, por lo tanto, es importante que el régimen de inversión considere los riesgos a los que están expuestas las inversiones que cubren las reservas técnicas, tales como: riesgo de liquidez, riesgo de descalce, riesgo de mercado o de tasa de interés y el riesgo de concentración.

Con ocasión de la participación de las compañías de seguros de vida en el Sistema de Seguridad Social Integral, la Superintendencia Bancaria ha venido

desarrollando, de manera gradual, a través del PUC y de formatos, el proceso de requerimiento de información que permita realizar el control de la inversión de las reservas técnicas que se constituyen en la operación de los ramos de la seguridad social, entre los cuales se encuentra el de riesgos profesionales.

En efecto, en una primera etapa se realizó un ajuste al Plan Unico de Cuentas y se crearon unas cuentas contables específicas para el registro de cada una de las reservas del ramo de seguro de riesgos profesionales.

Con posterioridad a la expedición del Decreto 2779 de 2001, reglamentario del Decreto 094 de 2000, mediante la Circular Externa 31 de 2002 se implementó la proforma F.3000-58 Formato 282 para efectos de identificar por ramos las diferentes reservas técnicas y controlar que la inversión del cien por ciento (100%) de las reservas originadas a partir del 1º. de enero de 2002, derivadas de la celebración de contratos en los ramos de seguros de la seguridad social cumplan con los límites previstos en el citado decreto.

Así mismo, para el control de los límites individuales y globales de inversión, a finales del año pasado se elaboró un formato y las compañías de seguros transmitieron el portafolio de inversión de la seguridad social en forma separada del resto del portafolio. Con base en esta experiencia, en la actualidad se trabaja en un nuevo formato para poder identificar en forma permanente las inversiones y hacia el futuro determinar sus rendimientos.

## **7. Suficiencia de las reservas de las ARP's**

### **a) Reservas técnicas – Compañías de Seguros - ARP**

En esta materia, es importante señalar que, de acuerdo con la normatividad vigente, las reservas técnicas que constituyen las compañías de seguros para la operación del ramo de riesgos profesionales<sup>34</sup>, son permanentemente monitoreadas en los procesos de inspección in situ y extra situ, realizados por esta Entidad.

En relación con la reserva matemática, esta es revisada anualmente por el área de actuaría de esta Entidad.

### **b) ARP -ISS**

---

<sup>34</sup> Reserva para siniestros ocurridos avisados, Reserva para siniestros ocurridos no avisados, Reserva matemática, Reserva de desviación de siniestralidad y Reserva para enfermedades profesionales.



El Instituto constituye una sola reserva, la cual se origina a partir del 68,6% de las cotizaciones obligatorias que mensualmente recibe, valor que maneja en una estructura contable independiente de la administradora, la cual denomina fondo de reservas para riesgos profesionales. Este fondo se incrementa con los rendimientos de las inversiones y eventualmente por los excedentes que anualmente genere la administradora. La disminución de este fondo está dada por el pago de las prestaciones económicas y asistenciales que ordena la ley y gastos de promoción y prevención.

La vigilancia y control de la Superintendencia se ha enfocado a verificar el cumplimiento de las diferentes disposiciones a través control de los diferentes procedimientos financieros, contables y operativos, como son la liquidación de las inversiones, registros contables, afiliación, reconocimiento de prestaciones y establecimiento del cálculo actuarial de las pensiones reconocidas.

Debe recordarse que en virtud de la Ley 776 de 2002, esta Superintendencia debe establecer la forma cómo el Instituto debe adoptar el régimen de reservas para las compañías de seguros que exploten el ramo de riesgos profesionales, en lo cual nos encontramos trabajando.

## **8. Gobierno Corporativo y manejo de los conflictos de interés.**

Dentro del esquema de vigilancia y control, esta Superintendencia quiere destacar la importancia de las normas de Gobierno Corporativo, para que los administradores de fondos de pensiones actúen en el mercado de manera profesional e independiente. La experiencia e idoneidad son factores que siempre deben estar presente en los administradores y directores. La Superintendencia Bancaria se cerciora de ello en cada proceso de posesión de miembros de junta, representantes legales, oficiales de cumplimiento y revisores fiscales.

Como complemento de esto y como un instrumento de gran valor es el sistema de Gobierno Corporativo. Se trata de una condición necesaria, mas no suficiente, para que ello ocurra, como quiera que la existencia de un código de gobierno corporativo no garantiza *per se*, un manejo adecuado y prudencial de los ahorros previsionales que les permita a los afiliados contar en la etapa improductiva con la restitución de unos recursos en la cuantía mínima que corresponda a una gestión responsable de la administración de los mismos, de la cual cabe exigir diligencia y lealtad acordes con el interés constitucionalmente protegido, consistente en contribuir a la conservación de un nivel de vida digno de los pensionados.

Desde la creación de la Ley 50 de 1990, y según se reafirmó en la Ley 100 de 1993<sup>35</sup>, legalmente se ha previsto la participación de los trabajadores afiliados a los fondos de pensiones y de cesantía, al igual que de los empleadores, en las

---

<sup>35</sup> Artículo 98 de la Ley 100 de 1993.

juntas directivas de las sociedades administradoras, como un mecanismo de control independiente de las decisiones de las mismas. En el caso de los fondos de cesantía, los empleadores tienen derecho de voto, y en el de los fondos de pensiones únicamente voz, siendo que éstos últimos fondos constituyen el activo más importante de las AFP's.

La práctica sobre el particular no es significativa, ni en cuanto a independencia y transparencia de las decisiones de tales órganos de administración, o en relación con una real participación de los afiliados.

La falta de interés de los afiliados se une a la poca difusión efectiva que tienen las convocatorias - a través de diarios de amplia circulación nacional- a las asambleas en las cuales se efectúa la elección de sus representantes. Como consecuencia de lo anterior, la elección de los representantes de los afiliados recae en la mayoría de los casos<sup>36</sup> en trabajadores que se encuentran vinculados de alguna forma al grupo económico que controla la administradora.

En cuanto a los representantes de los empleadores la situación es idéntica, con la adición consistente en que la elección de éstos corresponde a la asamblea de accionistas de la entidad administradora; en la práctica, en tres entidades tanto el suplente como el principal elegidos son funcionarios de empresas del mismo grupo económico de la administradora; e igual sucede con el suplente de otra de las entidades.

A ello se une el hecho de que en algunos casos los estatutos de las sociedades administradoras prevén un número elevado (9) de miembros de Junta Directiva, lo cual reduce el peso específico del voto de los denominados miembros independientes.

Igual acontece en los fondos de pensiones voluntarias, respecto de las comisiones de control. La norma del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero exige que la Comisión de control este conformada mayoritariamente por afiliados partícipes.<sup>37</sup>; y se observa en algunos casos que los afiliados tienen tres puestos en la referida comisión, a pesar de poseer más del noventa y cinco por ciento (95%) del valor del fondo, en tanto que los patrocinadores cuentan con dos miembros.

Así las cosas, las normas indicadas obedecen todas al propósito de fortalecer la independencia de la administración de los fondos; pero tienen el inconveniente práctico de buscar ese efecto mediante la protección de derechos de representación y voto que los afiliados mismos han demostrado no estar interesados en ejercer, situación similar a la que se presenta en las sociedades

---

<sup>36</sup> Solo seis (6) de los veinticuatro (24) los representantes – principales y suplentes - de los afiliados a los fondos de pensiones y cesantía son independientes del grupo económico al que pertenece la sociedad.

anónimas en lo que se refiere a la protección del derecho de voto de los accionistas ausentes.

De otra parte, en la actualidad una administradora cuenta con un código de buen gobierno propio y otra ha acogido el de su grupo económico. El primero de ellos, si bien contempla algunos aspectos importantes (posibilidad de que los accionistas - con más del 10%- soliciten una auditoria interna de la sociedad, la calificación externa de la sociedad y de los fondos, algunos elementos para la resolución de conflictos de interés y auditorias internas de calidad), carece de muchos elementos de autorregulación para efecto del control de las decisiones y operaciones, pues en la mayoría de los casos se acogen a lo señalado por la ley o por los órganos del control. Así mismo, no se contemplan elementos de control por parte de los afiliados a los fondos.

A raíz de la expedición de la Resolución 275 de 2001 de la Superintendencia de Valores, se escucharon muchas quejas por parte de las administradoras en el sentido de que las entidades receptoras de la inversión no habían adoptado verdaderos códigos de buen gobierno, sino que se limitaban a efectuar una descripción general de los mecanismos que la referida resolución contemplaba. Hoy es necesaria la revisión de dicha situación al interior de las entidades. El sector, responsable del manejo del ahorro previsional, que repito se encuentra ligado a un Derecho Fundamental, es el llamado a dar ejemplo en la adopción de verdaderos códigos de gobierno corporativo, que definan las políticas particulares en temas tan trascendentes como la independencia de las juntas, la solución de los conflictos de interés, la prohibición de ciertas operaciones con las entidades vinculadas, la revelación de información al público, etc; y con seguridad, la importante inversión extranjera presente en el capital de las administradoras, puede contribuir a enriquecer este aspecto de la administración. El manejo de los conflictos de interés cobra singular importancia en el contexto de funcionamiento dentro de conglomerados financieros como es el caso colombiano. Así por ejemplo y tal como se puede ver en el (cuadro 3), los Fondos de Pensiones colombianos son administrados por sociedades que hacen parte de Conglomerados, en donde a pesar de la separación jurídica patrimonial que da la estructura de matrices y filiales creada por la Ley 45 de 1990, se es más permeable a los conflictos de interés generados por operaciones con y entre vinculados en donde se enfrentan siempre los intereses de los accionistas, con los de los clientes y ahorradores previsionales.

Estos códigos no pueden pues quedarse en postulados de carácter general y de buenas intenciones que no se traduzcan en acciones concretas y un cambio de cultura en virtud del cual los administradores entiendan y asuman la alta responsabilidad que les cabe y las expectativas sociales de confianza y eficiencia que su clientela espera y demanda.

El diagnóstico para el año 2002 en materia de gobierno corporativo, realizado por la Red Colombia Compite, auspiciada por Confecámaras, el Departamento de Planeación Nacional, el Ministerio de Comercio Exterior y Mckinsey & Co., arrojó, dentro de sus muchas conclusiones, que la calificación más baja fue la recibida por las Juntas Directivas, que obtuvieron un puntaje de 3.4 sobre 10, aspecto en el que vale la pena destacar que si bien un porcentaje relativamente importante de las empresas colombianas tienen juntas directivas con funciones concretas, como la formulación de estrategias corporativas para la empresa, el seguimiento de las labores de administración, la toma de decisiones y la dirección de la administración, en cuanto al desarrollo de estándares éticos, de integridad financiera y auditoria y el llamado auto gobierno en su mayoría son muy deficientes (3.8/10 y 2/10).

En el caso de las administradoras de pensiones, los funcionarios que conforman el cuadro administrativo de alto nivel son de un elevado perfil técnico<sup>38</sup>; pero no es evidente la independencia en la composición de las juntas.

Una muestra de la importancia de contar con un gobierno corporativo que opere con eficacia, se encuentra en el hecho de que gracias a él se obtienen resultados importantes para la propia administradora sin necesidad de incrementar la regulación, ni los costos derivados de una mayor supervisión. Una buena administración permite a la autoridad pública flexibilizar el tema de la publicidad de los servicios ofrecidos por las administradoras con la confianza de que internamente los afiliados cuentan con información adecuada y de que los agentes se comportan con la corrección que imponen los buenos usos mercantiles; de la misma forma los miembros de una administración autorregulada compiten entre sí con la lealtad requerida para prevenir prácticas anticompetitivas y hostiles en materia de traslados, teniendo en cuenta el significativo porcentaje que de los recaudos provienen hoy de traslados.

Constituye un gran reto para la SBC y en conjunto para la administración pública la introducción de esquemas de gobierno corporativo para las entidades del sector público como el ISS, Cajanal, Caprecom y Fonprecon. Esperamos que las políticas que esta Entidad pretende implementar y que ya se encuentra a disposición del mercado para sus comentarios ayuden ostensiblemente a mejorar la prestación del servicio público de la seguridad social.

Sin duda alguna las exigencias en las calidades de sus directores y representantes legales y la implantación de todos estos parámetros del sector privado redundarán en un mejor servicio al usuario y contribuirán a una mayor transparencia en los procesos.

---

<sup>38</sup> De los representantes legales, miembros de juntas directivas y funcionarios encargados del Front, Middle y Back Office de las administradoras un 70% cuentan con formación avanzada en el tema financiero.

Igualmente, para lograr estos cometidos es urgente un acuerdo con la Contaduría General de la Nación, en cuanto a los parámetros contables que deben atender las entidades públicas que se encuentran vigiladas por la SBC.

## **B. ALGUNAS REFORMAS Y POLITICAS EN ESTUDIO.**

### **1. Multifondos en el RAIS**

Se ha expresado el interés del sector de que en nuestro país se evalúe la adopción de esquemas como el recientemente implementado en Chile, en el cual se permite al afiliado seleccionar entre cinco fondos administrados por cada AFP con estructuras de riesgo diferente, dependiendo de la inversión mínima que cada portafolio debe mantener en papeles de renta variable. Así, el fondo tipo A tendrá el límite mínimo de inversión en renta variable más alto, el cual va disminuyendo progresivamente en los fondos B, C y D. Por su parte, el fondo tipo E sólo podrá invertir en instrumentos de renta fija. Mecanismos como el señalado buscan un incremento en el monto de las pensiones, bajo la premisa de que la renta variable premia el riesgo, vía una mayor rentabilidad en el largo plazo. No obstante, se prevé que quienes estén cerca de pensionarse no asuman mucho riesgo. Así mismo se espera una sofisticación en la gestión de las administradoras.

En la actualidad las AFP's de nuestro país administran un fondo, cuyo régimen de inversiones se encuentra determinado por la Superintendencia Bancaria, y, adicionalmente, cuentan con la posibilidad legal de desarrollar planes alternativos de capitalización o de pensiones<sup>39</sup>.

Debe resaltarse que el legislador de 1993 al implementar los referidos planes alternativos, estableció la necesidad de que los afiliados que optaran por dicha alternativa cumplieran previamente unos requisitos mínimos de capitalización en el fondo de pensiones "básico", con el fin de proteger su ahorro. Tal protección se

---

<sup>39</sup> Ley 100 de 1993, artículo 87. "PLANES ALTERNATIVOS DE CAPITALIZACION Y DE PENSIONES. Los afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad podrán optar por planes alternativos de capitalización, que sean autorizados por la Superintendencia Bancaria. Los capitales resultantes del plan básico y dichas alternativas de capitalización, podrán estar ligados a planes alternativos de pensiones que sean autorizados por la misma Superintendencia.-

El ejercicio de las opciones de que trata este artículo, esta sujeto a que los afiliados hayan cumplido metas mínimas de capitalización. Los planes aprobados podrán permitir la morbilidad entre planes, administradoras y aseguradoras, y deben separar los patrimonios y cuentas correspondientes a capitalización y seguros, en la forma que disponga la Superintendencia Bancaria. El Gobierno Nacional señalará los casos en los cuales el ingreso a planes alternativos implica la renuncia del afiliado a garantías de rentabilidad mínima o de pensión mínima

PAR. Lo dispuesto en el presente artículo no exime al afiliado ni al empleador, del pago de las cotizaciones previstas en la presente Ley."

torna más significativa si tenemos en cuenta que según la regulación vigente el ejercicio de esta opción implica en principio la renuncia a la garantía de pensión y de rentabilidad mínima<sup>40</sup>.

Lo anterior significa que en la actualidad las entidades pueden administrar más de un “fondo de pensiones”, de tal forma que los afiliados tengan la posibilidad de escoger la alternativa que más consideren conveniente para la administración de sus aportes obligatorios. A la fecha se ha creado tan sólo un plan alternativo de pensiones.

Una de las principales críticas a la regulación vigente, consiste en señalar que la existencia de un único régimen de inversiones, para los fondos que podemos denominar básicos, conlleva a un comportamiento muy similar entre los fondos, que impide premiar con una mayor rentabilidad la propensión al riesgo de algunos afiliados.

No obstante, cabe anotar que la adopción de esquemas como el Chileno supone la exigencia de porcentajes mínimos de inversión en renta variable y, por ende, requiere de una oferta de dichas inversiones lo suficientemente alta para cumplir con la demanda exigida. A la entrada en vigencia del esquema de multifondos en Chile, los fondos de pensiones contaban con una participación del 25% de sus portafolios en renta variable. En el caso Colombiano, el porcentaje de inversión en renta variable es del 6.3%. Hay que destacar que en materia de inversión en renta variable, el régimen permite hasta el 30% en acciones y participaciones en fondos en Colombia, del cual tienen invertido el 4.3%, hasta el 10% en el exterior, donde tienen invertido el 1.6% y hasta un 20% en títulos de participación derivados de proceso de titularización, del que tienen invertido el 0.4%.

Por lo mencionado, podemos concluir, en primera instancia, que en nuestro país sí existen alternativas para que las administradoras ofrezcan a sus afiliados portafolios que se ajusten a sus condiciones de edad, ingresos y exposición al riesgo, invirtiendo en papeles de renta variable. Así mismo, es claro que en cuanto al fondo básico las entidades cuentan con un buen margen de inversión en renta variable, sin que se vea un incremento en su interés por tales títulos.

## **2. Plan de Cuentas de Riesgos Profesionales.**

Con ocasión a la entrada en vigencia de la Ley 776 de 2002, mediante la cual se instruyó para que todas las administradoras de riesgos profesionales adoptaran un régimen general para la constitución de reservas, que permita el cabal cumplimiento de las prestaciones propias del Sistema, la Superintendencia Bancaria viene adelantando acciones tendientes a estructurar un plan de cuentas para el Sistema, lo cual deberá coordinar con la contaduría General de la Nación.

---

<sup>40</sup> Decreto 876 de 1994, artículos 11, numeral 6.

### **3. Unificación de criterios Contables con la Contaduría General de la Nación para el caso de las administradoras del Régimen de naturaleza públicas.**

Es evidente que la Supervisión de estas entidades se dificulta por la falta de unidad contable lo que ha conllevado a que deban tener balances e informaciones diferentes para el supervisor bancario y para la Contaduría General de la Nación. Si bien la Corte Constitucional <sup>41</sup> señaló que priman las normas de la Contaduría General de la Nación sobre las de la Superintendencia Bancaria, es evidente que se hace necesario que los balances de las entidades administradoras del régimen de prima media públicas y de la ARP ISS, respondan a los criterios que hemos mencionado y que permitan de una manera más técnica la administración de los distintos riesgos que su actividad conlleva.

En este sentido se vienen adelantando los acercamientos correspondientes que nos permitan llegar a unos acuerdos que mejoren la información contable de estas entidades con la óptica que se requiere para el supervisor bancario y que no distorsione evidentemente las cuentas fiscales de la nación.

### **4. Una supervisión más enfocada a la protección del cliente, del usuario y del pensionado.**

Es evidente que la información adecuada, transparente y oportuna de los usuarios del sistema es una de las prioridades que debe tener el supervisor.

Una de las grandes dificultades y fallas del sistema es precisamente la falta de esta información con las calidades mencionadas. Sin dicha información, ni los usuarios, ni las administradoras, ni el supervisor y mucho menos las tres ramas del poder público pueden adoptar las medidas y decisiones que requiere la sostenibilidad del sistema.

El usuario debe saber qué sistema le conviene más, debe conocer sus derechos y sus obligaciones. Por su parte las administradoras deben conocer con exactitud el alcance de los derechos económicos y jurídicos de cada uno de sus afiliados para reconocerle oportunamente sus derechos, para asesorarlos en la toma de sus decisiones de traslado, retiro, o modalidad de pensión. El supervisor debe tener las herramientas para adoptar las medidas, sanciones, recomendaciones a administrados, vigilados y al mismo gobierno.

---

<sup>41</sup> Sentencia Corte Constitucional C-452 del 3 de junio de 2003

En resumen, debemos redoblar nuestros esfuerzos para depurar y mejorar la calidad de la información del sistema en aras de la consecución de los objetivos mencionados.

## **B. CONCLUSIONES**

- La supervisión de la Superintendencia Bancaria de las entidades administradoras del sistema de seguridad social en pensiones y riesgos profesionales, tiene un fundamento filosófico, constitucional, legal y técnico.
- Esta supervisión ha permitido que estas entidades hagan parte del engranaje del sistema de seguridad social con un mejor perfil desde el punto de vista organizacional, técnico, gerencial, contable y financiero.
- La tutela de la Superintendencia facilitó la depuración ordenada de las entidades que hacían parte del sistema y debieron liquidarse por falta de solvencia.
- La Supervisión y control ha permitido hacer un estrecho seguimiento a las entidades privadas del Régimen de Ahorro individual en su primera fase: nacimiento, punto de equilibrio, consolidación. En este sistema como se vió, las reservas y recursos a administrar han aumentado. Los afiliados están en la etapa productiva de acumulación de ahorros. Es el momento de revisar los modelos y esquemas para que cuando llegue la época de la pensión, se cumplan las expectativas de los afiliados. Es el momento de validar los modelos y corregir deficiencias estructurales.
- La Supervisión y control ha conllevado a que las entidades de prima media inserten en sus estructuras mecanismos de gestión de riesgos y gobiernos corporativos estándares similares a los del sector privado, para mejorar la información y la eficacia de su objeto social. Si bien las reservas están en drástica caída, la Nación como garante sostendrá el equilibrio financiero del sistema. Hay que reforzar la transparencia en la información, la eficiencia en la prestación de los servicios y la profesionalización y competitividad de las entidades que subsistan. Igualmente deben buscarse mecanismos que



neutralicen los riesgos derivados de los factores políticos que acompañan la nominación de los cuadros directivos y de control y auditoría de estas entidades.

- La Supervisión del sistema de riesgos profesionales, en el caso de las compañías de seguros ha permitido contar con información oportuna y confiable, a partir de la cual la autoridades de dicho sistema pueden tomar decisiones sobre suficiencia de reservas, clasificación de empleadores por riesgo, etc. Así mismo, la existencia de normas prudenciales como el margen de solvencia y el régimen de inversiones, contribuyen a la solvencia de las administradoras y a la seguridad de los recursos administrados.
- En el caso de la ARP del ISS, este control ha llevado a un mejoramiento de la gestión de la entidad y a un fortalecimiento de sus reservas.
- Los problemas regulatorios deben afrontarse desde la perspectiva de los problemas estructurales de pobreza, desempleo y desigualdades sociales. De lo contrario la cobertura no aumentará y no habrá recursos frescos provenientes de cotizaciones de empleados y empleadores que refuercen la dinámica del crecimiento y funcionamiento de estas entidades.

## ANEXO 1

### EL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES Y EL SISTEMA DE RIESGOS PROFESIONALES EN CIFRAS

#### REGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL CON SOLIDARIDAD

- A la entrada en vigencia de la ley 100 de 1993 existían 16 sociedades administradoras de Fondos de Cesantías.
- De esas, 8 AFC fueron autorizadas para administrar pensiones. Una nueva se creó dicho año.
- Luego de liquidaciones, fusiones y absorciones, hoy funcionan 6 AFP
- El patrimonio de las AFP ha evolucionado favorablemente. De 62.845 millones que tenían en 1994, hoy tienen 516.872 millones.
- La participación del capital extranjero en las AFP es del 49%. El capital Nacional es del 51%.
- A mediados de 1997, es decir a los 4 años, el sistema llegó a su punto de equilibrio y las AFP pasaron a tener utilidades. Las utilidades del sistema a diciembre de 2002 fue de \$163.652 millones. Las utilidades acumuladas a la fecha son de \$75.313. Durante 1998 y 1999 cuando se registraron importantes pérdidas en el sistema financiero, las AFP registraron utilidades por 19.842 millones y 52.400 millones respectivamente.
- Los recursos administrados en AFP es de 18 billones de pesos, equivalente al 7.8% del PIB.
- Del total del portafolio de inversión de los establecimientos de crédito e inversionistas institucionales a junio 30 de 2003, que es de 95 billones, el 19% corresponde a fondos de pensiones obligatorias.
- A la fecha el sistema de Ahorro individual cuenta con cerca de 5 millones de afiliados, de los cuales el 52.2% son inactivos y el 47,8 % son activos. De estos afiliados el 51% fueron ingresos nuevos al sistema, el 35.% vienen del ISS y el 1,5% de las Cajas.
- De los afiliados el 83,4 % de los afiliados gana menos de 2 salarios mínimos y el 10.4% está en el rango entre 2 y 4 salarios mínimos.
- De los afiliados el 21.3% tienen entre 25 y 29 años y el 21,8 % entre 30 y 34 años. Los pensionados de las AFP están por el orden de 12.624 personas. El promedio de edad en que se están pensionando es de 55 años. Es decir, hay alrededor de 20 años de cotización y ahorro para la mayor parte de la población afiliada. Eso implica un reto especial en la supervisión que debe dirigirse a maximizar el rendimiento y minimizar el riesgo de los recursos acumulados y en el entretanto mejorar al máximo la información que se entregue a los usuarios, revisando los modelos y los cálculos actuariales que permitan introducir las correcciones necesarias,

informar sobre cumplimiento de expectativas y reprogramar los ahorros necesarios para llegar a los niveles de pensión deseados. Igualmente adoptar las previsiones necesarias para poder responder con la garantía de una pensión mínima.

- De los 12.624 pensionados, el 67% es por sobrevivencia, el 15% por vejez y el 18% por invalidez.
- 20.000.000 constituyen la población económicamente activa, de estos 5 millones son afiliados. Es decir que el sistema general de pensiones cubre al 27.3% de la población económicamente activa del país.

## REGIMEN DE PRIMA MEDIA CON PRESTACIÓN DEFINIDA

- De acuerdo con los parámetros previstos en la ley 100 de 1993, iniciaron en el régimen 12 entidades cuya vigilancia asumió esta Superintendencia. A la fecha subsisten 7 entidades, de las cuales la Caja de la Universidad del Cauca se encuentra en proceso de liquidación. Debe aclararse que Capresub, hoy en liquidación, por razones de conflicto de interés no fue objeto de vigilancia por la Superintendencia Bancaria, sino que actuó como superintendente ad – hoc la Superintendencia Nacional de Salud.
- En cuanto al seguimiento de la liquidación de las cajas, fondos o entidades previsionales del nivel territorial, la SBC tuteló y culminó la liquidación de 49, quedando pendiente por diversas razones 13 procesos, que siguen siendo objeto de control.
- En la exposición de motivos de la Ley 100 de 1993, se señaló que el valor de las reservas existentes en el ISS al año 1992 eran de cerca de \$420.000 millones, frente a un cálculo actuarial de pensionados a 1992 de más de \$4.7 billones<sup>42</sup>. A junio del presente el valor de las reservas es de \$2.193.040 millones, frente a un cálculo actuarial de los actuales pensionados de \$53.637.536 millones.
- El régimen de prima media a diciembre de 1995 reportaba reservas por \$1.814.181 millones, durante varios años mostró un crecimiento de la mismas hasta el año 2001, en donde reportó \$5.555.686 millones y a junio de 2003 reporta \$2.832.407 millones.
- Las reservas están invertidas en un 98% en títulos de la Nación.
- En cuanto a las cotizaciones recaudadas, el ISS ha mantenido un incremento sostenido desde la creación del sistema. Así, en diciembre de 1995, el valor mensual recaudado era de \$91.170 millones, en tanto que a junio del presente año el valor mensual corresponde a \$159.259 millones.

---

<sup>42</sup> Ley 100 de 1993. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, septiembre de 1992, página 11.

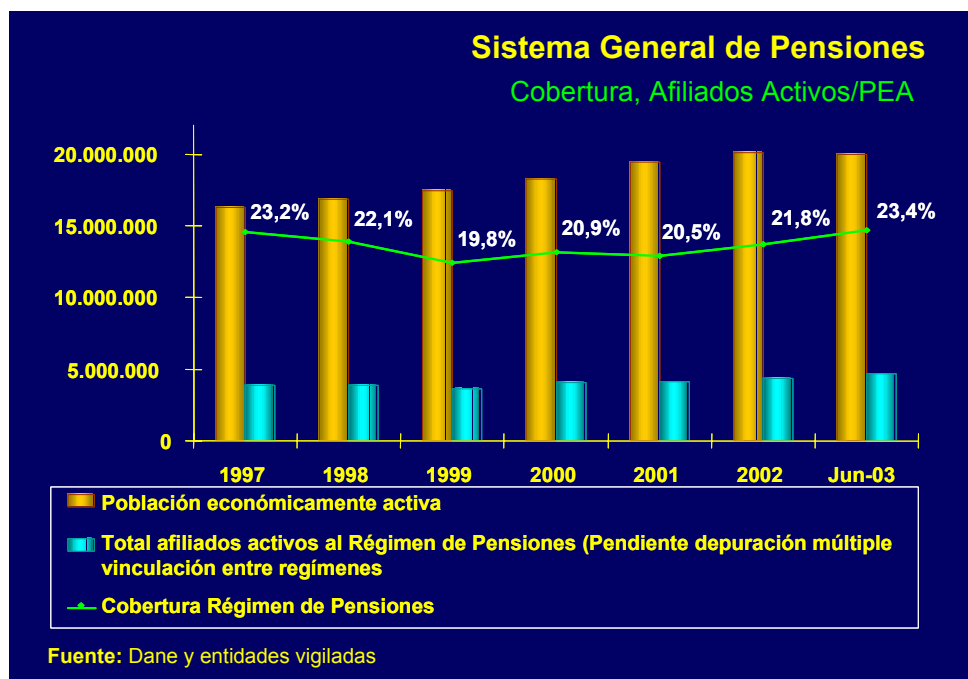
- Caprecom ha incrementado considerablemente sus reservas pasando de \$56.622 millones en diciembre de 1995 a \$349.669 millones a diciembre de 2002.
- Caxdac ha incrementado el valor de las reservas apropiadas. Dichas reservas frente al valor total del pasivo pensional por régimen de transición—calculado de manera aproximada – solo alcanzan a ser un poco más del 40%.
- En mayo de 2002, se estimó que en el Sistema General de Pensiones podrían existir cerca de 2.592.391 casos de múltiple vinculación.
- A junio de 2003 de un total de afiliados a prima media de 5.667.313 afiliados, 2.172.145, es decir cerca del 39%, corresponden a afiliados cotizantes, el resto no había efectuado el pago de los aportes en el mes inmediatamente anterior.
- El 99.19% de los afiliados al régimen devengan menos de dos salarios mínimos legales mensuales, esto es, 5.641.531 afiliados.
- El 54% de los afiliados cuenta con mas de 40 años de edad y solo el 14.04% corresponden a menores de 30 años. Así mismo, cerca del 25% de los afiliados son mayores de 50 años.

## RIESGOS PROFESIONALES

- A la fecha existen 15 operadores del sistema de riesgos profesionales. El ISS y 14 compañías de seguros.
- En Diciembre de 1994 el sistema de riesgos profesionales tenía activos por 556.678 millones de pesos, pasivos por 224.453 millones de pesos y reservas para riesgos profesionales por 334.225 millones de pesos. Igualmente contaba con 3.622.401 trabajadores afiliados, 657.186 empleadores afiliados, 17.435 pensionados, de los cuales 9.875 lo eran por invalidez y 7.560 por sobrevivencia.
- A junio de 2003 las compañías de seguros de vida que operan el ramo de riesgos profesionales, reportaron a la Superintendencia Bancaria 96.179 empleadores, es decir el 17% y la ARP del ISS informó 482.267, es decir el 83%, afiliadas.
- En cuanto a las cotizaciones al sistema de riesgos, los operadores privados pasaron de recaudar el 27% de las cotizaciones en diciembre de 1996, al 70% en junio del presente año.
- De igual forma se reportaron 3.193.163 trabajadores afiliados a las ARP privadas, es decir el 48%, y 3.498.551 trabajadores afiliados al ISS, esto es el 52%.
- Las ARP's privadas informaron 3.572 pensionados a junio de 2003, que equivalen al 14% del total y 21.648 pensionados fueron informados por la ARP del ISS que equivalen al 86% del total .

- En cuanto a las reservas que manejan las ARP's privadas, las mismas ascienden a 589 mil millones de pesos, en tanto que las del seguro social superan los 2,6 billones (cifras a 30 de junio de 2003)
- En el caso de las ARP's privadas el valor de las primas emitidas corresponden a diciembre de 2002 a \$369.954 millones, frente a un valor de siniestros de \$103.155 millones. En el presente año a junio, el valor de las primas emitidas es de \$195.818 millones, frente a unos siniestros de \$57.599 millones .

Gráfica 1



Gráfica 2



Cuadro 1

	ENTIDADES EXISTENTES A LA ENTRADA EN VIGENCIA LEY 100/93	ENTIDADES LIQUIDADAS	ENTIDADES EXISTENTES AL 30-06-2003
1	Instituto de Seguros Sociales – ISS		Instituto de Seguros Sociales - ISS
2	CAJANAL-		CAJANAL-
3	– CAPRECOM-		CAPRECOM
4	Caja de Previsión Social de la Universidad del Cauca		Caja de Previsión Social de la Universidad del Cauca, en liquidación
5	CAXDAC		CAXDAC
6	Fondo Prestacional del Departamento de Antioquia, hoy Pensiones de Antioquia		Fondo Prestacional del Departamento de Antioquia, hoy Pensiones de Antioquia
7	FONPRECON		FONPRECON
8	FONPRENOR	FONPRENOR	
9	Caja de Previsión Social del Banco Central Hipotecario	Caja Previsión Banco Central Hipotecario	
10	CORPOANONIMAS	CORPOANONIMAS	
11	CAPRESUB		CAPRESUB, en liquidación (vigilado Supersalud)
12	Caja de Previsión Social de la Universidad Nacional		

Cuadro 2

	AFC EXISTENTES A LA ENTRADA EN VIGENCIA LEY 100/93	AFC AUTORIZADAS PARA ADMINISTRAR F.P.O. EN 1994	AFP EXISTENTES AL 30-06-2003
1	Colfondos	Colfondos	Colfondos
2	Porvenir	Porvenir	Porvenir
3	Protección	Proteccion	Proteccion
4	GranFondo	GranFondo	BBVA Horizonte (3)
5	Colpatria	Colpatria	Santander (España) (4)
6	Davivir	Davivir	Skandia
7	Colmena	Colmena	
8	Skandia	Invertir	
9	Invertir		
10	Diners	AFP CREADA EN 1994	
11	Ganadera	Pensionar (1)	
12	CesColombia		
13	Solidez (2)		
14	Invemañana (2)		
15	Caldas (2)		
16	Santander (Colombia) (2)		

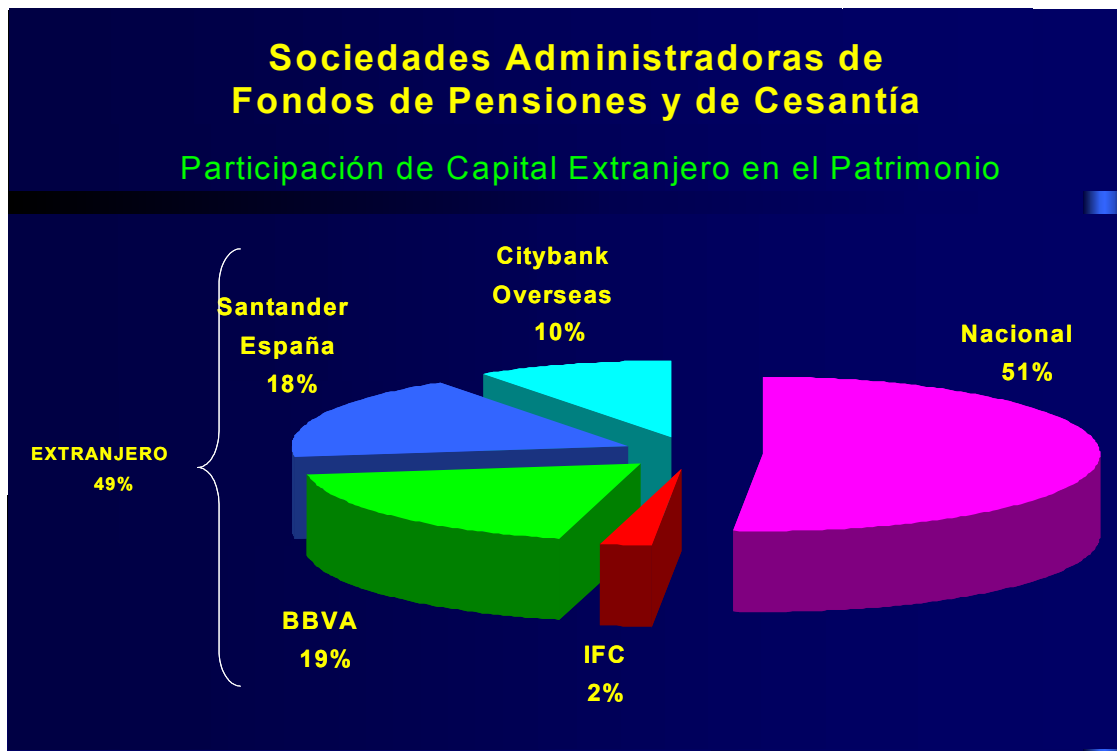
(1) Fusiónada en diciembre de 1998 con la AFC Skandia

(2) Absorbidas por Davivir entre 1994 y 1996

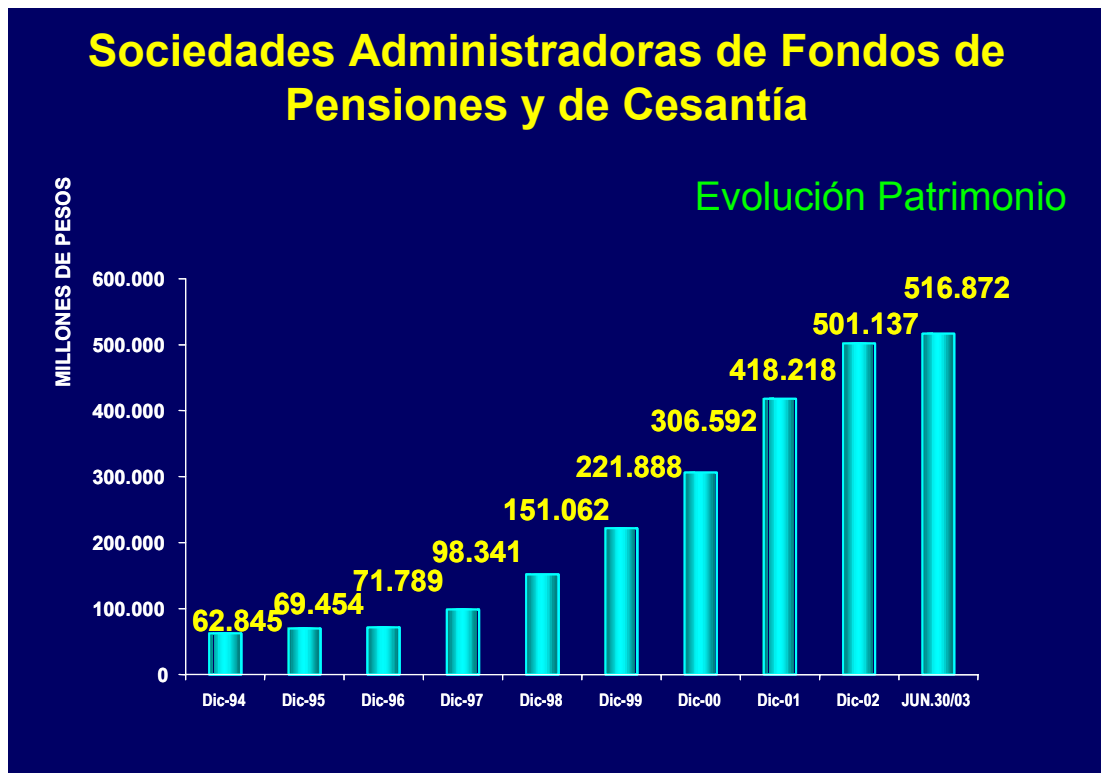
(3) En 1994 Granfondo cambió su razón social por la de Horizonte y absorbió las AFC Diners, Ganadera y CesColombia. En 1996 absorbió a la AFC Invertir. En 1999 fue adquirida por el BBVA y en el 2000 se fusionó con Colpatria.

(4) En 1999 el grupo Santander de España adquiere a Davivir y en el 2000 se fusiona con Colmena y cambia su razón social por la de AFP Santander

Gráfica 3

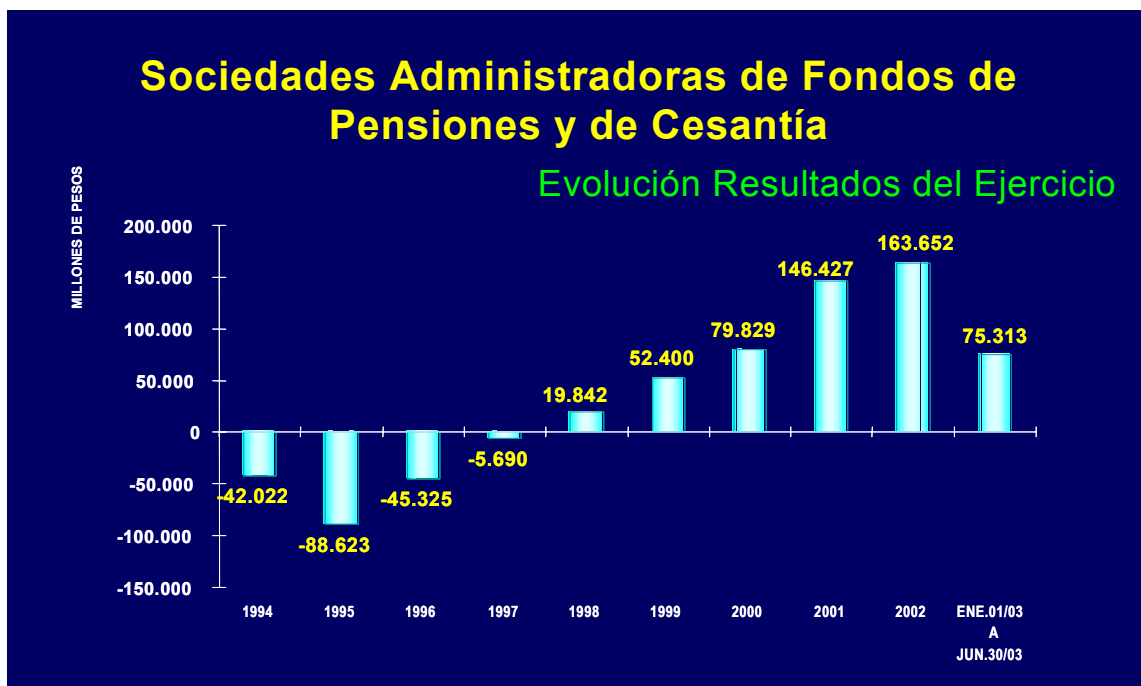


Gráfica 4

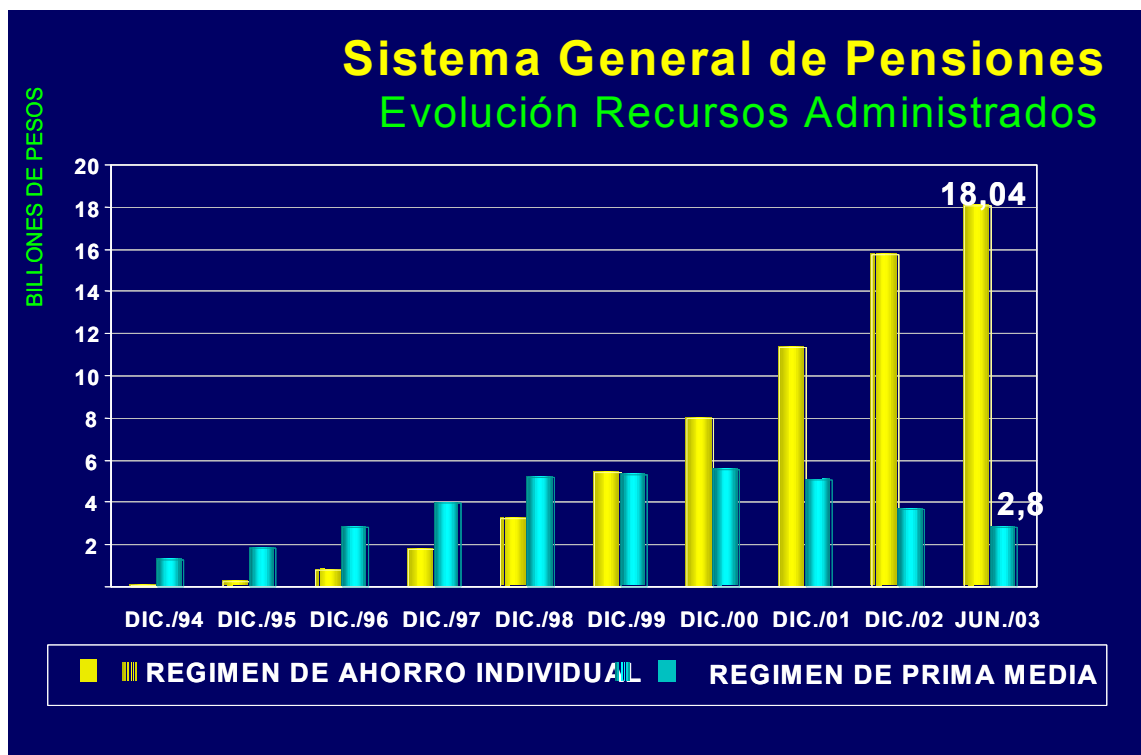




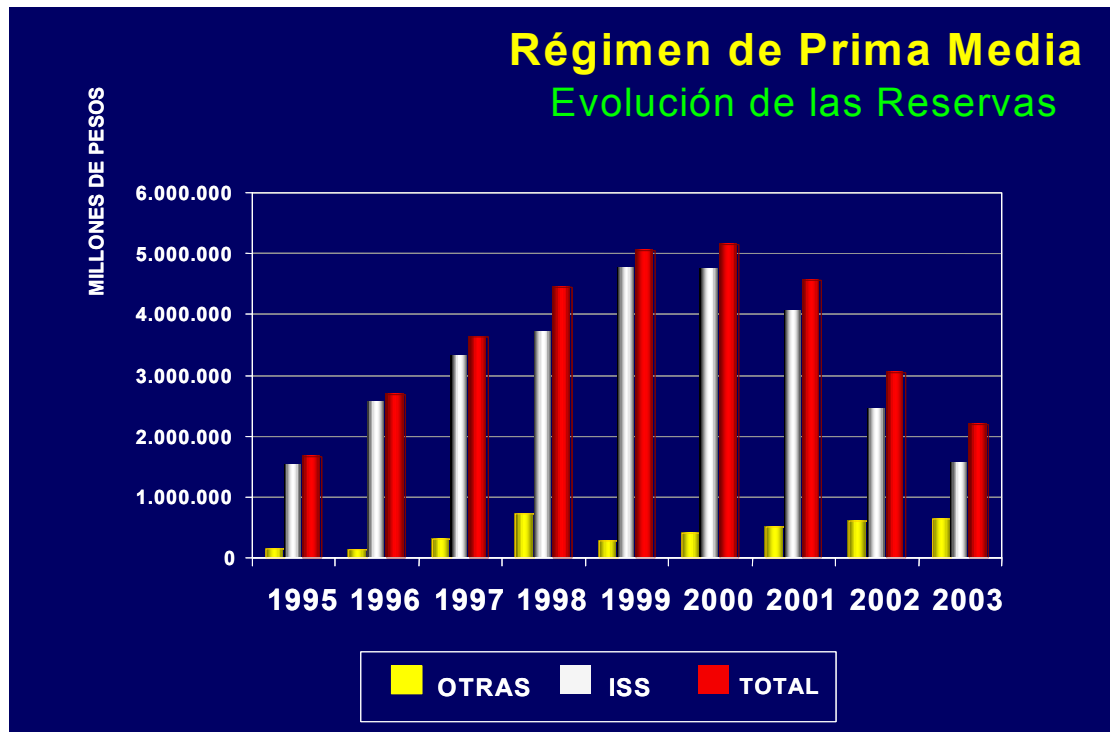
Gráfica 5



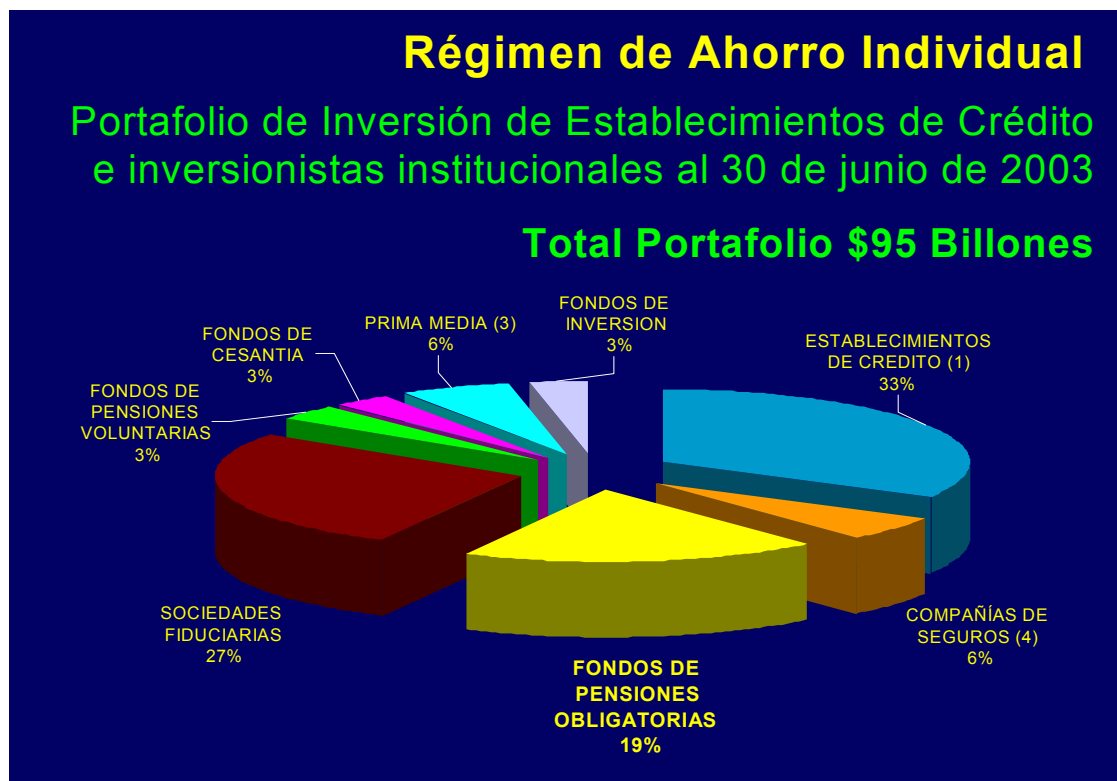
Gráfica 6



Gráfica 7



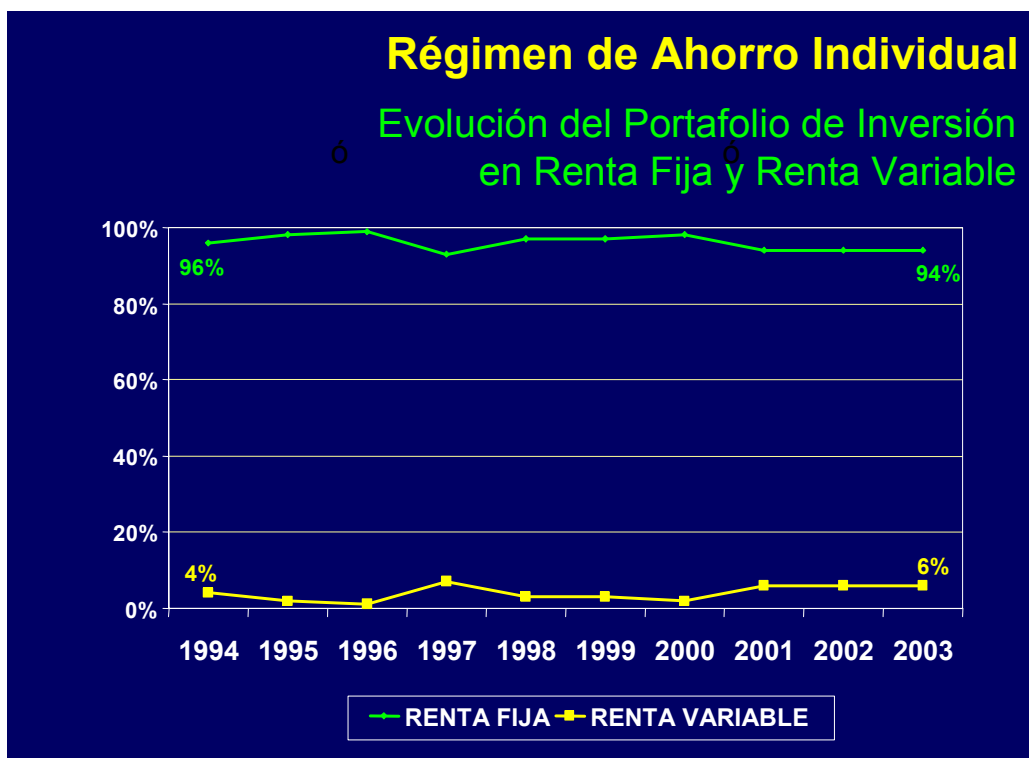
Gráfica 8



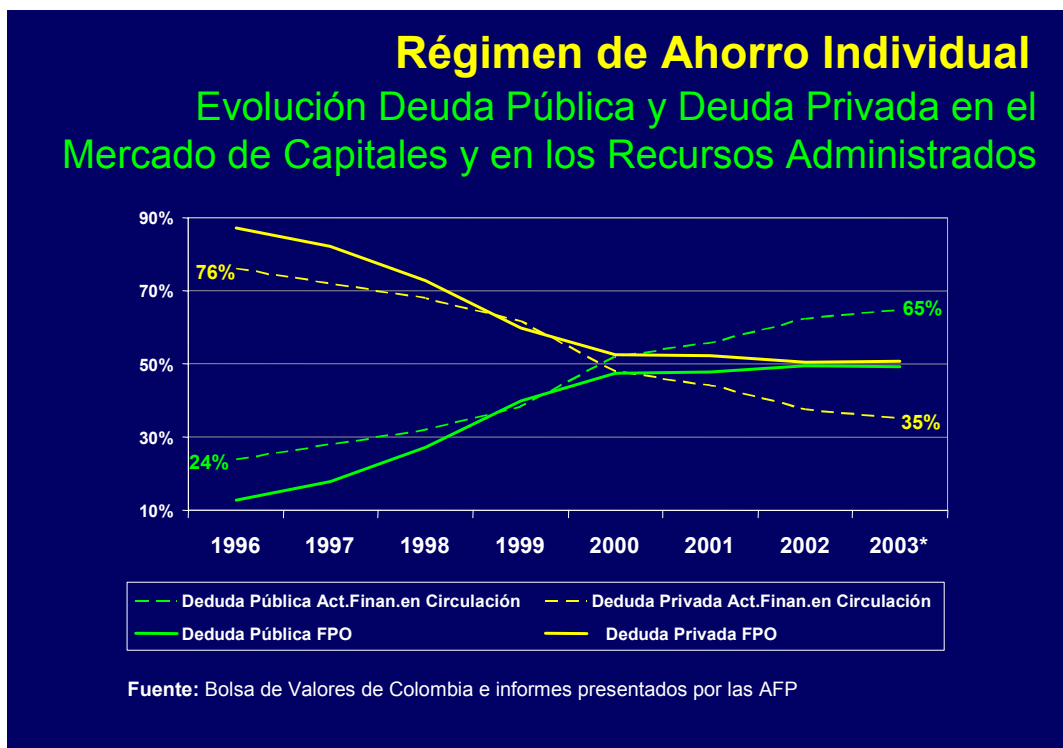
Gráfica 9



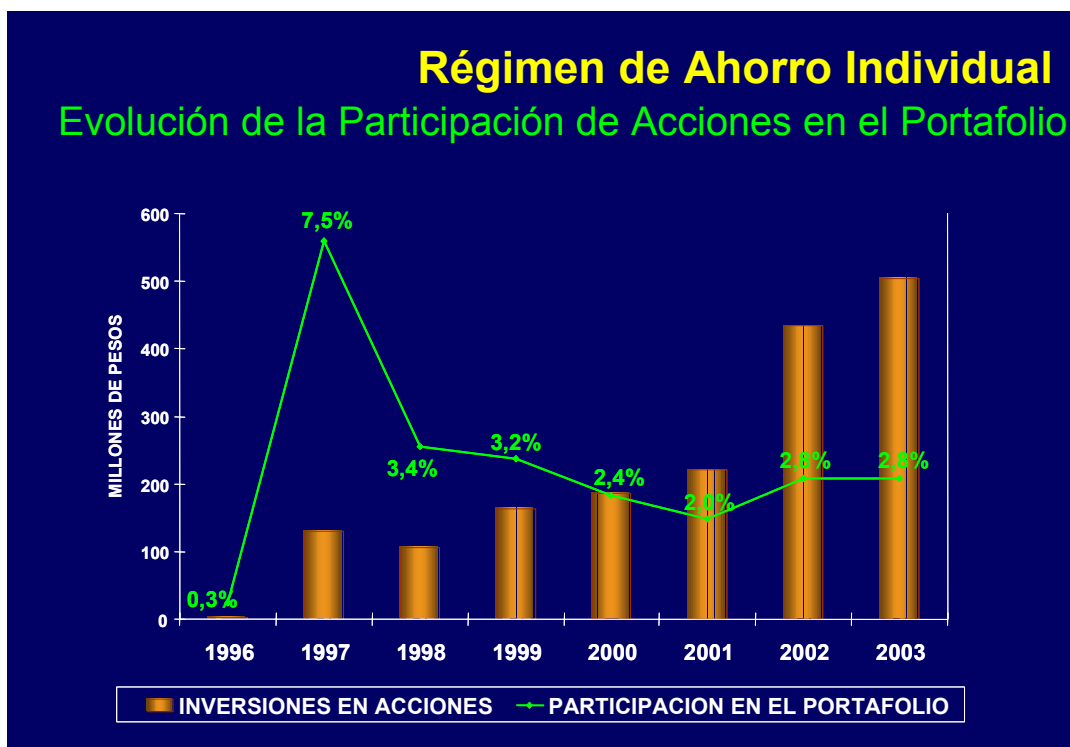
Gráfica 10



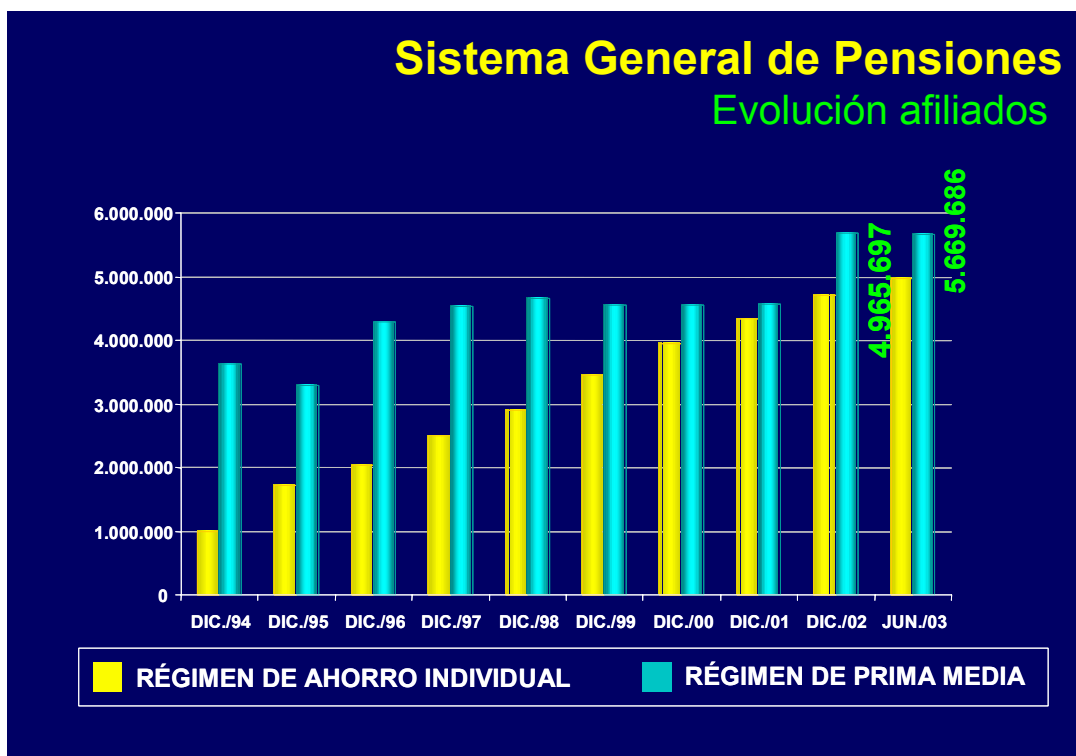
Gráfica 11



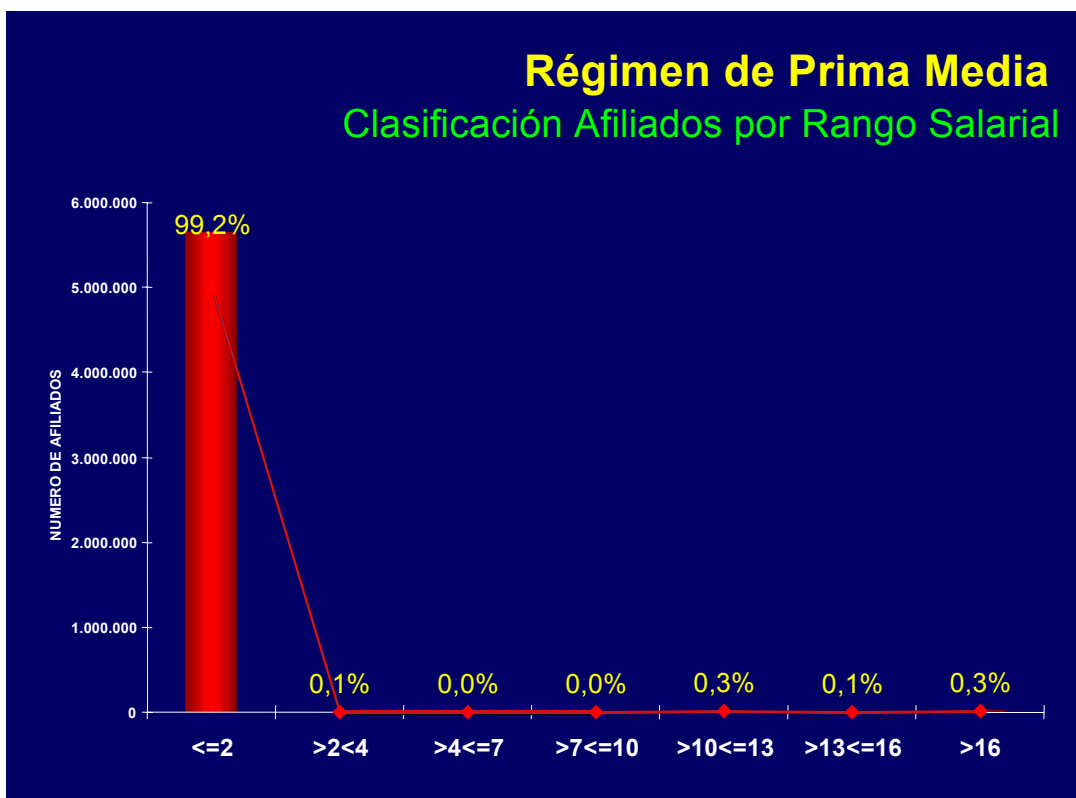
Gráfica 12



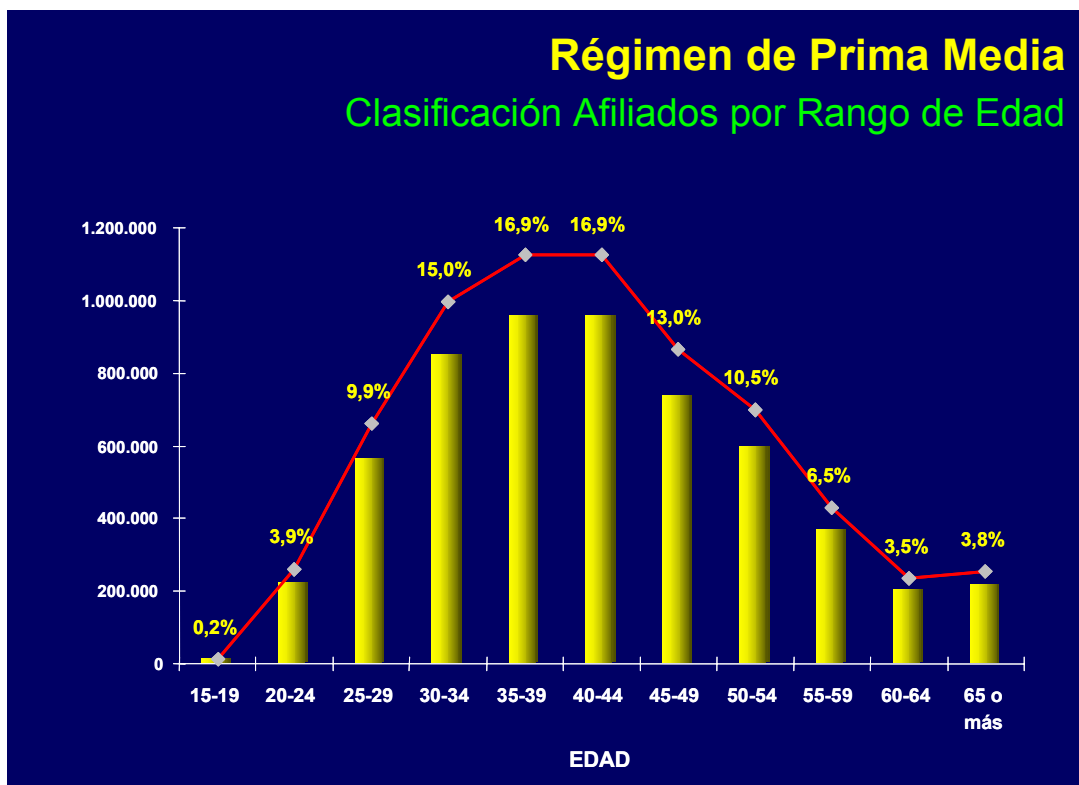
Gráfica 13



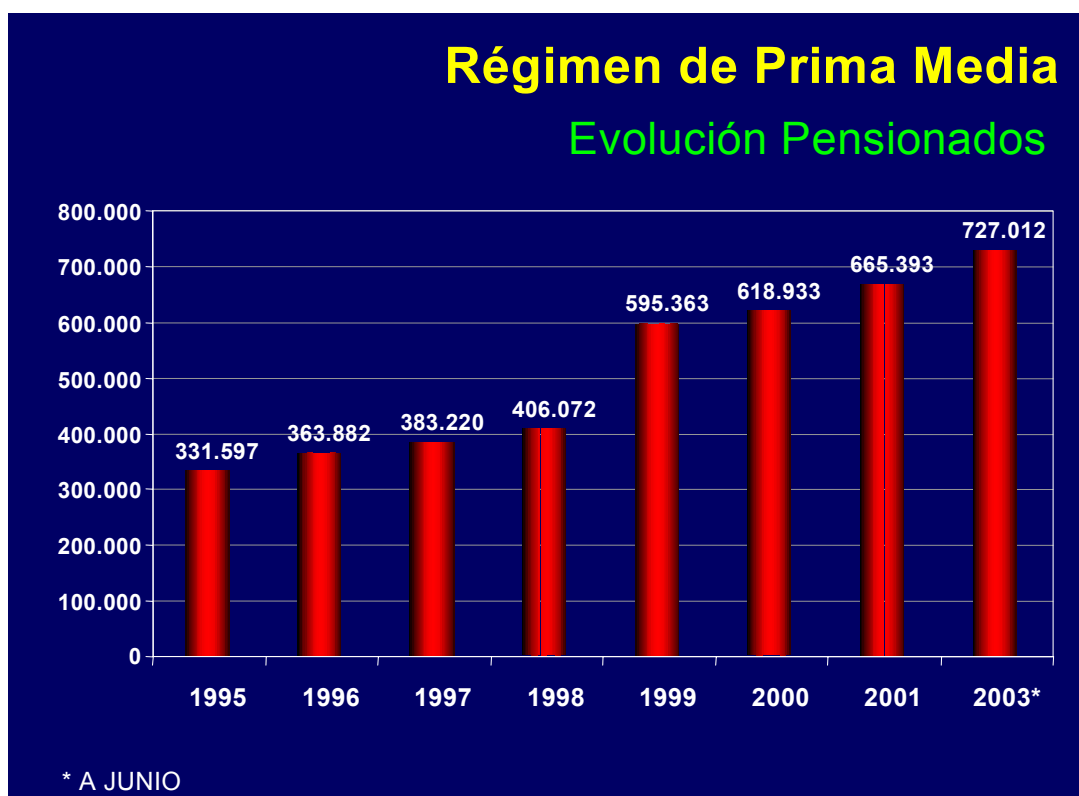
Gráfica 14



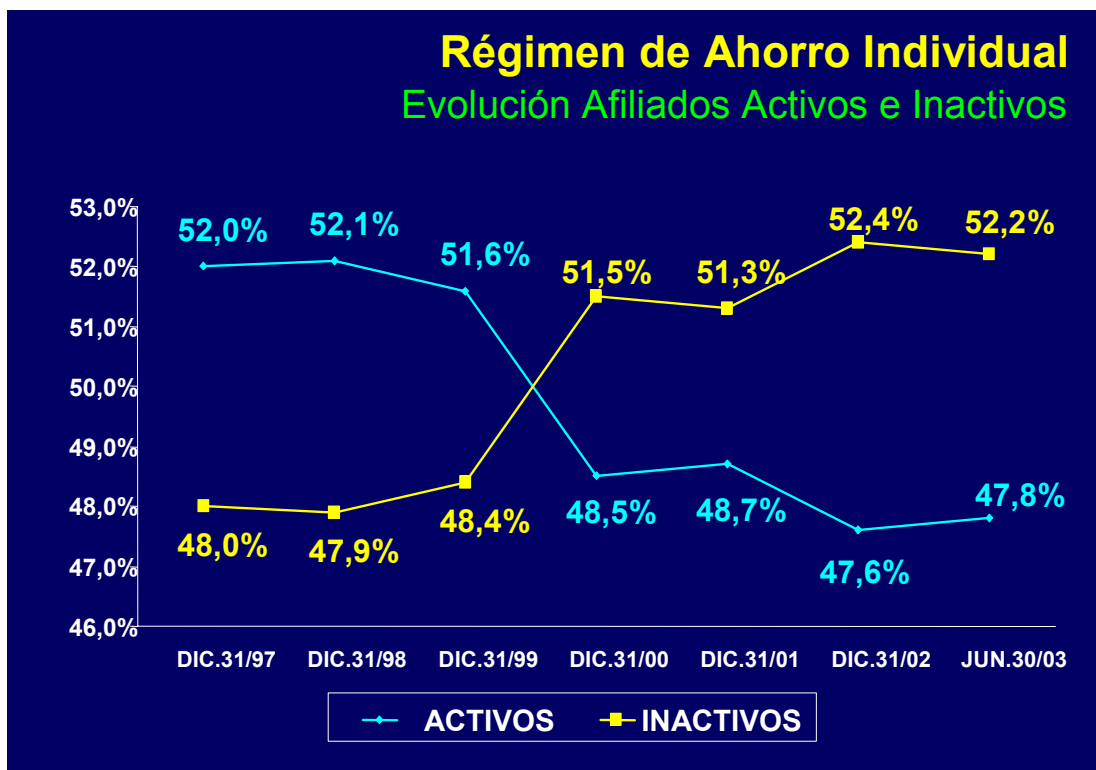
Gráfica 15



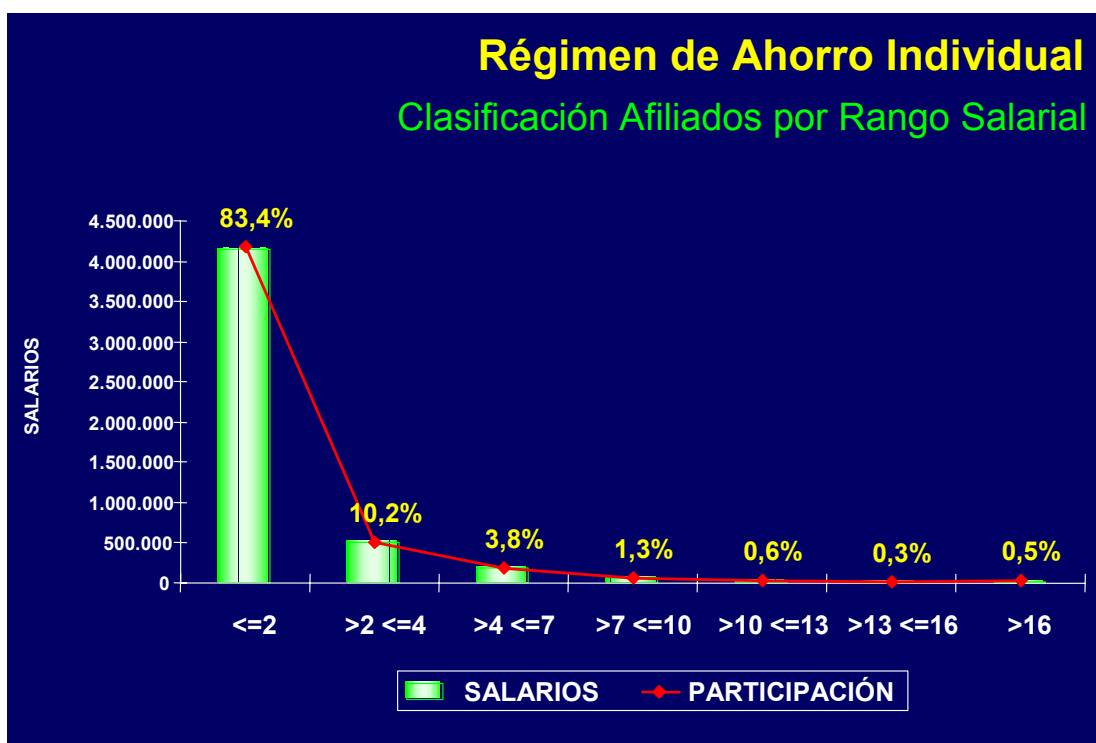
Gráfica 16



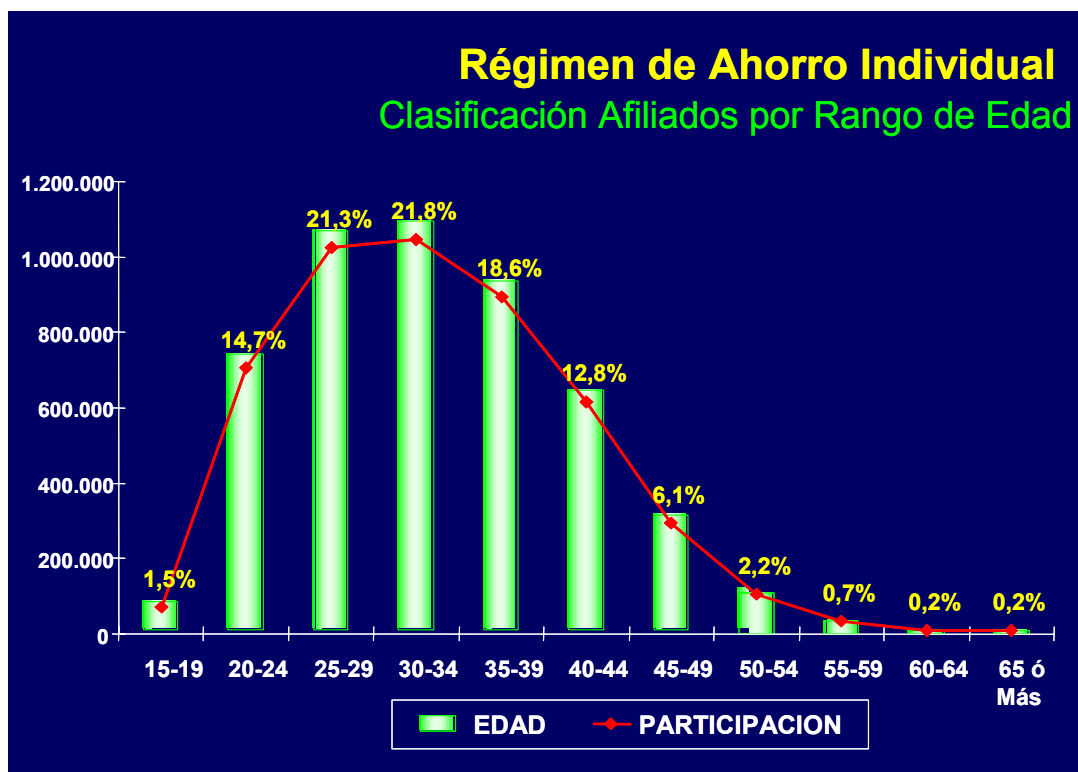
Gráfica 17



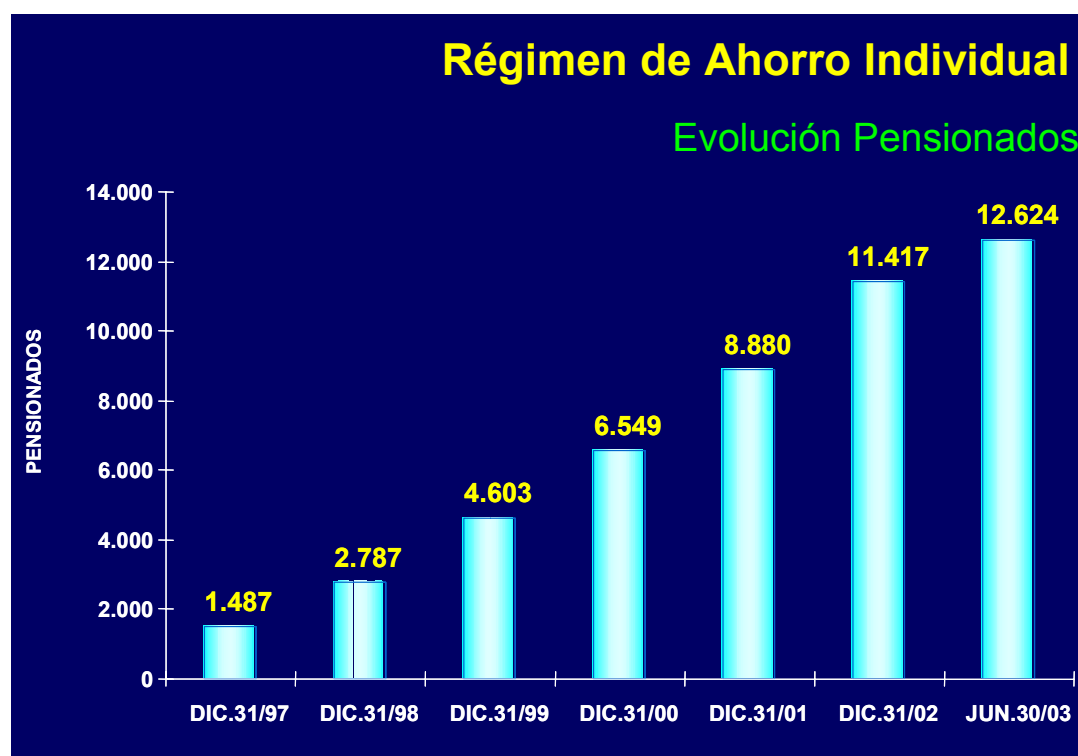
Gráfica 18



Gráfica 19

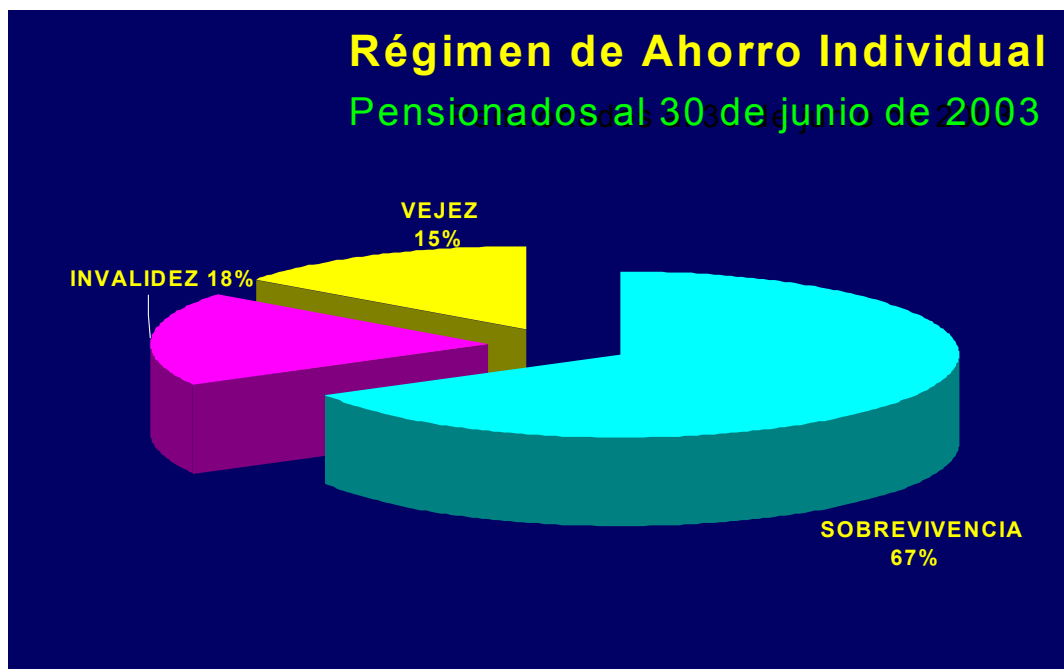


Gráfica 20

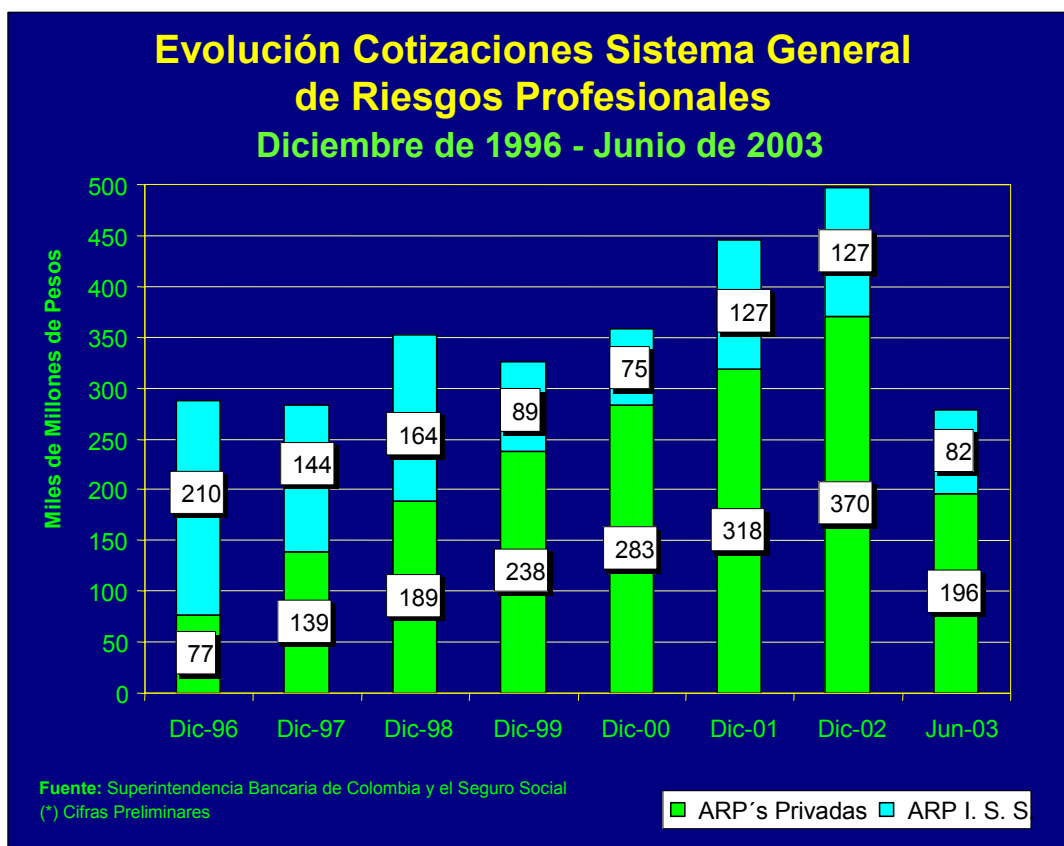




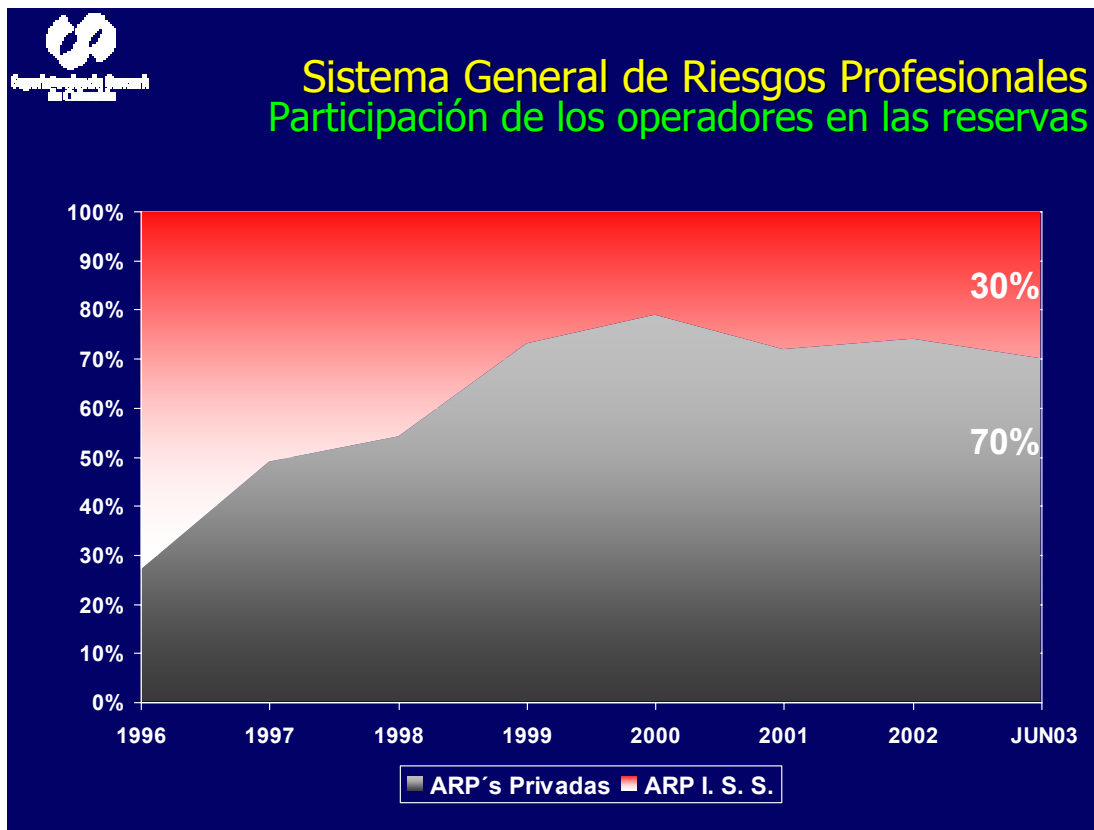
Gráfica 21



Gráfica 22



Gráfica 23



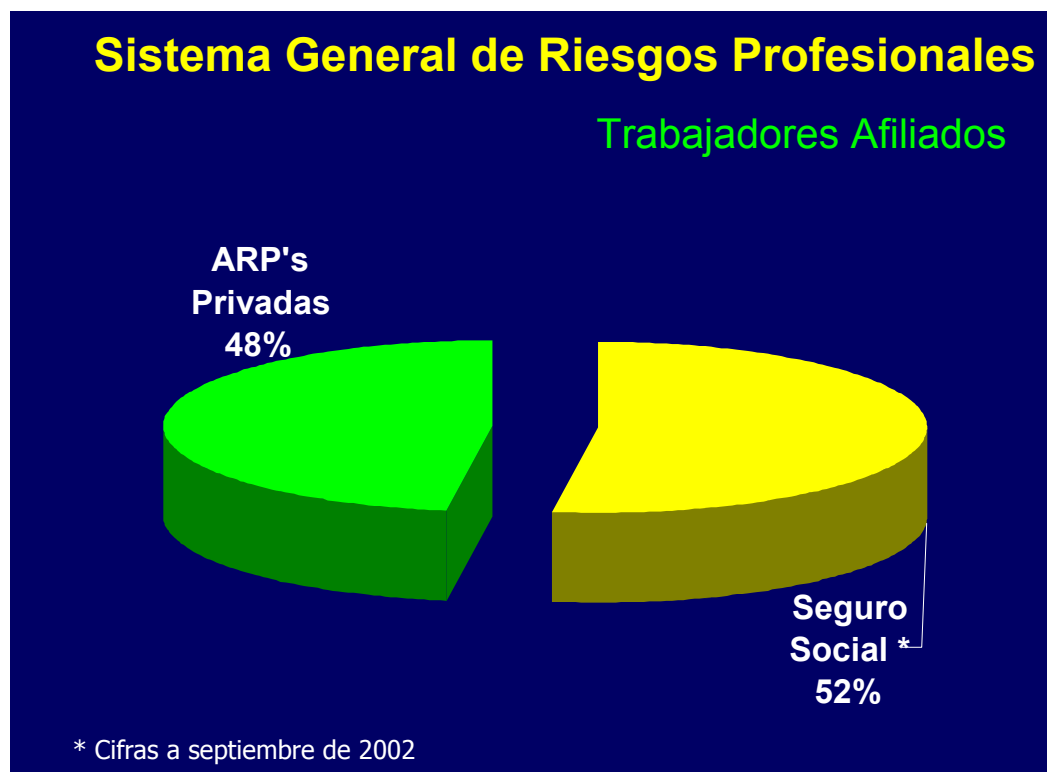
Gráfica 24



Gráfica 25



Gráfica 26



Gráfica 27



Gráfica 28



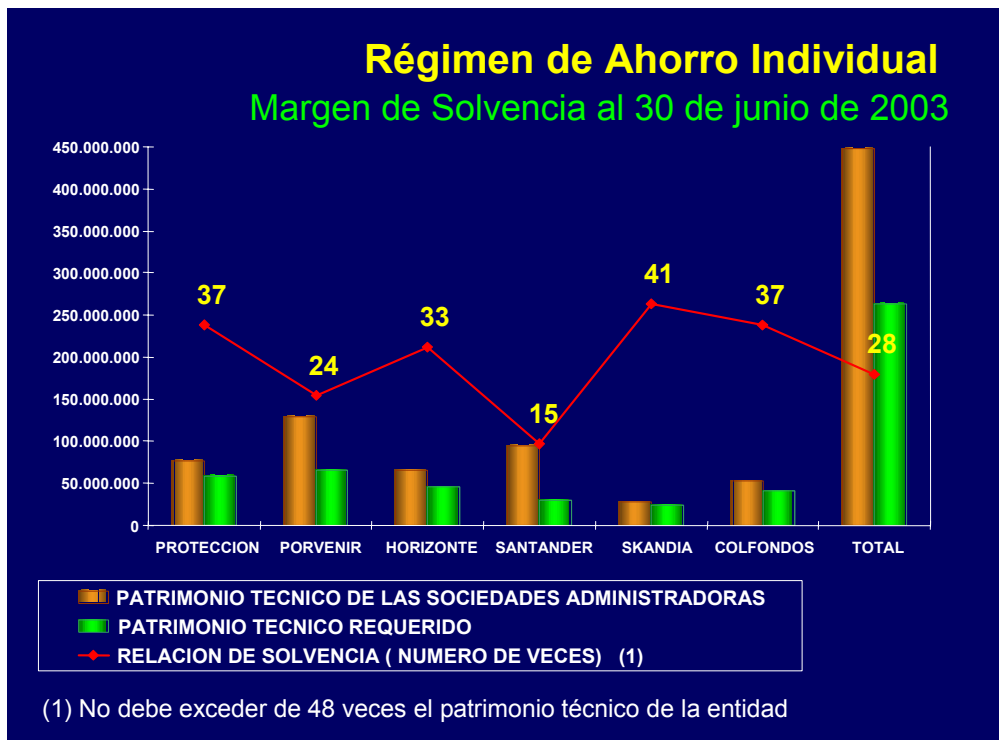
Gráfica 29



Gráfica 30



Gráfica 31



Cuadro 3

### Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y Fondos de Cesantía

SOCIEDAD ADMINISTRADORA	GRUPO AL CUAL PERTENECE
HORIZONTE	BBVA
PORVENIR	AVAL
PROTECCION	SURAMERICANA
SANTANDER	SANTANDER ESPAÑA
SKANDIA	SKANDIA
COLFONDOS	CITIBANK OVERSEAS