

SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

50000

Doctora

OLGA LUCIA GRAJALES

Secretaria general

Comisión Segunda Constitucional

Cámara de Representantes

comision.segunda@cámara.gov.co

Bogotá D.C.

Referencia: 2020199986

114 Solicitud de Información Congressistas

39 Respuesta final

Sin anexos

Respetada secretaria Grajales,

En atención a su solicitud, radicada ante esta Superintendencia (en adelante SFC) con el número del asunto, de manera atenta damos respuesta al cuestionario remitido de la proposición 05 de 2020, para la sesión virtual que se desarrollará en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, en la fecha y hora que disponga la mesa directiva.

Para el efecto, hemos dispuesto el documento en dos secciones: la primera, presenta una introducción con el objetivo de ofrecer un marco general respecto del trámite de la Circular Externa 021 de 2020 expedida por esta entidad y los diferentes análisis realizados frente a la dinámica del sector asegurador durante la emergencia sanitaria que actualmente enfrenta el país, y una segunda sección, se da respuesta a las preguntas remitidas por los Honorables Representantes *Neyla Ruiz Correa, Alejandro Carlos Chacón Camargo, Jaime Yépes Martínez, Carlos Adolfo Ardila Espinosa*, en el orden en el que fueron planteadas las inquietudes.

A. Contexto general

Las medidas de aislamiento preventivo obligatorio ordenadas por el Gobierno Nacional desde marzo para contener el avance del Covid-19, se tradujeron en una disminución marcada e instantánea en la movilidad de los individuos, incluyendo restricciones en la circulación del parque automotor, con el efecto consecuente en la accidentalidad vial. Por ejemplo, las cifras preliminares, para los periodos de aislamiento preventivo decretados entre el 24 de marzo y el 25 de mayo de 2020, dan cuenta de una disminución del 73%¹ en materia de víctimas en accidentes de tránsito con cargo al SOAT.

El contrato de seguro es un instrumento mediante el cual, a cambio de una prima (precio del seguro), un tercero (aseguradora) asume los riesgos que determinada persona aspira a transferir. La definición de estas primas o tarifas se fundamenta en la nota técnica de cada

¹ Cifras para el periodo comprendido entre el 24 marzo y el 26 de abril consultado el 30 de abril de 2020. Fuente: Sistema de Información de Reporte de Atenciones en Salud a víctimas de accidentes de tránsito (SIRAS).



SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

uno de los productos que se comercializa y atiende a supuestos de siniestralidad, gastos de administración y personal y utilidad. Los efectos de esta situación a todas luces atípica, no sólo en Colombia sino en el mundo, han impactado el estado del riesgo en algunos contratos de seguro. Si bien algunos riesgos pudieron aumentarse (como lo son el riesgo de incumplimiento en los contratos de arrendamiento), otros como el riesgo de accidentes de tránsito disminuyeron. Frente a este escenario, los principios del contrato de seguro indican que ante variaciones en el riesgo, procede un ajuste a la prima. Ese principio está consagrado de forma general en el artículo 1065 del Código de Comercio².

Para el caso particular de los seguros con tarifa regulada como es el caso del Seguro Obligatorio de daños corporales causados a personas en Accidentes de Tránsito (en adelante SOAT), la determinación de su precio, a diferencia de los contratos de seguro tradicionales, no está en cabeza de las entidades que lo comercializan. Las primas en este seguro obedecen no sólo a un análisis conjunto de frecuencia³, severidad⁴ y gastos de operación del ramo, sino que además responden a la naturaleza particular de este seguro, concebido como parte de la política pública del Sistema de Seguridad Social en Salud. Por lo anterior, se debe garantizar la suficiencia tarifaria⁵ que permita asegurar la atención médica a los individuos que se vean involucrados en accidentes de tránsito en el territorio nacional.

Con el fin de reconocer esta situación, el Gobierno Nacional y la SFC adoptaron medidas orientadas a instruir la forma mediante la cual las entidades aseguradoras deben reconocer el efecto de la variación en el riesgo. Esas medidas diferencian el SOAT de los demás ramos de seguros.

En relación con el SOAT, y reconociendo la naturaleza de este seguro y sus incidencias en el Sistema de Seguridad Social, el día 4 de junio de 2020, en ejercicio de las facultades extraordinarias, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Ley 800 de 2020, mediante el cual ordenó a las entidades aseguradoras vigiladas por la SFC que operan ese ramo, transferir a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (en adelante ADRES), los recursos generados por la diferencia entre los supuestos base del cálculo de la prima y el riesgo efectivamente corrido por la entidad aseguradora entre el inicio del aislamiento preventivo obligatorio y el 25 de mayo de 2020.

De acuerdo con lo expuesto en las consideraciones del mencionado decreto, la decisión del Gobierno Nacional obedeció a que, con ocasión de las medidas de aislamiento

² El artículo 1065 del Código de Comercio dispone: En caso de disminución del riesgo, el asegurador deberá reducir la prima estipulada, según la tarifa correspondiente, por el tiempo no corrido del seguro, excepto en los seguros a que se refiere el artículo 1060, inciso final.

³ La frecuencia hace referencia al número de pólizas afectadas por la ocurrencia de accidentes de tránsito con respecto al total de pólizas emitidas o vendidas.

⁴ La severidad alude al costo promedio que pagan las aseguradoras para la atención de los lesionados por accidentes de tránsito.

⁵ Vale la pena recordar que para verificar la suficiencia de los recursos del SOAT, la SFC analiza periódicamente los factores de frecuencia y severidad de la siniestralidad del parque automotor asegurado. Para ello analiza el número de accidentes de tránsito y el valor pagado en las diferentes coberturas, así como el número de pólizas SOAT expedidas para los vehículos que circulan en el territorio nacional. Cuando se produce un incremento en el número de accidentes de tránsito y los costos asociados a la atención de los lesionados respecto de las tarifas que son cobradas, se puede afectar la suficiencia de los recursos del ramo y por ende, se procede a un ajuste de las mismas.



SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

preventivo obligatorio por las cuales se restringe la circulación de vehículos a nivel nacional, se alteró la dinámica del riesgo de ese ramo de seguro. Bajo esa consideración y contemplando que el SOAT es un seguro no convencional por sus características de: (i) tener la tarifa regulada; (ii) cumplir una función social por estar inmerso en el Sistema de Seguridad Social en Salud y (iii) estar reglamentado por Ley; el mismo no es asimilable a los demás ramos de seguro.

La decisión se adoptó tomando como base las estimaciones de reducción en riesgo, a partir de la variación en el número de víctimas en accidentes de tránsito, y el estudio de suficiencia de la tarifa de SOAT elaborado en 2019 -con el cual se fundamenta la tarifa vigente durante 2020.

Con observancia de la medida adoptada por el Gobierno Nacional y en relación con los demás productos de seguro, el 5 de junio de 2020, la SFC expidió la Circular Externa 021 de 2020 orientada a brindar una solución operativa para la aplicación del artículo 1065 del Código de Comercio, en los ramos que el mismo resulte aplicable. La SFC expidió las instrucciones con el fin de facilitar los procesos de comunicación hacia los consumidores financieros por parte de las entidades aseguradoras y propender por el reintegro efectivo de los recursos correspondientes al tomador del seguro ante el cambio en la dinámica del riesgo asegurado durante el periodo de aislamiento.

B. Desarrollo del cuestionario remitido por los Honorables Representantes.

- 1. “Con ocasión de las medidas de aislamiento preventivo de la Covid 19- SARSCoV-2, decretadas por el Gobierno Nacional mediante los Decretos 457, 531, 593, 636, 689 y 749 de 2020, se ha registrado una disminución en la circulación del parque automotor dentro del territorio nacional y por ende la siniestralidad se ha reducido. ¿Señor superintendente, frente a las motivaciones de la circular 021 de 2020, se tuvo en cuenta los principios de equidad, igualdad y solidaridad?”**

Respuesta:

Como se mencionó anteriormente, las medidas de aislamiento preventivo obligatorio para contener el avance del Covid-19, generaron una serie de restricciones a la realización de ciertas actividades y por lo tanto, ocasionaron una disminución en la circulación del parque automotor en Colombia. Por esta razón, y con base en las facultades otorgadas a esta entidad en el literal a del numeral 3 del artículo 326 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el numeral 4 del artículo 11.2.1.4.2 del Decreto 2555 de 2010, la SFC expidió la Circular Externa que refiere la pregunta. Dicha Circular se enmarca dentro de la Ley que rige la actividad aseguradora.

A continuación, se presentan las consideraciones de la SFC en la expedición de la mencionada Circular Externa:

- Con sustento en las normas por las cuales se rige el contrato de seguro, particularmente la contenida en el artículo 1065 del Código de Comercio, la SFC impartió instrucciones para que las entidades aseguradoras materializaran el efecto de disminución en el riesgo, mediante metodologías actuariales y estadísticas que



SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

permitan comparar los supuestos de la tarifa vigente que asume situaciones regulares frente al escenario atípico actual.

- La normatividad en materia de seguros es clara en establecer que, en caso de disminución del riesgo, el asegurador deberá reducir la prima estipulada, según la tarifa correspondiente, por el tiempo no corrido del seguro, lo cual resulta aplicable en una situación como la actual. Concretamente, instruye la actuación del asegurador ante un escenario en el cual se presenta un cambio en la exposición al riesgo y dispone, que le corresponde al tomador del seguro el reintegro de una fracción de la prima pagada.
- Para esto, la SFC señaló los elementos relevantes para la definición de las metodologías de manera tal que, partiendo de la duración de los periodos de aislamiento preventivo y de la información de fuentes oficiales, las entidades implementen métodos que cuantifiquen la reducción en el riesgo e incorporen el componente de gastos de administración y personal aplicable a la póliza. Todas las pólizas que estuvieron vigentes durante los periodos de aislamiento serán objeto de estas condiciones, a partir de la identificación de los productos respecto de los cuales se tengan estadísticas de disminución del riesgo.
- Ante ese panorama y dado que la SFC cuenta con facultades para instruir a las entidades vigiladas en la forma cómo deben dar cumplimiento a las normas que regulan su actividad (en ejercicio de las facultades mencionadas), se dio curso al proceso normativo. Es importante poner de presente que el efecto del artículo 1065 del Código de Comercio tiene origen legal y no se requería de una instrucción por parte de la SFC para su aplicación.
- Con el fin de velar por la protección de derechos de los consumidores, la SFC previó que las compañías de seguros deben implementar metodologías idóneas con el fin de que se realicen las mejores estimaciones de la devolución correspondiente a cada póliza. En todo caso, la SFC conserva la facultad de hacer observaciones y solicitar ajustes. Así mismo, el asegurador es responsable de suministrar información suficiente a los consumidores, de forma tal que éstos conozcan las diferentes alternativas de reintegro que ha implementado la aseguradora, esto sin perjuicio de que puedan solicitar la devolución mediante sumas de dinero. Para realizar las adecuaciones pertinentes en los sistemas de información y determinar los procedimientos relevantes que se seguirán para el reintegro de las primas, entre otros aspectos, se concedió a las entidades un plazo de 15 días hábiles contados a partir del 5 de junio de 2020.

Para recapitular, la SFC expidió la mencionada circular con el fin de reiterar lo establecido en el artículo 1065 del Código de Comercio y dar claridad sobre aspectos operativos y de implementación del reintegro de recursos ante la disminución del riesgo que señala la ley. De esta forma, se busca que las entidades aseguradoras cumplan con disposiciones de rango legal y como resultado, asegurar que el suministro de información a los consumidores financieros sea el adecuado.



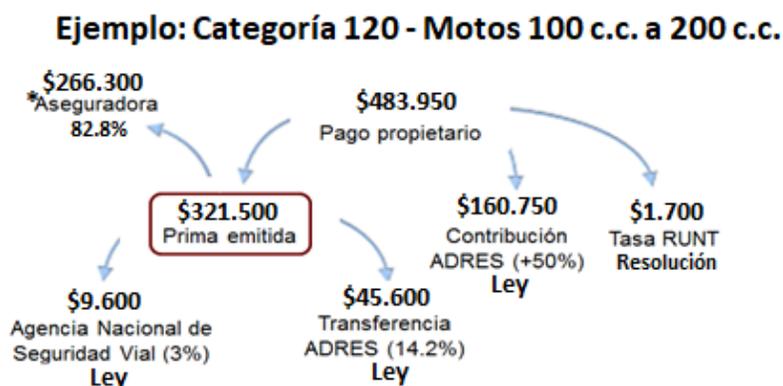
SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

En adición, en el proceso de expedición normativa de la Circular Externa 021 de 2020, la SFC tuvo en cuenta los principios de las actuaciones administrativas contenidos en el artículo 3° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2. **“Si bien la circular 021 de 2020, ha tenido en cuenta el sector del transporte público de carga y pasajeros, cual ha sido la razón para no incluir dentro de la misma, el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito SOAT, si los vehículos en general llevan más de cinco (5) meses, ¿sin movilización alguna?”**

Respuesta:

El SOAT es un seguro para el cual se han dispuesto una serie de transferencias y contribuciones que tienen un objeto particular en el Sistema de Seguridad Social⁶. Su tarifa garantiza un equilibrio financiero entre las diferentes partes involucradas dentro de dicho sistema. En el siguiente gráfico se presenta un ejemplo de la asignación de la prima pagada para una motocicleta.



Ahora bien, la disminución en la circulación y en los ingresos de los hogares y empresas, producto del choque exógeno sobre la actividad económica, llevó a una reducción en la suscripción y renovación de pólizas del 62% entre el 24 de marzo y el 26 de abril de 2020⁷. En la medida en que parte de la tarifa pagada por los tomadores del SOAT está destinada al giro de recursos a entidades como la ADRES, se registró un impacto negativo en los respectivos rubros.

El Gobierno Nacional y la SFC adoptaron medidas orientadas a reconocer el impacto de las medidas de aislamiento sobre los supuestos con los cuales se fijaron las tarifas. Para varios productos de seguros, el análisis actuarial arrojó una disminución del riesgo asumido por las aseguradoras. Para el caso y naturaleza particular del SOAT el Decreto Legislativo 800 de 2020 ordenó que los recursos generados por la diferencia entre los supuestos base de cálculo de la prima y el riesgo efectivamente corrido sean transferidos a la ADRES. (Ver sección introductoria).

⁶ Definidas en el artículo 223 y 244 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 199 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero

⁷ Fuente: Información remitida por las entidades a la Superintendencia Financiera.

SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

Esa decisión obedeció a la naturaleza atípica del SOAT y reconoció que los recursos del ramo tienen la vocación de permanecer en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, de manera que fortalecieran los fondos dependientes de este seguro. Lo anterior, tomando en cuenta que el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero en su artículo 192 señala que el SOAT tiene una función social, en virtud de la cual uno de sus objetivos es el de contribuir al fortalecimiento de la infraestructura de urgencias del Sistema Nacional de Salud, premisa que cobra relevancia en momentos de emergencia sanitaria.

3. ***“¿No cree Ud. doctor Castaño, que las aseguradoras pueden estar inmersas en el “cobro de lo no debido”, posiblemente en un “enriquecimiento sin causa”, por cuanto ante las limitaciones de movilidad por la Covid 19, un gran porcentaje de vehículos no representan riesgo alguno”.***

Respuesta:

Las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional y por la SFC están orientadas a que a los consumidores de estos productos se les reconozca la disminución efectiva en el riesgo. El efecto indirecto de lo anterior es que no exista ningún cobro no debido o enriquecimiento sin causa por parte de las entidades aseguradoras.

Por un lado, las instrucciones proferidas por el Gobierno Nacional en el Decreto Legislativo 800 de 2020 concerniente al SOAT, buscan que los recursos excedentes que tienen lugar dentro del Sistema General de la Seguridad Social sean destinados a cubrir necesidades del mismo ámbito, en concordancia con lo establecido en el artículo 192 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. En otras palabras, estos no quedarán en cabeza de las entidades aseguradoras.

De igual manera, las instrucciones impartidas por la SFC mediante la Circular Externa 021 de 2020 tienen como objetivo que las entidades aseguradoras, ante la disminución del riesgo, como consecuencia del periodo de aislamiento, reintegren a los tomadores de seguros el valor correspondiente al diferencial entre los supuestos que son base de cálculo de la prima y el riesgo efectivamente corrido.

La Superintendencia como parte de su ejercicio de supervisión, requirió a 21 aseguradoras para que suministraran información respecto de las metodologías actuariales y estadísticas de cuantificación de la disminución del riesgo y 23 aseguradoras frente a la atención de quejas, con el fin de velar por la adecuada aplicación de la Circular Externa 021 y propender porque estos recursos sean abonados en la forma como se haya establecido a los tomadores de pólizas.

Producto de lo anterior se registró que al cierre de julio de 2020, las aseguradoras habían devuelto 126.2 mil millones de pesos a 1.8 millones de asegurados. En lo que respecta al ramo de transporte, concentrado principalmente en el tipo terrestre, se habían devuelto aproximadamente 489.4 millones de pesos a 373 asegurados. Es importante aclarar que, no en todos los casos se dio la disminución de riesgos pues se debe diferenciar entre el transporte de tipo especial (de pasajeros o intermunicipal) y el transporte de carga. En este último caso se ha mantenido una movilidad mayor debido a la necesidad de mantener las cadenas de abastecimiento en el país. Por su parte, para el producto de responsabilidad



SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

civil de pasajeros, se han reintegrado 8.434 millones de pesos a 227.653 asegurados. La siguiente tabla presenta los datos correspondientes al ramo de transporte y el seguro de responsabilidad civil de pasajeros al último corte disponible en 2020.

Monto devuelto por mecanismo de reintegro para el producto responsabilidad civil de pasajeros y ramo de transporte (cifras en pesos)			
Mecanismos	Responsabilidad civil de pasajeros	Transporte	Total
1. Devolución de Prima	113,304,866	100,012,077	213,316,943
2. Extensión de Vigencia	2,744,656,710	-	2,744,656,710
3. Otro	5,576,321,399	389,365,362	5,965,686,761
TOTAL	8,434,282,975	489,377,439	8,923,660,414

Número de asegurados beneficiados por mecanismo de reintegro para el producto responsabilidad civil de pasajeros y ramo de transporte			
Mecanismo	Responsabilidad civil de pasajeros	Transporte	Total
1. Devolución de Prima	512	222	734
2. Extensión de Vigencia	97,632	89	97,721
3. Otro	129,509	62	129,571
TOTAL	227,653	373	228,026

Fuente: Información remitida por las entidades aseguradoras a la Superintendencia Financiera con corte a julio de 2020 (en el caso de la Compañía de seguros Mapfre las cifras se reportan con corte a junio 2020).

4. “La Superintendencia cumple un papel fundamental, para garantizar los derechos de los ciudadanos y evitar el abuso de los grandes emporios económicos. ¿cuál es el papel de equidad y solidaridad por parte de la entidad, para que con base en los decretos del sector transporte, logre beneficios a la realidad que vive el país y el mundo entero?”

Respuesta:

La SFC ha participado de la mano del Ministerio de Transporte en las mesas de discusión de aquellos elementos que son relevantes para la industria de los transportadores. En estos espacios de diálogo abierto se discuten temas sobre el acceso a la financiación formal, medidas de alivio crediticio y aseguramiento. En estas sesiones se ha podido socializar el alcance de las medidas, alinear expectativas y lo más importante, la SFC ha podido conocer de primera mano el sentir y las preocupaciones del sector transportador, sobre las cuales hemos trabajado de forma directa con las entidades aseguradoras, en aquellas situaciones en donde las facultades y competencias de la Superintendencia permiten avanzar en la consecución de soluciones.

Por lo anterior, la SFC en su rol de supervisor viene adelantando actividades por las cuales se verifica el efectivo cumplimiento de las normas relacionadas con seguros y ha priorizado el seguimiento a aquellos ramos que se han visto impactados por la disminución del riesgo con ocasión del aislamiento preventivo obligatorio, que se concentran en automóviles y transporte.



SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

Las actividades de supervisión efectuadas se han encauzado en siete ejes, que involucran aspectos técnicos, operativos y de protección al consumidor: (i) la revisión de los modelos estadísticos y actuariales a partir de los cuales se determina el monto a reintegrar en cada producto de seguro; (ii) el análisis de la contabilización de las devoluciones efectuadas, a fin de que se realice una adecuada revelación de información a los grupos de interés; (iii) la evaluación de canales y mecanismos de comunicación con los consumidores, con el objetivo de verificar que la información se entregue a los tomadores de seguro de manera clara y adecuada; (iv) la respuesta a quejas bajo el procedimiento “Quejas Exprés”, el cual define un plazo máximo de 5 días hábiles para la respuesta; (v) la revisión de los procesos establecidos para realizar la devolución y agilizar su implementación; y (vi) las sesiones con la alta gerencia de las entidades para la revisión y seguimiento de los progresos en la implementación de estas medidas. Como resultado, a la fecha de este requerimiento la Superintendencia ha:

- Efectuado 21 requerimientos respecto de la metodología de cuantificación de la reducción del riesgo en los ramos de automóviles y transporte, así como para el producto de responsabilidad civil pasajeros.
- Realizado el seguimiento a 34 quejas presentadas por los consumidores respecto de 12 entidades. De estas quejas, 21 fueron resueltas en favor del consumidor, 11 en favor de la entidad y 2 se encuentran actualmente en trámite.
- Convocado 8 reuniones con las aseguradoras para discutir observaciones frente a las metodologías empleadas en el ramo de automóviles.
- Realizado 3 reuniones con la alta dirección de las aseguradoras más relevantes por nivel de primas emitidas en los seguros del sector transportador.
- Liderado 6 sesiones de trabajo para hacer seguimiento a las devoluciones, conocer el estado de quejas y entender la dinámica de los mecanismos de devolución de prima, para el sector transportador.

5. “Finalmente, es posible que en concordancia con la circular 021 de 2020 y el estatuto tributario del sistema orgánico del sistema financiero, se pueda extender el beneficio para todos los vehículos del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito SOAT, tal como lo prevé la circular en comento y dar aplicación al Artículo 1065 del Código Civil, la reducción de la prima por disminución del riesgo, en razón a la baja circulación del parque automotor dentro del territorio nacional y en general, un cambio en la dinámica del riesgo asegurado en diferentes productos de seguro”.

Respuesta:

Como se mencionó anteriormente, las tres características que hacen del SOAT un seguro no convencional (e.g. tener una tarifa regulada; cumplir una función social al estar inmerso en el Sistema de Seguridad Social y estar reglamentado por Ley) fundamentan la decisión del Gobierno Nacional de expedir una norma específica aplicable a este ramo, mediante un Decreto Legislativo, en la que se ordenó a las entidades aseguradoras transferir a la ADRES los recursos generados por el cambio en la dinámica del riesgo asegurado para el periodo comprendido entre el inicio del aislamiento preventivo obligatorio y el 25 de mayo de 2020. Estas instrucciones responden a las disposiciones del artículo 192 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, por el cual se establece que este seguro tiene unos objetivos particulares dentro del Sistema de Seguridad Social en Salud.



SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

Es importante que se tome en consideración que los recursos del SOAT han sido asignados de manera prescriptiva por la Ley. Con base en lo anterior, este ramo tiene un tratamiento particular desde la regulación, y no es asimilable a los ramos de que trata la Circular Externa 022 de 2020. Dada la similitud con la pregunta 2 y los antecedentes desarrollados anteriormente damos por atendida esta pregunta.

En los anteriores términos damos por atendida la consulta.

Cordial Saludo



JULIANA LAGOS CAMARGO

Directora de Investigación, Innovación y Desarrollo.

