

dujo de manera gradual con el propósito de proporcionar garantías a los empleados más vulnerables.²¹ Veinte años después, a través del Decreto 3041 de 1966, se llevó a cabo la implementación para cubrir los riesgos de invalidez, vejez y muerte²², lo cual requirió la afiliación de los trabajadores y el pago de aportes al ICSS²³.

Una de las características de las que se revistió la Ley 90 de 1946 fue la de prever prestaciones que contaran con un respaldo financiero, para lo cual se estableció que su departamento técnico actuarial sería su piedra angular y que, pese a existir una ley, su funcionamiento y ejecución estaría sujeta a los lineamientos de un departamento matemático.

En cuanto al impacto económico que tuvo el ICSS pensiones después de iniciar operaciones el 1 de enero de 1967, al comparar los ingresos con los gastos del primer año de funcionamiento, se observa que generó una reserva de \$11 278 685, equivalente al 53 % de los ingresos. Luego de cinco años de operación, la reserva representó más del 37 % de estos²⁴.

B. BASE TÉCNICO-FINANCIERA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL ICSS - PENSIONES

Después de haberse creado el Instituto, su Consejo Directivo mostró que el esquema de reparto era una limitación para su funciona-

21 Gerardo Arenas Monsalve, *El derecho colombiano de la seguridad social*, 2.ª ed., 77.

22 Corte Suprema de Justicia [C.S.J.], Sentencia SL-1551 del 10 de marzo de 2021, Rad n.º 80771, M.P.: Jorge Luis Quiroz Alemán.

23 Corte Suprema de Justicia [C.S.J.], Sentencia SL 1982 del 29 de mayo de 2019, Rad n.º 63129, M.P.: Gerardo Botero Zuluaga.

24 Gerardo Arenas Monsalve, *El derecho colombiano de la seguridad social*, 2.ª ed., 77-81.

miento, debido a que, además de soportar los seguros pensionales, también era responsable de los seguros de enfermedad general y maternidad, los cuales eran los más costosos. Esta realidad era preocupante, puesto que lo conducía a una situación de déficit, impidiendo, así, su capitalización²⁵.

En la Asamblea de 1958, convocada por la ANDI para evaluar temas relacionados con la seguridad social, se señaló que las dificultades que padecía el ICSS tenían mucho que ver con la composición de su Consejo Directivo, situación ante la cual el Gobierno conformó una comisión de reforma a la seguridad social que propuso recomendaciones que se plasmaron en la Ley 1695 de 1960, la cual introdujo cambios y constituyó un departamento matemático actuarial²⁶.

Se requerían estudios actuariales que respaldaran técnicamente las cotizaciones y reservas que permitieran el pago de las prestaciones a cargo, para lo cual el Consejo Directivo del ICSS contrató al actuario Gonzalo Arroba, asesor técnico de la Asociación Internacional de la Seguridad Social, que, en febrero de 1961, presentó un informe que contenía diferentes alternativas²⁷, entre las que se contaba un sistema de capitalización colectiva de prima media uniforme y primas medias escalonadas. El Consejo se inclinó por el de prima media escalonada en conjunto con el sistema de capitales de cobertura. Esta decisión

25 Óscar Rodríguez Salazar, *En los orígenes de la crisis de la seguridad social: el caso de los seguros sociales*. <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/71080/35913-145639-1-PB.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

26 *Ibid.*, 286.

27 Asociación Colombiana de Actuarios (ACA). <https://actuarios.org.co/historia/#:~:text=Disc%C3%ADpulo%20de%20Tullen%2C%20el%20actuario,mortalidad%20propias%20de%20los%20rentistas.>

fue problemática, debido a que el representante de los patronos, la ANDI, enseguida presentó sus oposiciones, señalando que estaba en total desacuerdo en incluir el pago de cesantías.

Ante las discrepancias sobre el informe actuarial, la ANDI presentó otra propuesta elaborada por el especialista Jorge Restrepo Hoyos, autor del libro *Aspectos Económicos de la Seguridad Social en Colombia*, publicado en julio de 1960. En su informe propuso un sistema contributivo de seguridad social, que tenía como objetivo proteger a los trabajadores de la vejez, invalidez y muerte. Esta propuesta fue impopular por su financiación, pues se dependía exclusivamente de los empleadores y trabajadores²⁸.

Ante las críticas y la falta de unificación de criterios para adoptar alguna de las propuestas, el Consejo Directivo, con el fin de encontrar una solución, recurrió a un nuevo estudio actuarial. En este caso, contrató a Robert J. Meyers, jefe de la Administración de Seguridad Social de los Estados Unidos, quien evaluó los dos informes ya mencionados y presentó una propuesta intermedia, la cual el Consejo Directivo terminó aprobando²⁹ en junio de 1965.

Del informe sobre los seguros de IVM³⁰, el Consejo Directivo en ese mismo año adoptó un sistema de primas escalonadas en combinación con el sistema de capitales de cobertura, para que el instituto creara reservas. El sistema de financiación de prima media para el IVM fue adoptado mediante el Decreto 3041 de 1966.

28 Óscar Rodríguez Salazar, *En los orígenes de la crisis de la seguridad social* (Director CES - Universidad Nacional de Colombia).

29 *Ibid.*

30 Invalidez, vejez y muerte.

Cabe mencionar que las bases técnicas para la creación del ICSS³¹ fueron los estudios actuariales realizados por un equipo de actuarios liderados por Peter Tullen³², matemático, nacido en Alemania en 1907, y director del Departamento de Seguridad Social de la Organización Internacional del Trabajo en Ginebra, que, para la época, fue uno de los primeros especialistas en cálculos actuariales, permitiendo así la elaboración de la ley de seguridad social de 1946, “lo que fue pieza clave para la organización del Instituto Colombiano de Seguros”³³.

La normatividad expedida se hacía sustentada en estudios técnico-financieros que permitieran responder por las prestaciones que se iban a generar. Las sendas fijadas por los estudios no se cumplieron y generaron déficits económicos que en la actualidad son cubiertos con el presupuesto público.

II. RÉGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL Y EL DEBER DE INFORMACIÓN

El Régimen de Ahorro Individual tiene su origen en el proyecto de Ley 155 de 1992^[34], en el supuesto de que el sistema anterior presentaba fallas graves en su administración y de financiación, sustentando el legislador que el sistema pensional de reparto no era financieramente viable, además de inequitativo y de imposible expansión para ampliar la cobertura; este cambio del sistema debía hacerse de manera inmediata para minimizar el costo económico y fiscal.

31 Instituto Colombiano de Seguros Sociales.

32 Asociación Colombiana de Actuarios. <https://actuarios.org.co/historia/>

33 Fabio Ortiz y Juan Felipe Restrepo, *Aspectos institucionales y jurídicos*, Actuarial en Colombia. <https://silو.tips/download/analisis-normativo-del-sector-asegurador>

34 Proyecto de Ley 155 de 1992 del Senado de la Republica, “Por la cual se crea el Sistema de Ahorro Pensional y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad social”.