

Los artículos publicados no comprometen a la Superintendencia Bancaria de Colombia y son responsabilidad exclusiva de sus autores.

DE LOS 80 AÑOS DE LA SUPERVISIÓN Y REGULACIÓN PRUDENCIAL EN LA ACTIVIDAD ASEGURADORA

*Por: Hollman Borraís Silva
Daniel Serrano Rueda
Funcionarios de la Delegatura para Seguros
y Capitalización*

Desde 1925 y hasta la fecha, para la supervisión de la actividad aseguradora, la regulación prudencial ha sido uno de sus mayores instrumentos, y la misma básicamente se ha referido a aspectos como patrimonios adecuados, regímenes de reservas técnicas e inversiones, tarifas, constitución de provisiones, entre otros. Con el presente documento se pretende hacer un breve recuento de cómo se ha enmarcado la evolución de la regulación prudencial durante estos ochenta años, y para el efecto hemos considerado decomponer el estudio en tres épocas: un primer período en donde se inicia la reglamentación y que va desde 1924 hasta 1989, una segunda etapa en donde el proceso de supervisión y regulación se moderniza y que va desde 1990 al 2000 y por último el nuevo enfoque de supervisión y regulación que se está implementando a partir del año 2001.

PERIODO DE 1924 -1989

En Colombia antes de 1924, ya existían compañías cuyo objeto social era el ofrecimiento de los seguros, la mayoría eran agencias de compañías extranjeras y las sociedades nacionales más importantes eran la Compañía Colombiana de Seguros y la Compañía Colombiana de Mutualidad. En esta época no existían normas específicas que regularan la actividad aseguradora y tampoco se había determinado cual era el ente de control competente. Sólo con la entrada en vigencia de la ley 68 la Superintendencia Bancaria adquiere la función de vigilar las instituciones de seguros.

Posteriormente, con el decreto 655 de 1925, surge la primera reglamentación en la historia de Colombia, respecto de la vigilancia de las instituciones de seguros. Se empieza a vislum-

brar entonces, los controles hacia la actividad aseguradora, en cuanto tiene que ver con régimen de inversiones, reservas técnicas y capital.

En efecto, se determinaron unos requisitos básicos para la organización de una compañía de seguros, y entre éstos, el más importante correspondía a la inversión de un capital efectivo de garantía de mínimo cien mil pesos (\$100.000), de los cuales el cincuenta por ciento (50%) debería ser invertido en bienes inmuebles ubicados en el país y lo restante podría ser invertido en valores nacionales o depósitos en el Banco de la República, a la orden del Superintendente Bancario, o acciones del mismo. En todo caso se exigía que dichos recursos estuvieran libres de gravámenes.

A nivel de reservas técnicas, podemos deducir que sus inicios se remontan a la expedición de esta reglamentación, toda vez que se exigía un fondo de reserva a las aseguradoras que se dedicaran a los seguros de transporte, incendio, enfermedades y accidentes, el cual correspondía al 40% de las primas netas recibidas por cada uno de los ramos. Para los seguros de vida, dicho fondo correspondía al cálculo anual realizado por un actuario.

En cuanto tiene que ver con la distribución del riesgo, las compañías de seguros de transporte e incendio tenían que realizar cesiones en contratos automáticos, de acuerdo con el capital y reservas acreditados.

Se contaba con un régimen sancionatorio, equivalente a multas que oscilaban entre los cien pesos (\$100) y quinientos pesos (\$500). También se preveía la toma de posesión por quebranto de capital.

Con el fin de realizar la supervisión, las entidades estaban en la obligación de remitir tanto

las copias de los estatutos y reglamentos como la información financiera y demás documentación que la Superintendencia Bancaria estableciera.

Con la expedición de la ley 105 de 1927, se autorizó a la Superintendencia Bancaria para que adecuara su estructura a fin de realizar la correspondiente vigilancia de las entidades aseguradoras, y es así como se crea la Sección de Seguros, que inicia su actividad a partir de 1928.

Con esta norma se recogen y mantienen los principales postulados del decreto 655 de 1925, ampliándose los requisitos legales para las aseguradoras, principalmente en seguridades que deben depositar para la explotación de ramos (seguros de vida y renta vitalicia \$100.000; seguros de incendio y transporte entre \$50.000 y \$100.000, de acuerdo con las primas anuales; seguros de accidentes \$25.000 y otros seguros \$25.000)

Así mismo, se establece un marco de régimen de inversiones mucho más completo, ya que el mismo incluía, la clase de títulos e inmuebles en los cuales se podía invertir, así como límites individuales y globales. Este régimen de inversiones a la postre se mantuvo por muchos años, tal y como se verá más adelante.

Otro acápite importante es el que se recoge de la obligación de pagar el siniestro dentro de los noventa días siguientes a la fecha de la reclamación, acompañada con la documentación necesaria. Años después, el Código de Comercio establecería este plazo en 60 días.

Con la ley 57 de 1931 se reforma el artículo 48 de la ley 45 de 1923 y se consideran nuevas causales para la toma de posesión de los negocios y haberes de las entidades vigiladas y se incorporan las sanciones personales.

Respecto a las tarifas, no se permitía la rebaja de las mismas; al respecto vale la pena hacer referencia a la siguiente recordación realizada por el Dr. Bernardo Botero: "(...) *hace muchos años en 1965, la entonces Libertad Compañía de Seguros se atrevió a ofrecer, con carácter general, una rebaja de tasas y eso le acarrió una multa de la Superintendencia Bancaria (...)*"¹.

Para el año de 1940, con el decreto 1403, se actualizan los capitales pagados que deben acreditar las aseguradoras, de acuerdo con los ramos que vaya a explotar (Vida y renta vitalicia \$150.000; Incendio y transportes \$200.000 cada uno; autos y otras naves \$100.000; Accidentes personales y enfermedades \$100.00; otros ramos \$50.000). También se establece como quebranto patrimonial y por ende causal de liquidación, la pérdida de sus reservas legales y la reducción a menos del 65% de su capital pagado.

En 1960 con el decreto 1691, se actualizó el régimen de inversiones, determinándose límites individuales y globales, permitiendo inversiones en diferentes clases de títulos, muebles y equipos, bienes raíces, préstamos con garantía hipotecaria y prendaria. Así mismo, se indicó la clase de inversiones que se podían realizar para respaldar la reserva técnica.

Otra consideración de la época era la que se desprendía del control financiero y contable de las entidades aseguradoras, toda vez que las mismas manejaban codificaciones contables propias para cada una, y en donde los estados financieros no mostraban la descomposición suficiente para poder realizar una lectura adecuada de la situación financiera, específica-

mente en lo relativo a las cuentas técnicas de seguros. Por ello, aparece en febrero 5 de 1981, la Circular Externa 013, la cual marcó una pauta significativa en el desarrollo de una supervisión acorde con las operaciones propias de las entidades aseguradoras.

La anterior situación la confirma Jaime Llorente², quien fue uno de los partícipes en la redacción de dicha normatividad: "*antes de la circular externa 013 de 1981, las compañías aseguradoras presentaban un balance a la Superintendencia con cuentas mayores sin hacer discriminación de las cuentas técnicas de seguros, excepto por las de reaseguros y algunas del estado de resultados, situación que era antitécnica para el análisis y comprensión de la información. No obstante, al interior las compañías sí llevaban la contabilidad técnicamente a nivel de subcuentas y auxiliares*".

Con este instructivo entonces se pretendía obtener una mayor claridad y uniformidad en el manejo de la contabilidad por parte de las aseguradoras, estableciendo los rubros mínimos que debía comprender los planes de cuentas que tenía cada aseguradora. Se incluyeron a título de cuentas mayores las cuentas técnicas de seguros (coaseguros, compañías cedentes, depósitos en poder de cedentes, reaseguros, préstamos sobre pólizas, primas pendientes y provisión de primas, asociadas, reservas técnicas, siniestros liquidados, etc.); adicionalmente se implementó un nuevo formato de anexo técnico y balance, en este último las cuentas se presentaban de acuerdo con su exigibilidad.

A la larga los objetivos previstos en la citada circular se consiguieron, si se tiene en cuenta

1 Intervención del doctor Bernardo Botero Morales en la Segunda Convención Nacional de Seguros -1990

2 Jaime Llorente actualmente pensionado de la Superintendencia Bancaria, fue Jefe de Análisis de Seguros y participó en la elaboración de la circular 013 de 1981.

que tal disposición marcó los lineamientos contables hasta el año de 1990, a la vez que incorporó las responsabilidades de los representantes legales y revisores fiscales, respecto de la información financiera de la entidad; adicionalmente fue un instrumento de gran importancia para la supervisión y control por parte de la Superintendencia Bancaria, así como para efectos de la generación de estadísticas y análisis del comportamiento del sector asegurador.

PERIODO DE 1990 AL 2000

El antiguo modelo de supervisión, cuya función inicial era la regulación, entró a participar bajo un enfoque diferente. Un enfoque nuevo requería una adaptación a los cambios mundiales que se suscitaban a través del proceso de globalización, lo cual hacía inevitable la transformación del Estado y por ello, el inicio de la década de los 90 marcaría una pauta importante en el ámbito competitivo de la Industria Aseguradora.

Es así como se inicia la modernización de la regulación y supervisión de la actividad aseguradora, cuyos principios orientadores se definían en la protección de los derechos de los tomadores, el fomento de una sana competencia y la creación de condiciones apropiadas para el desarrollo del mercado.³

A comienzos del año 1993, la Ley 35 hizo su aparición, dictando normas generales y señalando los objetivos y criterios a los cuales debía sujetarse el Gobierno Nacional para regular las actividades financiera, bursátil y **aseguradora**. Dentro de la citada Ley se vislumbraron algunos artículos de especial interés para la Superintendencia Bancaria, en cuanto a los objetivos de la intervención y los instrumentos aplicables a la misma.

Entre los instrumentos de la intervención aparecieron conceptos tales como el mantenimiento de patrimonios adecuados, márgenes de solvencia, patrimonios técnicos y régimen de inversión de reservas, lo cual resultó bastante sustancial con el nuevo enfoque que se quería dar a la supervisión, aunado a un cambio fundamental que se manifestó a través de la racionalización de trámites.

Guardando una relación directa con los enunciados de la Ley 45 de 1990, la Ley 35 de 1993 incluye un elemento diferenciador que sustenta el nuevo enfoque de supervisión, y es la aplicación de un control comprensivo sobre bases consolidadas de acuerdo con mecanismos de regulación prudencial.

Consecuentemente, se realizaría en esta misma época un cambio con la entrada en vigencia del Decreto 663 de 1993, en cuanto a la actualización del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, y más adelante se introduciría un compendio de normas que acompañarían la labor de supervisión de la Superintendencia Bancaria.

En síntesis, para esta década el proceso de supervisión se enfoca en una regulación prudencial, sobre aspectos tales como:

- El fortalecimiento patrimonial de las entidades, a través de exigencias de capitales mínimos para poder desarrollar la actividad aseguradora, y la aparición de un margen de solvencia y un fondo de garantías.⁴
- La liberación de las tarifas, a fin de propender por una sana competencia. Por lo tanto, y en vista de que ya no se requería autorización por parte de la Superintendencia, las entidades debían estructurar sus tarifas, reuniendo re-

³ y ⁴ Ley 45 de 1990.

quisitos técnicos de equidad y suficiencia, producto de estadísticas representativas y homogéneas, o respaldándose con reaseguradores de reconocida solvencia financiera.⁴

- La incorporación del Plan Único de Cuentas, diseñado y adecuado para el sector asegurador, en donde se unifica la contabilidad de las aseguradoras y permite realizar un adecuado control tanto *extra situ* como *in situ*, así como la generación de estadísticas que permitan realizar un análisis del comportamiento del sector.⁵

- Con el fin de adecuarse a la nueva reglamentación y teniendo en cuenta que las reservas técnicas constituyen un mecanismo para cuantificar las obligaciones de las aseguradoras en desarrollo de su actividad, con el decreto 839 de 1991 se reglamenta el régimen de tales reservas (reserva técnica de riesgos en curso, reserva matemática, reserva para siniestros pendientes parte compañía y reaseguradores, reserva de desviación de siniestralidad, depósitos retenidos a reaseguradores del exterior), así como las inversiones con las cuales pueden respaldarse, teniendo estas últimas que cumplir con criterios de seguridad, liquidez y rentabilidad.⁴

- Con la expedición del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y las circulares básicas financiera y jurídica, se sistematiza y recogen en un solo cuerpo las normas que rigen la actividad, facilitando con esto la supervisión y control del sector asegurador.⁶

- Se da paso a la evaluación y valoración de las inversiones a precios de mercado y a la evaluación de cartera de crédito y constitución de provisiones.⁷

- Terminación automática del contrato de seguros por el no pago de la prima dentro del mes siguiente a la entrega de la póliza.⁴

- Se impone al asegurador la obligación de pagar el siniestro dentro del mes en que se acredite el derecho; vencido el plazo se deberán reconocer intereses de mora.⁸

- Se determina la constitución de provisiones para las primas pendientes de pago y demás cuentas de la actividad aseguradora.⁵

- Como requisitos de las pólizas, se determina que su contenido debe ceñirse a las normas que regulen el contrato, su redacción debe ser de fácil comprensión y en la primera página deben destacarse los amparos básicos y las exclusiones.⁴

- Se determina que las entidades aseguradoras y reaseguradoras no podrán asumir en un solo riesgo una retención neta que exceda del diez por ciento (10%) de su patrimonio técnico.⁹

- A finales de la década se dictan reglas relativas a la prevención y control de lavado de activos (SIPLA).¹⁰

Por otro lado, la Superintendencia Bancaria inició un proceso de modernización tecnológica, adecuando una plataforma que permitiera recibir la información financiera vía módem o a través de la red digital de sistemas integrados (RDSI), con lo cual se facilitó la supervisión y la generación de estadísticas. Si anteriormente

5 Resolución 2300 de 1990

6 Circular 100 de 1995 y 007 de 1996

7 Resoluciones: 2053, 3056 y 3535 de 1989, 1980 y 2195 de 1994

8 Artículo 1080 del Código de Comercio, Ley 45 de 1990, Ley 510 de 1999.

9 Decreto Ley 2271 de 1993

10 Circular básica jurídica

el análisis financiero se realizaba sobre hojas del tamaño de un escritorio, que fueron comúnmente conocidas como "sábanas", ahora existe un procedimiento mucho más técnico, como es el análisis de balances con información previamente validada por el sistema y con formatos mucho más manejables y de fácil lectura.

Posteriormente a esta época, llegarían reformas sustanciales con la expedición de la Ley 510 y 546 de 1999, en relación con las facultades de intervención del Gobierno Nacional, el régimen de inversiones de capital, las medidas cautelares y de toma de posesión, entre otras.

EL NUEVO ENFOQUE DE LA SUPERVISIÓN EN SEGUROS 2001 A LA FECHA (POLÍTICA DE SUPERVISIÓN Y CONTROL - ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS).

Teniendo en cuenta los cambios sustanciales que se anotaron, en materia de seguros, y que se han suscitado desde 1927 a la fecha, la Superintendencia Bancaria ha venido desarrollando una cultura de mejoramiento continuo, para lo cual ha coordinado temas de interés con organismos multilaterales como el FMI y el Banco Mundial y asociaciones internacionales en seguros como la IAIS, a fin de promover al interior de las entidades vigiladas la estructura de un gobierno corporativo que permita desarrollar modelos de supervisión con mayor alcance, y finalmente se contribuya a la satisfacción y confianza del usuario en el sector asegurador.

Bajo esta premisa, la Superintendencia Bancaria, en cabeza de la doctora Patricia Correa Bonilla¹¹, resumió en cinco ideas, íntimamente

relacionadas entre sí, el nuevo enfoque de la supervisión y regulación:

- Más supervisión, menos regulación.
- Enfoque de administración de riesgos.
- Supervisión consolidada.
- Fortalecimiento del control y supervisión internas.
- Más disciplina del mercado

Sobre esta perspectiva, el análisis de riesgos se volvió un tema de gran importancia para la Superintendencia Bancaria, y sobre el particular se profirieron las instrucciones respectivas, como lo es la Circular Externa 88 de 2000, que estableció los requisitos mínimos de administración de riesgos para la realización de operaciones de tesorería. Igualmente, apareció, bajo la Circular Externa 11 de 2002, los lineamientos generales y los plazos dentro de los cuales se deberá desarrollar e implantar el Sistema de Administración de Riesgo Crediticio (SARC). Y por último, con la entrada en vigencia de la Circular Externa 52 de 2002, se introducen nuevas instrucciones relacionadas con la gestión de los riesgos inherentes a la actividad aseguradora a través de lo que se ha denominado un Sistema Especial de Administración de Riesgos de Seguros (SEARS).

Finalmente, se ajustaron algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictaron otras disposiciones mediante la ley 795 de 2003, en relación con un nuevo enfoque sancionatorio, consolidando la posición de la Superintendencia Bancaria bajo un esquema de regulación y supervisión prudencial, en concordancia con el proceso de cambio que lideró la Ley 45 de 1990, en donde la Superintendencia Bancaria, a través de estos años, ha realizado un esfuerzo en materia de recursos, a fin de jugar un papel deter-

11 Ex-Superintendente Bancario. Intervención en la Convención de Aseguradores. Paipa, Boyacá, noviembre 17 de 2001.

minante frente a la regulación y supervisión del sector asegurador.

Por último, resulta preciso dejar en escrito las palabras del doctor Jorge Pinzón Sánchez¹², quien resume de manera clara que:

"La ley 795 de 2003 contiene un esquema de regulación y supervisión prudencial que establece el contrapunteo entre libertad del empresario y responsabilidad del supervisor".

Por lo tanto, el compromiso ineludible de la Superintendencia Bancaria en materia de seguros será el de fortalecer su supervisión bajo criterios uniformes que permitan al empresario moverse en un ambiente dinámico y com-

petitivo, sin menoscabar la importancia del organismo de control en su proceso de regulación y supervisión. En consecuencia, el futuro aguarda para la Superintendencia Bancaria nuevos horizontes en materia de modernización, y buscará para ello, el concurso de todos aquellos que de una u otra forma, se involucran con la actividad aseguradora, a fin de engrandecer la labor de la Superintendencia Bancaria, pero no como un protagonista de la industria, sino como un ente que compromete su función en torno al aseguramiento de la confianza del público en la actividad que desarrollan las compañías de seguros.

12 Superintendente Bancario. Revista de Fasecolda No. 105.

BIBLIOGRAFÍA

REVISTA FASECOLDA No. 90 (oct., dic./98)
Supervisión, Vigilancia y Control.

MEMORIAS
Convención Nacional de Seguros 1990.

SEGUROS:
Un diagnóstico de su situación, enero 1978.

NORMAS SOBRE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA
De los agentes, agencias y corredores de seguros.
Superintendencia Bancaria.

SEGUROS Y REASEGUROS
Estudio técnico, jurídico y práctico.
Cobo Cayón Juan Fernando, 1962.

LEGISLACIÓN COLOMBIANA DE SEGUROS
Superintendencia Bancaria, Bogotá 1965.

LOS SEGUROS
Aspectos técnicos, comerciales, económicos,
jurídicos y sociales.

Superintendencia Bancaria, Bogotá 1954
(Control actividad aseguradora).

LEGISLACIÓN SOBRE SEGUROS EN COLOMBIA
1923-1975

COMPAÑÍA COLOMBIANA DE SEGUROS, BOGOTÁ
1975.

NORMAS SOBRE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DE LAS
COMPAÑÍAS DE SEGUROS
Superintendencia Bancaria, Bogotá 1970.

DISPOSICIONES LEGALES Y REGLAMENTARIAS SOBRE
CONTROL DE COMPAÑÍAS DE SEGUROS
Superintendencia Bancaria, Bogotá 1943.

DISPOSICIONES LEGALES Y REGLAMENTARIAS SOBRE
CONTROL DE COMPAÑÍAS DE SEGUROS
Superintendencia Bancaria, Bogotá 1950
(Normas 1923-1950).

DOCTRINAS Y CONCEPTOS SOBRE COMPAÑÍAS DE SEGUROS Y SOCIEDADES DE CAPITALIZACIÓN DESDE SU FUNDACIÓN HASTA SEPTIEMBRE DE 1960
Superintendencia Bancaria,
Bogotá 1961.

CUESTIONES DE SEGUROS
Vanegas Franco, Alejandro.
Bogotá 1996.

ESTRUCTURA FINANCIERA DE LA INDUSTRIA ASEGURADORA EN COLOMBIA
Fundación de estudios económicos y sociales,
Bogotá 1976.
(Seguros, historia, estructura 1965-1974).

REVISTA SUPERBANCARIA No. 34
75 años Superintendencia Bancaria de Colombia, Bogotá junio de 1998.

REVISTA SUPERBANCARIA No. 31
Bogotá, junio de 1997.

REVISTA FASECOLDA No. 105, Bogotá año 2003
Régimen de seguros y capitalización
Fasecolda - Bogotá

ESTATUTO ORGÁNICO DEL SISTEMA FINANCIERO
Ley 510 de 1999 y Ley 795 de 2003
Circulares Básicas Financiera y Jurídica
Superintendencia Bancaria de Colombia,
2003.

Julio de 2003