

# Los Seguros y El Plan de Desarrollo

## 2006 - 2010

*El Congreso de la República debe aprobar un Plan Nacional de Desarrollo, en el cual se indican los propósitos y objetivos nacionales a largo y mediano plazo así como las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno.*

### **Gustavo Morales**

Vicepresidente Jurídico  
FASECOLDA

Durante los primeros días de febrero, el gobierno nacional entregó el Plan Nacional de Desarrollo al Congreso de la República. A lo largo de este estudio, se analiza la continuidad de políticas previas en el programa así como la inclusión de normas que no están relacionadas con la inversión pública y la política económica del país, que es el objetivo central del plan. También, los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.

El pasado 6 de febrero de 2007, el gobierno del Presidente Álvaro Uribe sometió a consideración del Congreso el proyecto de plan de desarrollo 2006-2010, y al momento de escribir estas líneas, las comisiones económicas del Congreso han comenzado a discutir su contenido. Es entonces oportuno compartir unas breves reflexiones sobre el plan y, especialmente, los aspectos del documento relacionados con el sector asegurador colombiano.

### **1. ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES**

#### **Un plan apropiado para un segundo período presidencial**

Con buen criterio, el proyecto finalmente presentado se concibe como una continuación del Plan de Desarrollo 2002-2006. Se trata de la prolongación de unas mismas políticas públicas que, precisamente, encontraron respaldo en las urnas en las elecciones de 2006, para garantizar su exitosa culminación. En un principio se vislumbraba el peligro que el plan no tuviera en cuenta la especial circunstancia histórica y política de la reelección inmediata, pero, en buena hora, el contenido de la propuesta reconoce esa realidad inobjetable y la capitaliza.

#### **Metas razonables y una notoria omisión**

De otra parte, el proyecto, al describir los principales programas de inversión, establece, respecto de cada uno de ellos, unas metas cuantificables que serán muy útiles para la evaluación que posteriormente habrá que hacer respecto de la ejecución del plan.

Sin embargo, en los programas de inversión relacionados con el capital físico, se echa de menos la definición de unas metas concretas de infraestructura vial. En un programa tan prioritario para el desarrollo nacional y teniendo en cuenta que en otros de sus aspectos, la definición de metas es precisa, razonable y cuantificable, esta omisión sobresale notoriamente.

### ¿Una ley jurídicamente todopoderosa?

Adicionalmente, este proyecto incurre en el grave error de considerar que los planes de desarrollo son una oportunidad para corregir todos los imperfectos y omisiones de la legislación colombiana, en todos los temas y sectores, aunque en una menor medida en comparación con el plan Pastrana y el Plan Uribe.

Por ejemplo, el documento crea nuevas faltas disciplinarias para los servidores públicos, le otorga facultades al gobierno para reestructurar la Fiscalía, modifica normas tributarias, determina condiciones para integrar las juntas directivas de los hospitales públicos y establece requisitos para que sea posible entrar a los rellenos sanitarios de las ciudades.

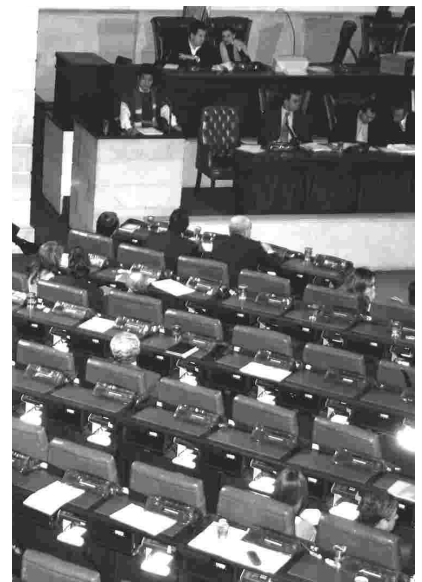
Temas importantes, sin duda. ¿Pero propios de un Plan de Desarrollo, que debe ocuparse de la inversión pública y la política económica de un país? La Corte Constitucional, en los últimos cuatro años, ha declarado inconstitucionales varias normas del Plan de Desarrollo anterior, precisamente, al considerar que no tenían relación alguna con los proyectos de

inversión enunciados. Es una lástima que a pesar de ese antecedente jurisprudencial, los ministerios sectoriales sigan insistiendo en incluir normas inconexas en los planes de desarrollo, a sabiendas de que se caerán en la Corte. Al hacerlo, abren la puerta para que el Congreso imite el mal ejemplo.

### Planes eternos

Una última consideración general se refiere al hecho de que este Plan de Desarrollo toma partido respecto de una vieja discusión jurídica, aún no resuelta. Por definición, los planes de desarrollo tienen una vigencia temporal, los cuatro años de un período presidencial. Sin embargo, la perniciosa costumbre mencionada en el párrafo anterior, consistente en incluir normas jurídicas permanentes en sus textos, lleva a un difícil dilema legal: ¿Esas normas permanentes siguen vigentes cuando entre en vigor un nuevo plan de desarrollo o, por el contrario, la expedición de un nuevo plan implica la derogatoria automática de todas las normas incluidas en el plan anterior? La Corte no se ha ocupado de este punto específico. La práctica jurídica colombiana de los últimos lustros parece optar por la primera posibilidad. Hoy en día, por ejemplo, las entidades oficiales aplican normas que vienen desde el plan de desarrollo del Gobierno Samper. El Plan Uribe II opta por esta tesis, en la medida en que deroga expresamente un puñado de normas del plan previo, con lo cual se presume que las demás seguirán vigentes, lo que desnaturaliza, en parte, el carácter temporal que la Constitución le otorga a los planes de desarrollo.

» La continuación y consolidación del seguro agropecuario hace parte de la política que, dentro del capítulo sobre el crecimiento económico, pretende consolidar el crecimiento y mejorar la competitividad del sector agropecuario.



Archivo Revista Cambio

## LOS SEGUROS EN EL PLAN URIBE II

No existe en el proyecto de Plan de Desarrollo un capítulo explícitamente dedicado al sector financiero, mucho menos al sector asegurador. Pero a lo largo de su texto, se encuentran alusiones, programas y disposiciones que le atañen, incrustados dentro de los capítulos dedicados a los distintos ámbitos de la economía.

### Pobreza, empleo y equidad

En materia de seguridad social en salud, el Plan se propone como meta la universalización del aseguramiento, lo que implicará, entre otras, “reducir la evasión y elusión de aportes al régimen contributivo, mediante la implementación universal de la planilla integrada de aportes y la interoperabilidad de los sistemas y registros de información de aportantes (RUA), afiliados (RUAF) y el SISBEN”.

El Plan le ordena al Ministerio de la Protección Social llevar a cabo el proceso de definición y desarrollo de la política de envejecimiento y vejez, pero nada dice, al menos en el texto sometido a consideración del Congreso, sobre los proyectos de beneficios económicos para quienes no se alcancen a pensionar, que tanto se discutieron en el primer semestre de 2006.

El programa se compromete a aumentar la afiliación al sistema de riesgos profesionales y el número de empresas afiliadas a dicho sistema, “al tiempo que se buscará aumentar la cobertura en afiliación a pensiones”. La meta específica en este punto es que el número total de trabajadores afiliados a riesgos profesionales pase de 5.338.733 en 2006 a 6.236.733 en 2010. No existe en el Plan una meta cuantificable respecto del número de empresas afiliadas. A juicio de Fasecolda, la meta en número de trabajadores afiliados es ambiciosa pero factible, dado el incremento de cobertura durante el primer cuatrienio del Presidente Uribe y las tasas de crecimiento económico que para los próximos cuatro años prevé el plan.

En este mismo capítulo de “Reducción de la Pobreza y Promoción del Empleo y la Equidad”, se incluye el capítulo de “Banca de Oportunidades”, definida como una política de largo plazo “dirigida a crear las condiciones

necesarias para facilitar el acceso de la población excluida del sistema financiero formal y promover la utilización de servicios financieros integrales como ahorro, crédito, pagos, transacciones y seguros”. Sin embargo, en el desarrollo del tema, el proyecto se concentra en los aspectos bancarios de la política, y no vuelve a mencionar el componente asegurador.

### Crecimiento económico

En el capítulo denominado “Crecimiento Alto y Sostenido: La Condición para un desarrollo con equidad”, la política de desarrollo empresarial, innovación y desarrollo tecnológico le otorga gran importancia a los cambios integrales que requiere el sistema financiero. De hecho, el acceso a los servicios financieros es uno de los ejes de la política de desarrollo empresarial, especialmente, en relación con las microempresas y las pymes.

Por su parte, la continuación y consolidación del seguro agropecuario hace parte de la política que, dentro del capítulo sobre el crecimiento económico, pretende consolidar el crecimiento y mejorar la competitividad del sector agropecuario.

La regulación específica del Seguro Agropecuario dice lo siguiente:

“Artículo 20: El artículo 4º de la Ley 69 de 1993 quedará así:

“Artículo 4º: Seguro Agropecuario: El Gobierno Nacional mediante la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, establecerá el seguro agropecuario de acuerdo con las siguientes pautas:

- a) El cálculo de la prima del seguro agropecuario se realizará teniendo en cuenta los mapas de riesgo agropecuario (probabilidad de ocurrencia o recurrencia de los eventos y vulnerabilidad de los cultivos), los cálculos actuariales y los estudios técnicos que se elaboren para el efecto.
- b) El seguro será puesto en práctica de forma progresiva, según producciones, regiones y riesgos.



**Judith Klugman, experta en Insurance-Linked Securities, Swiss Re**

Las catástrofes naturales pueden causar pérdidas de magnitud incomparable. "Sin embargo, estos riesgos pueden ir a los mercados de capital a través de las titularizaciones de riesgos catastróficos." Judith Klugman subraya las ventajas de este instrumento: el asegurado obtiene una cobertura catastrófica a un precio atractivo con una vigencia contractual de varios años sin riesgo crediticio, y el inversionista se beneficia de una relación riesgo-rendimiento equilibrada y que además permite diversificar su cartera. Gracias a la combinación de conocimientos especializados y fortaleza financiera, Swiss Re le ofrece soluciones para mitigar su exposición a catástrofes y proteger sus estados financieros para que, cuando se desate la furia de los elementos de la naturaleza, usted se sienta seguro. [www.swissre.com](http://www.swissre.com)

Expertise you can build on.

**Swiss Re**



- c) El seguro agropecuario contemplará deducibles en función de la modalidad del seguro, la clase de producción y los riesgos asegurados, los cuales serán asumidos obligatoriamente por el asegurado.
- d) La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario podrá señalar los eventos en los cuales los créditos al sector agropecuario deban contemplar la cobertura del seguro agropecuario.

Parágrafo: El Gobierno Nacional establecerá las normas para que las entidades aseguradoras realicen las funciones de suscripción y cobertura de los riesgos contemplados en la Ley”.

Este texto modifica la ley sobre seguro agropecuario expedida en 1993, que a su vez había sido modificada por el anterior Plan de Desarrollo. En comparación con el texto actualmente vigente, esta propuesta introduce las siguientes modificaciones:

- a) La norma vigente exige que el seguro cubra “el total de las inversiones por unidad de producción financiadas con recursos de crédito o con recursos propios del productor en actividades agropecuarias”. La propuesta elimina esta exigencia.
- b) La norma vigente establece que el cálculo de la prima del seguro agropecuario se realice teniendo en cuenta los riesgos agropecuarios, los cálculos actuariales y los estudios técnicos que se elaboren para el efecto. La propuesta gubernamental modifica el primero de estos tres criterios, y los sustituye por el de los mapas de riesgos agropecuarios (probabilidad de ocurrencia o recurrencia de los eventos y vulnerabilidad de los cultivos).
- c) La norma vigente faculta a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario para señalar los eventos en los cuales los créditos al sector agropecuario deban contemplar la cobertura del seguro agropecuario, pero le impone una condición: que esa facultad se ejerza para evitar que su cobertura y viabilidad sean afectadas por la antiselección. La propuesta del Plan de Desarrollo elimina esta condición.

### Riesgos ambientales

Existe un capítulo entero, novedoso, sobre “gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible”. Entre las estrategias que deberán desarrollar los actores públicos y privados del Sistema Nacional Ambiental, el proyecto menciona la “planificación ambiental en la gestión territorial, incorporando los determinantes ambientales y culturales en las decisiones de uso y ocupación del territorio, e incorporando y manejando el riesgo de origen natural y antrópico en los procesos de ordenamiento” y la “prevención y control de la degradación ambiental, fortaleciendo los instrumentos que atiendan de manera directa sus principales causas y promuevan una cultura de la prevención”.

### Reformas al Estado

A lo largo del capítulo denominado “Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos”, se enuncian los retos del estado comunitario, entre ellos se incluye la creación de un “modelo administrativo para la intervención económica del Estado” y una de sus acciones específicas contempla dos aspectos importantes para el sector asegurador y la seguridad social.

### El nuevo Seguro Social

El artículo 30 del plan desarrolla la creación de una nueva entidad administradora del régimen de prima media en los siguientes términos:

**ARTÍCULO 30. Administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida.** Con el fin de garantizar la actividad de aseguramiento en pensiones, salud y riesgos profesionales en condiciones de sostenibilidad, eficiencia y economía, se mantendrá una participación pública en su prestación. Para este efecto se autoriza a las entidades públicas para que se asocien entre sí o con particulares para la constitución de sociedades que administran estos riesgos o participen en el capital de las existentes.

Adicionalmente créase una Empresa Industrial y Comercial del Estado del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrita al Ministerio de





Archivo Colprensa

- » El proyecto incurre en el grave error de considerar que los planes de desarrollo son una oportunidad para corregir todos los imperfectos y omisiones de la legislación colombiana, en todos los temas y sectores, aunque en una menor medida en comparación con el Plan Pastrana y del pasado mandato.

la Protección Social, denominada Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES, cuyo objeto consiste en la administración estatal del Régimen de Prima Media con Prestación Definida.

Esta Empresa será la única administradora del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, de carácter público del orden nacional, para lo cual el Gobierno, en ejercicio de sus facultades constitucionales, deberá realizar todas las acciones tendientes al cumplimiento de dicho propósito, entre ellas, proceder a la liquidación del Instituto de Seguros Sociales.

Esta empresa tendrá domicilio en Bogotá, D.C., su patrimonio estará conformado por los ingresos que genere en desarrollo de su objeto social y por los aportes del Presupuesto General de la Nación, los activos que le transfiera la Nación y otras entidades públicas del orden nacional y los demás ingresos que a cualquier título perciba. Tendrá una Junta Directiva que ejercerá las funciones que le señalen los estatutos. La administración de la Empresa estará a cargo de un Presidente, nombrado por la Junta Directiva. La Junta estará conformada por siete miembros, el Ministro de la Protección

Social o el Viceministro como su delegado, quien lo presidirá; el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado; un representante del Presidente de la República; dos representantes de los empleadores, uno de los cuales deberá ser representante de la pequeña o mediana empresa; dos representantes de los trabajadores, de los cuales uno será de los pensionados. Los representantes de los empleadores y trabajadores tendrán un período de dos años y serán escogidos por el Presidente de la República, de ternas de candidatos propuestos por las organizaciones respectivas, con

arreglo a la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

### **Una nueva entidad pública para la seguridad social**

Por otra parte, el plan propone un nuevo esquema de control de las contribuciones parafiscales, como lo indica el siguiente apartado:

#### **ARTÍCULO 31. Gestión de Obligaciones Pensionales y Fiscalización de Contribuciones Parafiscales.**

Créase la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Obligaciones Pensionales y Fiscalización de Contribuciones Parafiscales, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Esta Unidad Administrativa tendrá a su cargo:

- a) El reconocimiento de derechos pensionales causados en administradoras del Régimen de Prima Media del orden nacional y, de las entidades públicas del orden nacional que hayan tenido a su cargo el reconocimiento de pensiones, respecto de las cuales se haya decretado o se decrete su liquidación. Para lo anterior, la entidad ejercerá todas las gestiones inherentes a su objeto, tales como la administración de bases de datos, nóminas, archivos y las asignadas al Gobierno Nacional en el artículo 20 de la ley 797 de 2003.
- (ii) Las tareas de fiscalización y control en relación con la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales. Para este efecto, la Unidad podrá solicitar de los empleadores, afiliados, beneficiarios y demás actores administradores de recursos parafiscales, la información que estime conveniente para establecer la ocurrencia de los hechos generadores de las obligaciones definidas por la ley, respecto de tales recursos. Igualmente podrá ejercer funciones de cobro coactivo en armonía con las demás entidades administradoras de recursos.

La Unidad tendrá sede en Bogotá, D.C., y su patrimonio estará constituido por los aportes del Presupuesto General de la Nación, los activos

que le transfiera la Nación y otras entidades públicas del orden nacional y los demás ingresos que a cualquier título perciba. La Unidad tendrá un Director de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República.

De conformidad con el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley para expedir normas con fuerza de ley que determinen las funciones y el procedimiento de fiscalización de la Unidad Administrativa de Gestión de Obligaciones Pensionales y Fiscalización de Contribuciones Parafiscales así como el sistema específico de carrera para los empleados de la entidad. En el ejercicio de estas facultades, el Gobierno tendrá en cuenta las características particulares de cada uno de los subsistemas que conforman el Sistema de Seguridad Social Integral y armonizará las funciones de cobro persuasivo y coactivo asignadas a las entidades administradoras de recursos parafiscales, para lo cual podrá disponer la manera como se utilizarán las bases de datos e información que estén a cargo de las entidades, administradoras y entes de control y vigilancia del sistema.

**Parágrafo.** La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Obligaciones Pensionales y Fiscalización de Contribuciones Parafiscales ejercerá sus funciones de acuerdo a lo que defina la reglamentación que en ejercicio de sus potestades constitucionales expida el Gobierno Nacional, la cual deberá tener en cuenta el objeto y funciones que correspondan a la Administradora del Régimen de Prima Media a que se refiere el artículo anterior, y las que a la Unidad Administrativa Especial le correspondan.

En conclusión, el Plan de Desarrollo de este cuatrienio responde en términos generales a la extraordinaria circunstancia de ser el primero de un gobierno reelegido y en esa medida su característica principal es la continuidad. El sector asegurador estará atento a la forma en que se desarrollen los debates de los temas que le conciernen.