

La pensión de vejez en Colombia

COLECCIÓN HISTORIA Y MATERIALES DEL DERECHO

La Colección Historia y Materiales del Derecho, impulsada por la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, se encuentra orientada a difundir los esfuerzos teóricos, metodológicos y temáticos suscitados en la región hispanoamericana alrededor del vasto mundo de la historia del derecho. Los inmensos retos que afronta el mundo actual exigen redefinir los esquemas tradicionales de aproximación histórica al derecho y las viejas temáticas construidas a partir de ellos. Por ello, esta colección promueve la publicación de investigaciones comprometidas con la exploración seria de fuentes y problemas históricos y con la aplicación versátil y diversa de métodos y herramientas de análisis.

COMITÉ EDITORIAL

Julieta Lemaitre Ripoll, Isabel Cristina Jaramillo, Miguel Malagón, Diana Durán, Mario Cajas, Ana María Muñoz, Mauricio Rengifo, Patricia Moncada, Gina Cabarcas, Julio Gaitán, Jorge Miguel Gutiérrez, Antonio Barreto (director editorial).

COMITÉ CIENTÍFICO

Roberto Gargarella, Liliana Obregón, Pedro Salazar Ugarte, Alexandre dos Santos Cunha.

La pensión de vejez en Colombia

El recorrido histórico entre
la exclusión y la universalidad

Ana María Muñoz Segura



Universidad de
los Andes
Colombia

Facultad
de Derecho

COLECCIÓN HISTORIA Y MATERIALES DEL DERECHO

Muñoz Segura, Ana María

La pensión de vejez en Colombia: el recorrido histórico entre la exclusión y la universalidad / Ana María Muñoz Segura. – Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Ediciones Uniandes, 2019.

310 páginas; 15 × 22 cm. – (Colección Historia y Materiales del Derecho)

ISBN 978-958-774-886-4

1. Seguridad social – Historia – Colombia 2. Seguridad social – Legislación – Colombia
I. Universidad de los Andes (Colombia). Facultad de Derecho II. Tít.

CDD 344.02

SBUA

Primera edición: septiembre del 2019

© Ana María Muñoz Segura

© Universidad de los Andes, Facultad de Derecho

Ediciones Uniandes

Calle 19 n.º 3-10, oficina 1401

Bogotá, D. C., Colombia

Teléfono: 3394949, ext. 2133

<http://ediciones.uniandes.edu.co>

infeduni@uniandes.edu.co

ISBN: 978-958-774-886-4

ISBN *e-book*: 978-958-774-887-1

DOI: <http://dx.doi.org/10.15425/2017.287>

Corrección de estilo: Tatiana Grosch

Diagramación de interior: Leonardo Cuéllar V.

Diseño de cubierta: La Central de Diseño

Impresión:

Xpress Estudio Gráfico y Digital S. A. S. - Xpress Kimpres

Carrera 69H n.º 77-40

Teléfono: 6020808

Bogotá, D. C., Colombia

Impreso en Colombia – *Printed in Colombia*

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación.

Reconocimiento como universidad: Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964.

Reconocimiento de personería jurídica: Resolución 28 del 23 de febrero de 1949,
Minjusticia.

Acreditación institucional de alta calidad, 10 años: Resolución 582 del 9 de enero del
2015, Mineducación.

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

CONTENIDO

DEDICATORIA ESPECIAL	9
AGRADECIMIENTOS	11
INTRODUCCIÓN	13
 CAPÍTULO 1	
EMPRENDIENDO EL CAMINO HACIA LA SEGURIDAD SOCIAL	19
La creación de una nueva nación	20
La protección, espacio para pocos	25
La vejez profesional	43
Solidaridad y asistencialismo de rango constitucional	52
 CAPÍTULO 2	
LA SEGURIDAD SOCIAL, ENTRE EL AFÁN POLÍTICO Y UN BAJO CUBRIMIENTO DE PROTECCIÓN	89
Creación institucional	89
Ampliación de entidades, estancamiento del cubrimiento	123
Y la crisis no se hizo esperar	134
 CAPÍTULO 3	
LAS TENSIONES ACTUALES EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL	145
La seguridad social entendida en el marco de un nuevo Estado	148

Colombia y su amalgama de seguridad social y protección social	197
Las reformas y sus planteamientos pendientes	203
CONCLUSIONES	235
BIBLIOGRAFÍA	245
Doctrina	245
Jurisprudencia	279
Normatividad nacional	285

DEDICATORIA ESPECIAL

En el pregrado, cuando empezaron las crisis y la incertidumbre frente al futuro, mi clase de Laboral individual, con el profesor Gerardo Arenas Monsalve, me mostró las discusiones que despejarían todas aquellas dudas existenciales. Sin embargo, lo mejor estaba por venir, cuando me enseñó la seguridad social: la nueva, la que traía la Ley 100 de 1993, y también la anterior, aquella que para ese momento muchos habían olvidado. Sin lugar a dudas encontré mi camino. Por eso, gracias.

Fueron muchos años con coincidencias y diferencias, primero en su compañía, después independiente bajo su mirada crítica —incluyendo la lectura de este texto—. Espero hacer honor a sus comentarios. Por exigirme hablar duro y mostrar mi propia voz, gracias.

AGRADECIMIENTOS

Este libro pretende hacer un análisis histórico legal de lo que ha sido la protección de la vejez en Colombia. Por eso está dedicado a mi mamá y mi papá, a mis tíos y tías, ejemplos de los aciertos, las deficiencias y, sobre todo, del significado del reconocimiento de la pensión en la vida de cada persona.

A Antonio Barreto Rozo, director de la colección, quien no solo como amigo, sino como colega, estuvo atento a leer, comentar y alentar cada una de las páginas de este libro. Espero haber incluido con acierto sus valiosas opiniones, de lo contrario, la responsabilidad es solo mía.

A la Facultad de Derecho, por el invaluable apoyo en las tareas de investigación de quienes creamos formas de pensar el derecho, y por ser mi segundo hogar. A Magnolia Prada, por su discreta pero indispensable y paciente labor en esta publicación.

A Diana Durán Smela y Miguel Malagón Pinzón, más que amigos, compañeros de vida. Siempre gracias.

A Alexander Castro, Marjorie Zúñiga, Carlos Barco, Eileen Arévalo, Alejandro Salazar, Dalia Orduz y Carolina Otálora, gracias a su eficiente trabajo y lealtad tuve tiempo para terminar las correcciones de este libro.

A Rafael, Juan Pablo y Sofía, gracias siempre por entender que, aunque con ideas diferentes, tenemos proyectos comunes. Gracias por darme tiempo.

INTRODUCCIÓN

Hacer un análisis histórico en materia de seguridad social podría considerarse un trabajo sin mayor utilidad —o de poca trascendencia— en el entendido que se trata de una materia que presenta cambios continuos tanto en la normatividad como en los aportes de la jurisprudencia. Así, impera la idea de que lo importante es la vigencia actual de las reglas jurídicas aplicables a los casos en particular. Sin embargo, el presente texto delibera sobre este tema considerando su peso histórico, que no ha dejado de tener vigencia y parece que va a seguir en el centro de las controversias por largo tiempo. Más aún si se tiene en cuenta que “las instituciones son las reglas de juego de una sociedad: encauzan o frenan el desarrollo económico siendo también un resultado histórico o sea que dependen del pasado”¹, y que las decisiones de política pública, que incluyen a la seguridad social, no se producen en el vacío sino que informan y dan testimonio del ambiente social del momento, de la participación del Estado, así como de su grado de intervención², entre muchos otros aspectos; además de considerar que “los ordenamientos jurídicos están también en conjunto ‘impregnados éticamente’”³.

El análisis jurídico de la seguridad social en Colombia ha estado dominado por una orientación puramente técnica y su tratamiento histórico ha sido, en algunos casos, un recuento normativo, o visto como un esfuerzo académico sin ninguna relevancia “práctica”. Sin embargo, creemos que visibilizar los desarrollos históricos, sus tensiones,

1 Kalmanovitz, S. (2001), “Las instituciones colombianas en el siglo xx”, en Misas Arango, G. (edit.), *Desarrollo económico y social en Colombia siglo xx*, p. 39.

2 De la Calle Velasco, M. D. (1997), “Sobre los orígenes del Estado Social en España”, en De Vega, M. E. (edit.), *Pobreza, beneficencia y política social*, p. 150.

3 Habermas, J. (1999), *La inclusión del otro*, p. 124.

los intereses en juego y la toma de decisiones finales permite llegar a conclusiones sobre el concepto mismo de la seguridad social en nuestro contexto en particular. Dado que en estos asuntos no existen fórmulas únicas, y mucho menos perfectas, es vital conocer y construir la seguridad social propia y particular de cada país.

Así, esta propuesta es un aporte para construir una teoría propia de la seguridad social en Colombia, que lleva consigo un componente nacional concreto. Para lograr este objetivo, la investigación inicial estuvo compuesta por dos partes, una respondía al análisis teórico de la pensión de vejez⁴ y otra al análisis del aspecto histórico concreto, de esta última nos ocuparemos en esta oportunidad.

Al igual que sucede con muchas de las instituciones, la seguridad social responde de manera particular a realidades propias, a desarrollos ideológicos particulares, a situaciones económicas y sociales, así como a decisiones políticas de los países, que evidentemente inciden en su conceptualización y desarrollo. Sin embargo, referirse a la seguridad social abre un campo muy amplio, por lo cual es necesario delimitar su alcance en este estudio al sistema de pensiones, dejando por fuera cualquier análisis propio de los otros sistemas de aseguramiento de riesgos sociales. Más aún, el horizonte del análisis histórico del sistema de pensiones en Colombia también resulta basto, es por eso que abordaremos específicamente la pensión de vejez.

Consideramos que bajo esta mirada es que el discurso histórico encuentra oportunidad en el presente⁵, ya que “poner la libertad, la igualdad y la solidaridad en procedimientos e instituciones, de modo que puedan encarnarse en la convivencia cotidiana, es la tarea de una ética de los ciudadanos, preocupada por descubrir algo tan valioso como qué es lo más justo y en ponerlo por obra”⁶, y permite que hoy

4 Muñoz Segura, A. M. (2016), *La pensión de vejez. Una pieza en la construcción de sociedad*.

5 Pues “no se trata de provisiones de conocimientos concretos que de todos modos hoy en día pronto serán obsoletos. Se refiere a la posesión de criterios generales que ayudarán a defendernos de manera acertada en casos donde nos topamos con circunstancias novedosas”, en Höffe, O. (2008), *El proyecto político de la modernidad*, p. 302.

6 Cortina, A. (2009), *Ética de la razón cordial. Educar en la ciudadanía en el siglo XXI*, p. 201.

nos preguntemos qué estamos haciendo en materia de seguridad social y qué debemos hacer hacia el futuro. En Colombia se han asumido los fracasos en seguridad social casi como situaciones imposibles de superar, y sobre estos, claro, es que se hacen los cambios del momento. Pero creemos que es necesario no solo reconocer y rescatar el fuerte desarrollo histórico sino también las fortalezas del sistema, para así determinar con mayor claridad las debilidades y el eventual cambio hacia el futuro.

En este sentido, la seguridad social se analizará desde un punto de vista más general, no en función de sus requisitos ni de los regímenes de financiación y administración, puesto que pretendemos otro tipo de estudio. Rescatando lo señalado en los años ochenta, cuando se discutía la necesidad de una reforma a la seguridad social, el llamado era (y es lo que buscamos) a “mirar el problema de la seguridad social colombiana desde el punto de vista del interés de toda la colectividad y no solamente desde el ángulo de la conveniencia o de las aspiraciones de cada uno de los sectores de la población”⁷. O en los términos ya planteados, es la necesidad de “reintroducir la ética para que las leyes económicas no sean concebidas como algo inexorable, sino como una oportunidad para que el hombre sea sujeto de la historia, libre y responsable de los demás”⁸.

Proponemos abordar así el análisis en diferentes momentos, asumiendo que la definición institucional no puede divorciarse de su tiempo⁹. Y aunque el análisis está dado en función de grandes momentos, esta evolución permite analizar las zonas oscuras, sus continuidades y discontinuidades.

La historia de la seguridad social en Colombia tiene presencia y es prolífica desde mediados del siglo XIX, con diversas aproximaciones

7 Fundación Friedrich Ebert de Colombia (FESCOL) (1983), *Análisis del desarrollo, situación actual y perspectivas de los seguros sociales de invalidez, vejez y muerte y de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Lineamientos para la reestructuración integral del sistema colombiano de seguridad social*, p. 42.

8 Montes, F. (2005), “Ética de la economía”, en Kliksberg, B. (comp.), *La agenda ética pendiente de América Latina*, p. 62.

9 Brown, J. (1995), *The British Welfare State: A Critical History*, p. 5.

y conexiones, lo que hace que abordarla en su integridad sea prácticamente imposible, por eso debemos advertir, y reconocemos, que muchas de esas conexiones quedarán por fuera, y hemos privilegiado los aspectos que consideramos más relevantes.

Consideramos, entonces, que es oportuno empezar este estudio con el modelo asistencialista-privatista —reservado a una protección residual y liderado por personalidades que prestaron grandes servicios al país—, que dio paso a la primera consagración constitucional en 1936. Es este el año en que por primera vez se reconoce a nivel constitucional en Colombia la necesidad de intervenir en los asuntos sociales (específicamente de seguridad social), creando el derecho a la asistencia social. Además de este hecho, es necesario tener en cuenta que en este momento surge una cantidad importante de iniciativas legislativas para el establecimiento de un seguro social en Colombia. La década de los treinta representa, entonces, un momento de quiebre frente a los manejos que se venían dando en materia de seguridad social, acompañado de un momento particular de efervescencia social.

Esta visión fue mutando y girando hacia una “generalidad-profesional”, que terminó en la creación del Instituto Colombiano de Seguros Sociales y otras cajas, más como un afán político en 1946 y sin efectividad hasta 1967. Se marca el comienzo institucional de la seguridad social con la creación de la Caja de Previsión Social (Cajanal) en 1945, seguida por la del Instituto Colombiano de Seguros Sociales en 1946. Las posteriores dificultades financieras y de cubrimiento marcarán el siguiente objeto de análisis: para los años ochenta se vislumbra el afán reformista iniciado en muchos países, fundamentalmente de América Latina. Vale advertir que nuestra intención no está en analizar la conveniencia o no de las reformas, sino las particularidades históricas que admitieron el establecimiento de la ola reformista que venía rondando al sistema general de pensiones.

Finalmente, es nuestro interés culminar y analizar las implicaciones de la consagración del derecho a la seguridad social en un Estado Social de Derecho, como ocurrió en Colombia a partir de la Constitución de 1991. Este último período corresponde, entonces, a la transición entre los siglos xx y el xxi, cuando se reiteran los proble-

mas de la seguridad social y las reformas “economicistas” se imponen con una gran incertidumbre frente a los sucesos futuros. Sin embargo, se trata de un momento en el que impera la dualidad pues, a pesar de la situación de crisis y los problemas económicos, algunos países, entre ellos Colombia, reconocen el derecho a la seguridad social, lo que pone en evidencia la permanente tensión entre este derecho y los recursos de los que se disponen.

Nótese que nuestra intención no ha sido la creación de una línea de tiempo en la que la secuencia de sucesos demuestre las mejoras o los retrocesos de la seguridad social, por el contrario, pretendemos hacer visible la complejidad de la construcción de la seguridad social, en la que se superan algunos problemas pero aparecen otros, y en las nuevas etapas se siguen manteniendo rezagos de momentos anteriores, lo que pone en evidencia contradicciones y complejidades. Por esto tampoco proponemos una periodización precisa y segmentada, pues nuestra intención está dirigida a demostrar esa amalgama de lo que es hoy la seguridad social y las reflexiones que deben hacerse hacia el futuro.

Esto nos permitirá construir el alcance y el campo de protección que la seguridad social-pensión de vejez ha tenido en nuestro país. También replantear la orientación de la seguridad social ya no bajo el modelo de funcionamiento que debe acogerse, sino bajo la necesidad de cumplir con el mandamiento constitucional. Así, la discusión debe orientarse más allá del modelo aplicable y de los ajustes paramétricos para dar espacio a la discusión sobre el contenido de la seguridad social.

Fijar la atención en estas fases concretas permitirá determinar las tensiones y las resistencias sociales que llevaron a acoger una u otra orientación, lo que guarda relación, a su vez, con la decisión política de cubrimiento de la seguridad social¹⁰.

10 Tal y como lo señala Ellwood, las políticas tienen *conundrums* o dilemas entendidos como soluciones del todo no satisfactorias, es decir, estas decisiones tienen un factor adverso tanto si se establecen como si no se hacen (en Ellwood, D. T. [1988], *Poor Support: Poverty in the American Family*, p. 18), en tanto que para Fenge y Pestieau, en el establecimiento de todas las reformas hay ganadores y perdedores (en Fenge, R.

Reconstruir la historia a partir del desarrollo de la seguridad social en su aspecto jurídico no es nada más que la forma de “ilustrar intencionalidades, discursos, prácticas de *las élites* y las gentes de abajo, [así] como también las formas de resistencias desplegadas por éstas últimas”¹¹. Es una aproximación que busca reencontrarse con lo propio, con aciertos y desaciertos, en resumidas cuentas, con parte de nuestra identidad.

y Pestieau, P. [2005], *Social Security and Early Retirement*, p. 53). Por su parte, Alvarenga llama la atención en el hecho que las políticas económicas no son neutrales, haciendo un análisis particular desde el punto de vista de género (véase Alvarenga, J. [2002], *A cinco años de la reforma de pensiones en El Salvador y su impacto en la equidad de género*, p. 7).

11 Solano, S. P. (2010), *Entre el Código Civil y el Código de Policía. Trabajo, orden doméstico y legislación laboral en el Caribe colombiano en el siglo XIX*, p. 3.

CAPÍTULO 1

EMPRENDIENDO EL CAMINO HACIA LA SEGURIDAD SOCIAL

La historia¹ en materia de seguridad social en Colombia es bastante amplia, pues, además de encontrarse registros que se remontan a la Colonia, con la Independencia y la constitución de la nueva nación se produjeron múltiples intervenciones estatales y una profusa legislación interna², que incluyó desde regulaciones muy particulares hasta

1 A pesar de que la mayoría de los autores incluyen una primera parte de referencias históricas, puede verse un enfoque distinto al aquí propuesto en Arenas Monsalve, G. (1998), *Las etapas de la seguridad social en Colombia*; Arenas Monsalve, G. (2006), *El derecho colombiano de la seguridad social*, pp. 57 y ss.; Cañón Ortigón, L. (1988), *Una visión integral de la seguridad social*; y Rengifo, J. M. (1989), *op. cit.*, *La seguridad social en Colombia*, pp. 38 y ss. Un muy buen relato histórico se encuentra en Arévalo Hernández, D. (2006), *op. cit.*, “La protección al adulto mayor: Entre la dádiva y el derecho”, en Le Boniec, Y. y Rodríguez Salazar, O. (eds.), *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*, pp. 284 y ss.; y Rodríguez Salazar, O. (2006), *op. cit.*, “Del patronato al aseguramiento en el sistema de protección social en Colombia: Asistencia, identificación y legitimidad”, en Le Boniec, Y. y Rodríguez Salazar, O. (eds.), *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*, pp. 204 y ss.

2 Sobre el surgimiento de los sistemas de seguridad social en Colombia, y de manera general en América Latina, se ha señalado que estos surgieron “en la mayoría de los casos, de políticas de planificación implantadas por el mismo Estado y no de la dinámica de las transformaciones sociales internas”, en Giménez, D. M. (2004), *op. cit.*, “Género, previsión y ciudadanía social en América Latina”, en Marco Navarro, F., (coord.), *Los sistemas de pensiones en América Latina, un análisis de género*, p. 113. Sobre el recuento normativo véase Muñoz Segura, A. M. (2011), *op. cit.*, *La pensión como premio o derecho*. En materia de salud, el análisis ha sido mucho más desarrollado por la doctrina. Véase, por ejemplo, Abel, C. (1996), *Ensayos de historia de la salud en Colombia 1920-1990*; Castro Carvajal, B. (2007), *op. cit.*, *Caridad y beneficencia. El tratamiento de la pobreza en Colombia 1870-1930*; Hernández Álvarez, M. (2002), *La salud fragmentada en Colombia, 1910-1946*; Noguera, C. E. (2003), *Medicina y política. Discurso médico y prácticas higiénicas durante la primera mitad del siglo xx en Colombia*; y Quevedo, E. y otros (2004), *Café y gusanos, mosquitos y petróleo. El tránsito desde la higiene hacia la medicina tropical y la salud pública en Colombia 1973-1953*.

unas cada vez más generales. Sin embargo, esta historia se ha visto minimizada por el uso de ciertos datos anecdóticos, que parecieran no aportarle a la discusión actual.

Dado que nuestra historia legislativa va más allá de la información puntual y, ante la diversidad y amplio panorama de la materia que nos ocupa, consideramos oportuno referirnos a cuatro temas particulares.

En primer lugar abordaremos la fundación de una nueva nación que trata de romper con los esquemas impuestos por España. El segundo tema se refiere a que, en esa construcción, la protección, traducida a términos actuales como pensión de vejez, era un espacio para muy pocos ciudadanos. Esta se fue ampliando hasta lograr una protección de la vejez como prestación de alcance puramente profesional y laboral, lo que constituye el tercer tema que trataremos en este capítulo, y que nos conducirá al cuarto aspecto, a saber, a la discusión de la solidaridad y el asistencialismo: el cambio del siglo XIX al XX, cuando convergieron la caridad y la asistencia. Así se llega a un último aspecto, es decir, al interés por un sistema “moderno” para el momento, como lo era el seguro social.

Entonces, el análisis lo empezaremos con los esquemas de protección personales, en los que los esquemas de amparo estaban reservados para algunos pocos, dando más adelante paso a un entendimiento de la vejez como sobresueldo o problema profesional, y posteriormente a una actuación del Estado que varía entre el compromiso, el interés y la falta de medidas concretas en la superación de viejas figuras y en el establecimiento de nuevos esquemas de seguridad social.

La creación de una nueva nación

En los Estados católicos, como lo era España, buena parte de la asistencia a quienes la necesitaban provenía de las instituciones religiosas o de la Corona española, movidos por un ánimo caritativo y religioso. De tal manera se crearon “novedosas instituciones como los hospicios para pobres y menesterosos, reformatorios, prisiones o casas de trabajo. Junto a los aspectos relativos a la asistencia social

aparecían con claridad las intenciones de disciplina social”³, por esto no es extraño encontrar la presencia de diversas instituciones de salud a cargo de la Corona española o de la Iglesia católica.

Ahora bien, en materia de protección a la vejez es necesario hacer referencia a la existencia de los montepíos militares, institución en la que soldados y oficiales aportaban un porcentaje o parte de su salario con la finalidad de proteger a la viuda e hijos en el evento que el militar falleciera, y, en algunas ocasiones, para los eventos en los que este quedara “inutilizado” como consecuencia de su participación en el campo de batalla. Con el paso del tiempo, esta figura fue ampliándose para constituirse en un sistema de protección profesional, o montepíos por grupos gremiales, como empleados públicos, médicos, abogados, entre otros.

Aunque sobre este asunto ya volveremos con mayor detalle, esta aproximación resulta oportuna dado que en Colombia la figura del montepío fue de las primeras medidas de protección y porque muestra el papel preponderante de los militares en la construcción institucional del amparo de la vejez, la invalidez y la muerte.

Mediante la Ley del 8 de octubre de 1821 se ordenó el establecimiento del montepío militar, momento a partir del cual a los militares se les descontó de su pago salarial el aporte correspondiente. Se trata, entonces, del respaldo institucional y económico para el reconocimiento de la pensión. Se reconoce pensión a favor de las viudas, huérfanos y padres de los muertos por la patria, siempre y cuando “los empleos de los muertos [tuvieran] opción al montepío militar o ministerial”⁴ de acuerdo con las leyes de España⁵, dejando a quienes no tuvieran la protección del correspondiente montepío bajo el amparo del Gobierno. Cualquiera que fuera el mecanismo de protección, existía el compromiso moral y, por ende, “el Gobierno cuidará de que los huérfanos sean convenientemente educados gratuitamente en las

3 Raphael, L. (2008), *Ley y orden. Dominación mediante la administración en el siglo XIX*, p. 90.

4 Para el caso de los empleados civiles y de hacienda, el descuento de su salario empezó a hacerse en virtud del Decreto del 17 de mayo de 1830.

5 Decreto del 13 de octubre de 1821.

escuelas y colegios mandados establecer, y de que sean empleados los hijos que heredaron las virtudes de sus padres en los destinos para que tengan aptitud”⁶.

A pesar de las buenas intenciones, el establecimiento del montepío militar no fue sólido: en la Ley del 23 de julio de 1827 se reconoció la dificultad de llevarlo a cabo, pues “diversas circunstancias no han permitido, ni permiten llevar a efecto el establecimiento del montepío indicado por el artículo 10 de la Ley de 8 de octubre de 1821”; tan es así que frente a los obstáculos se reconoció “que no es justo que se haga una exacción, cuyo objeto no puede lograrse” y por eso, a partir de ese momento, dejó de deducirse el pago destinado al montepío.

La institución volvió a reglamentarse en 1843 cuando, por petición de varios militares, se consideró necesario su restablecimiento y se justificó como “útil y conveniente” a favor de las familias de los militares que murieran en la carrera militar⁷. Serían fondos del montepío los aportes de los generales, jefes y oficiales del Ejército permanente y la Marina⁸, los bienes que cualquier miembro del Ejército y la Marina hubiera dejado *ab intestato* y las donaciones voluntarias. Vale destacar que, para aquel momento, la reglamentación se encargó, además, de diversos aspectos, como los fondos del montepío, el descuento que debía hacerse a los militares, así como las asignaciones que se otorgaban y el procedimiento que debía seguirse para tal fin⁹.

En 1847^[10], la institución sufrió una nueva reforma y llama la atención que de manera expresa se estableció la destinación única y exclusiva de sus fondos, atribuyendo responsabilidad de quien los administrara, para salvaguardar su finalidad, principio de gran

6 *Ibidem*.

7 Ley del 9 de junio de 1843.

8 Los aportes correspondían a “un cuarto de real por peso” que se les pagara a los militares mensualmente.

9 Ley del 9 de junio de 1843.

10 Ley del 1.º de junio de 1847. El montepío militar fue reformado en reiteradas oportunidades hasta su primera liquidación en 1855, pero se mantuvo hasta principios del siglo xx.

importancia en la seguridad social contemporánea, tanto en su desarrollo teórico y conceptual como económico y de financiamiento.

A pesar de que la nueva República recurrió a una entidad ya existente, es decir, a una “institución de la Corona española”, como lo fue el montepío, el legislador de entonces buscó marcar la diferencia con la protección pensional existente hasta la Independencia. Así, el Decreto del 14 de octubre de 1811 ordenó la cesación de aquellas pensiones asignadas por la prestación de servicios en tiempos del Gobierno español, contrario a los reconocimientos por los servicios a la causa independentista. Se trata, entonces, de un reconocimiento institucional de pertenencia al nuevo proyecto nacional, de afirmación de la nueva República y, por ende, de corresponsabilidad por el trabajo militar que se hace por ella. En este sentido, el Congreso General de Colombia declaró “que han cesado las pensiones asignadas a varias personas por sus servicios hechos en tiempo del Gobierno español, y las demás que no hayan sido aprobadas por el Congreso General”¹¹, intentando romper con el legado español para dar paso a una nueva historia institucional. Sin embargo, esta tajante determinación inicial fue atenuada posteriormente y se admitió la permanencia de la pensión mientras subsistieran las causas que indujeron al rey de España al respectivo pago.

Tal es el caso de la pensión reconocida a favor del obispo de Panamá fray José Higinio Durán, la cual, si bien quedaba contemplada en la eliminación anterior y no contaba con la aprobación que se requería del Congreso General, se consideró que al subsistir “las mismas razones que indujeron al rey de España a conceder esta gracia; y reconociendo el deber que pesa sobre la nación de dotar competentemente a los ministros del altar”¹², debía ratificarse el pago de la prestación. En igual sentido, se estableció que la cesación de pensiones asignadas por el Gobierno español no debería proceder en los casos en que el reconocimiento se hubiera hecho por “pura justicia”, como sucedió en el caso de Josefa, Andrea y Tomasa Manrique, cuyos

11 Decreto del 15 de octubre de 1821.

12 Decreto del 23 de junio de 1823. Esta pensión había sido reconocida en 1811.

padres habían prestado servicios para la provincia de Casanare, y aunque la prestación había sido asignada por el Congreso de la Nueva Granada en enero de 1816, fue ordenada la continuación de su pago en el Decreto del 11 de agosto de 1823.

Si bien es cierto que la prohibición inicial era clara y contundente, la solicitud de revisión de ciertos casos llevó a su morigeración, pero bajo el entendido que la nación recién constituida requería que fueran sus instituciones las que reconocieran la continuación del pago, es decir, en ejercicio de su autonomía e independencia se “confirmaba y legalizaba” la correspondiente pensión. De esta manera se conjugaba lo considerado “justo” y “legítimo” con la “vocación independentista”.

Posteriormente, para el caso de las pensiones civiles se volvió al criterio inicial, esto es, que a partir del momento de la Independencia, para efecto de las pensiones civiles, no se aceptarían los servicios prestados al Gobierno español:

El cómputo para el tiempo del servicio de los funcionarios y empleados a quienes comprende esta ley se hará desde el día en que hayan principiado a prestarlo después de en que se hizo a favor de la independencia de España la transformación política en el lugar que residía el funcionario o empleado, y se le abonará también en este cómputo el tiempo que dejaron de servir aquellos que estando sirviendo, hubieren sido destinados, o tenido que abandonar sus destinos por motivo de sus opiniones en sostenimiento de la causa de la independencia, de la libertad o del orden legalmente establecido en la República.

[...]

En el cómputo de que trata el artículo anterior, no serán comprendidos los servicios prestados bajo el Gobierno español, ni los prestados bajo la independencia de autoridades de hecho.¹³

Incluso, este criterio se mantuvo considerando la segunda ocupación española, excluyendo los servicios “prestados por personas que

13 Ley del 2 de junio de 1846.

después los prestaron también a los españoles, ni los prestados durante el tiempo que la Nueva Granada estuvo sometida a la dominación que surogó el Gobierno legítimo en consecuencia de los acontecimientos del mes de agosto de 1830”¹⁴.

En este contexto se entiende, entonces, que en reiteradas normas, entre ellas la Ley del 2 de junio de 1846, se estableciera la pérdida del tiempo de servicios o del derecho pensional respecto a aquellos funcionarios que “promuevan o tomen parte en los delitos de traición, rebelión o sedición, o que en los mismos casos abandonen o dejen caer por negligencia o malicia los causales de la República en poder de los traidores, rebeldes o sediciosos”, pues en estos derechos estaba implícita la retribución por la construcción de la República.

Si bien es cierto que se trata de reconocimientos y de una protección todavía precaria, es oportuno reconocer la necesidad de amparo y seguridad a través de la institucionalidad del Estado, que después se tornaría en la seguridad social.

La protección, espacio para pocos

En las proximidades de los movimientos independentistas, la protección hacia las personas que se encontraban en penosa situación o en estado de necesidad se encauzaba fundamentalmente como una cuestión de orden público o como la materialización del espíritu católico, siendo la caridad el motor de dicha protección.

Esto explica la presencia de regulación y tratamiento muy específicos de la situación de los “pobres” que sí podían recibir atención, contrario a los mendigos o “falsos pobres”, que eran tratados como delinquentes o necesitados de un proceso de “resocialización” para integrarse a las actividades de la sociedad¹⁵.

14 Ley del 22 de mayo de 1834.

15 Véase, por ejemplo, Archila, M. (1989c), *Ni amos ni siervos. Memoria obrera de Bogotá y Medellín (1910-1945)*, pp. 37, 99; Castro Carvajal, B. (2007), *op. cit.*, *Caridad y beneficencia. El tratamiento de la pobreza en Colombia 1870-1930*, p. 41; Herrera Ángel, M. (2002), *Ordenar para controlar. Ordenamiento espacial y control político en las Llanuras del Caribe y en los Andes Centrales Neogranadinos. Siglo XVIII*, p. 222; Jurado Jurado, J. C. (2004), *op. cit.*, *Vagos, pobres y mendigos. Contribución a la historia social colombiana, 1750-1850*, p. 16, entre otros.

No debe perderse de vista que, a través del tiempo, los más afectados por la pobreza han sido los niños y viejos, las mujeres (mayormente si son viudas) y aquellos con alguna discapacidad¹⁶, quienes, con una mirada más actual, serían precisamente los sujetos que estarían cubiertos hoy por pensiones de vejez, invalidez o sobrevivencia, o subsidios familiares, todas ellas prestaciones propias de la seguridad social.

Para el Estado, realmente, el problema e interés frente a la pobreza estaba en que esta podía ser el origen de actividades delictivas o socialmente censurables, como la mendicidad, que se convertiría en “una fuente de desorden”¹⁷, siendo entonces necesario intervenir, para lo cual habría que calificar a las personas objeto de dicha acción. De tal manera, “los verdaderos pobres fueron definidos como viudas honestas incapaces de trabajar, artesanos ancianos que no podían conseguir lo suficiente para sostener a sus familias, campesinos empobrecidos que no tenían herramientas para trabajar sus tierras, enfermos y huérfanos”¹⁸. Se trata, entonces, del desarrollo de lo que se ha denominado como un modelo “asistencial represivo”¹⁹.

Bajo esta concepción resultan claras las legislaciones²⁰ que se dieron, ya fuera para brindar ayuda o sancionar a los “pobres” según la

16 Castro Carvajal, B. (2007), *op. cit.*, *Caridad y beneficencia. El tratamiento de la pobreza en Colombia 1870-1930*, p. 16.

17 *Ibidem*, p. 71. Véase también Solano, S. P. (2010), *op. cit.*, *Entre el Código Civil y el Código de Policía. Trabajo, orden doméstico y legislación laboral en el Caribe colombiano en el siglo XIX*, p. 3.

18 Castro Carvajal, B. (2007), *op. cit.*, *Caridad y beneficencia. El tratamiento de la pobreza en Colombia 1870-1930*, p. 71.

19 Rodríguez Salazar, O. (2006), *op. cit.*, “Del patronato al aseguramiento en el sistema de protección social en Colombia: Asistencia, identificación y legitimidad”, en Le Boniec, Y. y Rodríguez Salazar, O. (edits.), *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*, p. 204.

20 Es realmente interesante el manejo legislativo que se les dio a los pobres y vagos. Se expidió en 1836 la ley de vagos y en 1922 se incluyó el asunto en el Código de Policía, por citar algunos ejemplos. Sin embargo, la amplitud del tema excede los propósitos del presente trabajo. Véase, por ejemplo, Castro Carvajal, B. (2007), *op. cit.*, *Caridad y beneficencia. El tratamiento de la pobreza en Colombia 1870-1930*, y Nieto Olarte, M. (2009), *Orden natural y orden social*, p. 133. La regulación sobre la vagancia no solo fue propia del siglo XIX, sino que alcanzó a llegar hasta el siglo XX. Así, dentro de la regulación penal se

categoría a la que pertenecieran, existiendo desde pobres vagos²¹, falsos pobres, trabajadores pobres, pobres permanentes, pobres vergonzantes e incluso pobres ideales²².

Dado, entonces, que la pobreza era una cuestión social y moral²³, en la que había que intervenir como proceso de moralización de la sociedad y forma de conseguir la redención de los pecados terrenales, la ayuda o atención giró en torno de “cinco grandes nociones: trabajo, ahorro, educación, familia e higiene”²⁴. Así, el trabajo fue la pieza fundamental para conseguir los otros valores pues “era entendido como la cura de la pobreza, como una virtud redentora”²⁵.

Además de tratarse de una herramienta de control social, “la racionalidad económica del Estado exigía, pues, la extirpación de la ociosidad y la promoción del trabajo útil”²⁶.

Por esto, “a los pobres, por su parte, se les anunció un tratamiento benigno por ser merecedores de la limosna, inconciliable ésta con la capacidad de trabajo. De ahí que a los falsos pobres, con capacidad de trabajar, se les tratara definitivamente como los vagos, que junto con

encontraba la mendicidad como contravención que afecta el orden social, véase Arenas, A. V. (1973), *Contravenciones. En general y en particular reformas al Código Penal*, p. 63.

21 Los “vagos” eran distintos a los “ociosos”, pues los primeros no necesariamente eran personas que no trabajaban, sino que sus actividades las ejercían con una movilidad geográfica, es decir, que eran “vagantes”, en una época en la que una vida sedentaria era considerada como lo adecuado. Por esto se les calificaba como “diferentes” a lo socialmente aceptado. Véase Jurado Jurado, J. C. (2004), *op. cit.*, *Vagos, pobres y mendigos. Contribución a la historia social colombiana, 1750-1850*, p. 43.

22 Castro Carvajal, B. (2007), *op. cit.*, *Caridad y beneficencia. El tratamiento de la pobreza en Colombia 1870-1930*, pp. 41 y ss.

23 De hecho, con el inicio de la nueva República, la protección social, y de manera específica la seguridad social, siguieron siendo atendidas por la Iglesia y la caridad privada. En este sentido, véase, por ejemplo, Rodríguez Salazar, O. (2006), *op. cit.*, “Del patronato al aseguramiento en el sistema de protección social en Colombia: Asistencia, identificación y legitimidad”, en Le Boniec, Y. y Rodríguez Salazar, O. (eds.), *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*, p. 223.

24 Castro Carvajal, B. (2007), *op. cit.*, *Caridad y beneficencia. El tratamiento de la pobreza en Colombia 1870-1930*, p. 89.

25 *Ibidem*.

26 Castro-Gómez, S. (2004b), “Biopolíticas imperiales. Nuevos significados de la salud y la enfermedad en la Nueva Granada”, en Castro-Gómez, S. (edit.), *Pensar el siglo XIX. Cultura, biopolítica y modernidad en Colombia*, p. 70.

los ociosos, se calificaron como ‘ladrones de la República’ por contravenir la obligatoriedad divina del trabajo”²⁷.

Tal y como veremos, este tipo de calificativos son realmente importantes en términos de categorizar a la población (así como a su trabajo o papel en la sociedad²⁸) y, por ende, se ven reflejados en el acto mismo del otorgamiento de pensiones.

Es necesario advertir que, tanto antes como después de la Independencia, “con la categoría de ciudadano, generalmente acompañada por adjetivos como ‘aplicado’, ‘reflexivo’, ‘juicioso’, ‘generoso’, ‘virtuoso’ y ‘patriota’, se hacía referencia específicamente a aquellas personas que con sus luces y con sus observaciones debían contribuir”²⁹ a serle útil a la nueva nación; y aunque estas virtudes se le pedían a la población en general, había un selecto grupo que servía de ejemplo para los demás³⁰. Es decir que tanto lo social como lo político contaban con un claro eje transversal moral.

27 Jurado Jurado, J. C. (2004), *op. cit.*, *Vagos, pobres y mendigos. Contribución a la historia social colombiana, 1750-1850*, p. 74. Véase también Solano, S. P. (2010), *op. cit.*, *Entre el Código Civil y el Código de Policía. Trabajo, orden doméstico y legislación laboral en el Caribe colombiano en el siglo XIX*. En este sentido, el antecedente es realmente importante pues “la Ley XIII estipulaba que los pobres y vagabundos en condiciones de trabajar fueran expulsados de la Corte y castigados conforme a las Leyes del Reino, y que los que fueran verdaderamente pobres y enfermos fueran curados en los hospitales y en los obispos de su lugar de origen, y sus hijos puestos al servicio de algún amo”, en Rodríguez Salazar, O. (2006), *op. cit.*, “Del patronato al aseguramiento en el sistema de protección social en Colombia: Asistencia, identificación y legitimidad”, en Le Boniec, Y. y Rodríguez Salazar, O. (eds.), *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*, p. 206.

28 Véase Solano, S. P. (2010), *op. cit.*, *Entre el Código Civil y el Código de Policía. Trabajo, orden doméstico y legislación laboral en el Caribe colombiano en el siglo XIX*, p. 3.

29 Cadello Buitrago, A. (2004), “Hábito e ideología criolla en el semanario del Nuevo Reino de Granada”, en Castro-Gómez, S., *Pensar el siglo XIX. Cultura, biopolítica y modernidad en Colombia*, p. 39. En igual sentido, véase Herrera Ángel, M. (2002), *op. cit.*, *Ordenar para controlar. Ordenamiento espacial y control político en las Llanuras del Caribe y en los Andes Centrales Neogranadinos. Siglo XVIII*, p. 222.

30 *Ibidem*, p. 43. Véase también Castañeda Medina, S. L. (2004), “Una genealogía del racismo en Colombia: continuidades y discontinuidades del siglo XIX al XX”, en Castro-Gómez, S. (edit.), *Pensar el siglo XIX. Cultura, biopolítica y modernidad en Colombia*, p. 290, o Herrera Ángel, M. (2002), *op. cit.*, *Ordenar para controlar. Ordenamiento espacial y control político en las Llanuras del Caribe y en los Andes Centrales Neogranadinos. Siglo XVIII*, p. 186. Incluso, “en la medida en que el buen ciudadano no solamente es un individuo

Ahora bien, esta élite criolla, que dirigía el proyecto social y político en construcción, era compuesta por “hombres ilustrados”³¹ que consideraban el conocimiento y la educación como un medio para salir adelante en la nueva nación, para hacer parte del mundo, para reconocerse ante los demás países, pero también se convirtió en “un poderoso mecanismo de reconocimiento y de distinción social para sus portavoces”³².

Esto generó, entonces, una gran diferenciación entre la población, de tal manera que existían élites y grupos que, por razones sociales, económicas y políticas, se encontraban en otro nivel respecto de la población en general³³. Precisamente, este contraste también se reflejó en los aspectos pensionales³⁴.

Para abordar y ejemplificar este tratamiento vamos a considerar el tema desde cuatro situaciones específicas: los “héroes de la patria”, los militares, los sacerdotes y, finalmente, el caso de las mujeres.

El primer grupo está representado por los grandes prohombres de la patria, criollos que en su mayoría “fueron convertidos en mártires, modelos de orgullo nacional, en héroes de las clases dominantes de las nuevas naciones americanas”³⁵. Por eso no es raro encontrar a la mayoría de los “héroes nacionales” en los reconocimientos pensionales del momento³⁶.

productivo en términos económicos, sino que es un individuo de buenas costumbres, la salud física y la correcta formación moral no son asuntos independientes”, en Nieto Olarte, M. (2009), *op. cit.*, *Orden natural y orden social*, p. 142.

31 *Ibidem*, p. 103.

32 *Ibidem*, p. 127.

33 Solano, S. P. (2010), *op. cit.*, *Entre el Código Civil y el Código de Policía. Trabajo, orden doméstico y legislación laboral en el Caribe colombiano en el siglo XIX*, p. 4.

34 En este sentido, véase Muñoz Segura, A. M. (2012b), *Las diferencias sociales, las diferencias pensionales*.

35 Nieto Olarte, M. (2009), *op. cit.*, *Orden natural y orden social*, p. 61.

36 En este sentido, harán parte de este grupo los criollos que al “haberle otorgado un efecto fundacional de la nación a un grupo de hombres blancos, católicos y letrados ha sido útil y conveniente a la hora de legitimar cierto orden social, que en el siglo XXI conserva con todo su vigor, similares mecanismos de diferenciación y exclusión”, en *ibidem*, p. 318.

Aunque el ejemplo recurrente es la pensión reconocida a favor de Simón Bolívar³⁷, otros próceres, como Atanasio Girardot³⁸, José María Córdoba³⁹, Francisco José de Caldas⁴⁰, José María Carbonell⁴¹, Antonio Nariño⁴² (padre e hijo), José María Obando⁴³, Tomás Cipriano de Mosquera⁴⁴, Camilo Torres⁴⁵, Joaquín Ricaurte⁴⁶ y Francisco de Paula Santander⁴⁷, entre otros, generaron derecho a la pensión por los grandes servicios prestados a la patria. Vale aclarar que salvo el reconocimiento en favor de Bolívar, en la mayoría de los casos las pensiones concedidas fueron por muerte; llegando incluso a reconocimientos más allá del grupo familiar directo, esto es, pensiones a favor de nietos⁴⁸ y bisnietos⁴⁹.

Es importante señalar que en algunos casos fue necesaria la expedición de varias normas porque sus beneficiarios consideraban oportuno destinar el dinero a favor de las causas nacionales y no en provecho propio (como en el caso de Bolívar) o porque para algunos beneficiarios se extinguía la pensión acrecentándola a favor de otros miembros del grupo familiar, como ocurría normalmente con los hijos y la viuda⁵⁰.

Además de conocidas figuras de la historia nacional, existen otros favorecidos con la protección pensional que también ofrecieron sus

37 Decretos del 26 de julio de 1823, del 11 de abril de 1825 y del 19 de mayo de 1830.

38 Decreto del 29 de abril de 1848.

39 Decreto del 15 de mayo de 1849.

40 Decreto del 27 de mayo de 1849 y Ley 83 de 1880.

41 Decreto del 30 de abril de 1857.

42 Decreto del 24 de marzo de 1859 y leyes 60 de 1871 y 117 de 1896.

43 Decreto del 26 de noviembre de 1861 y leyes 9 de 1865, 55 de 1871 y 34 de 1873.

44 Ley 2 de 1863.

45 Leyes 29 de 1874, 25 de 1925 y 29 de 1912.

46 Ley 56 de 1875.

47 Leyes 18 de 1882, 5 de 1898, 11 de 1907 y iv de 1909.

48 La Ley 117 de 1896 reconoció pensión a las nietas de José María Portocarrero y la Ley iv de 1909 a las del general Francisco de Paula Santander.

49 La Ley 117 de 1896 reconoció pensión a las bisnietas de Antonio Nariño.

50 Esto ocurría, por ejemplo, cuando el hijo varón llegaba a la mayoría de edad o cuando la hija contraía nupcias.

servicios a la causa independentista; tal es el caso de José Miguel Pey⁵¹, del médico Manuel María Quijano⁵² o del botánico Francisco Javier Matiz⁵³, por citar algunos ejemplos.

Durante el siglo XIX⁵⁴ se expidió un sinnúmero de normas reconociendo derechos pensionales de manera particular y solo excepcionalmente para circunstancias más generales⁵⁵. Así, la diversidad de normas de la época permiten hacer diversos tipos de análisis, sin embargo, para nuestros propósitos hemos identificado un elemento común en estos esquemas de protección: se hacen acreedores a la prestación aquellas personas que por sus actuaciones militares o civiles se posicionan en un papel privilegiado y preponderante dentro de la sociedad⁵⁶.

Por esto, muchos de estos reconocimientos van acompañados de la declaración del valor de sus acciones. De tal manera que solo quien

51 El Decreto del 22 de mayo de 1834 reconoce pensión por sus servicios en la causa de la independencia de la Nueva Granada. Pey fue alcalde de Santa Fe de Bogotá en 1816.

52 El Decreto del 16 de mayo de 1846 le concedió pensión.

53 Aunque el Decreto del 11 de mayo de 1850 le concedió pensión por servicios, muere un año después en suma pobreza. Quijano hizo parte del taller de Mutis en la expedición botánica, véase Mayor Mora, A. (2003), *Cabezas duras y dedos inteligentes*, p. 17.

54 Sobre el contexto económico y político del momento puede verse Popescu, O. (1997), *Studies in the History of Latin America Economic Thought*, o Safford, F. R. (1977), *Aspectos del siglo XIX en Colombia*. Sobre el contexto social, véase, por ejemplo, Rodríguez P. (1997), *Sentimientos y vida familiar en el Nuevo Reino de Granada*, o Rodríguez, P. (2004), "La familia en Colombia", en Rodríguez, P. (coord.), *La familia en Iberoamérica 1550-1980*.

55 Resultaría muy interesante hacer un análisis exclusivo de las normas del siglo XIX frente a las historias personales de los favorecidos por las pensiones, de las entidades que intervinieron, del establecimiento de los trámites y procedimientos respectivos, entre otros, pero evidentemente este resulta ajeno al propósito general de la presente investigación.

56 Aunque, la "pensión era el reconocimiento a una labor en particular, figuraba más como una dádiva del Gobierno que como un derecho adquirido en razón del trabajo", de hecho, "en 1868, siendo secretario de Hacienda encargado Miguel Samper, un eximio representante criollo del liberalismo manchesteriano, se modificó el sistema pensional: en adelante sólo existirían pensiones alimentarias y de recompensas", en Arévalo, D. (2006), *op. cit.*, "La protección al adulto mayor: Entre la dádiva y el derecho", en Le Boniec, Y. y Rodríguez Salazar, O. (eds.), *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*, pp. 286 y 287.

fuera portador de ese predominio, de ese realce, tendría posibilidades de acceder a la protección, dejando por fuera a la gran mayoría de los ciudadanos que no contaban con las condiciones sociales, económicas ni políticas para ocupar ciertos cargos y, por ende, para destacarse.

Por esto es habitual encontrar en los reconocimientos de pensión la proclama de los valores que habría que destacar e informar a la población en general: el clásico ejemplo se encuentra en la pensión reconocida a favor de Simón Bolívar, pues, además de sus servicios como libertador y presidente, la norma reconoce que él contaba con una subsistencia cómoda, que el patrimonio que heredó lo había dedicado a la causa independentista y, además, que en ella fue “consumida [la] parte más florida de sus años”⁵⁷.

Este caso no es la excepción, así es recurrente el uso de calificativos y valores como la prestación de “grandes servicios a la República”⁵⁸, el reconocimiento por haber desempeñado su labor con “fidelidad y buena reputación militar”⁵⁹, por su “acción distinguida”⁶⁰, por haber defendido el Gobierno constitucional de “manera valiente y leal”⁶¹ o por los “eminentes servicios”⁶² prestados; incluso, en ocasiones, la pérdida de estos valores implicaba también la pérdida del beneficio pensional⁶³.

57 Véase el Decreto del 26 de julio de 1823. De hecho unos años después fue nuevamente reconocida la pensión porque Bolívar se negaba a recibirla, dado que consideraba que el dinero para satisfacerla se necesitaba para las tropas.

58 El Decreto del 11 de marzo de 1825 reconoce pensión al general Francisco Bermúdez por sus servicios.

59 La Ley del 2 de abril de 1832, Orgánica del Ejército, reconoce pensión por servicios y por invalidez a militares destacados al servicio de la Independencia.

60 Ley del 7 de junio de 1837, adicional a la Orgánica del Ejército.

61 El Decreto del 5 de junio de 1844 reconoce pensión a favor del soldado José Pinza. Aunque se trata de una pensión de sobrevivencia (fue fusilado en 1841), es un claro ejemplo de las virtudes que se honran con el reconocimiento pensional.

62 La Ley 2 de 1863 reconoce los servicios prestados por el general Tomás Cipriano de Mosquera y por esto reconoce la correspondiente pensión.

63 Véase, por ejemplo, la Ley del 10 de junio de 1833, que reconoce pensión por servicios e invalidez a aquellos miembros del Ejército que hubieran estado al servicio por cuatros años, hubieran adquirido una enfermedad entre 1810 y 1823 y no hubieran incurrido en mala conducta o que no se le concedería pensión a aquellos militares que hubieran participado en asonada, motín, sedición o rebelión.

Además de estos valores exigidos a los beneficiarios de las pensiones, existían unos valores que exaltaban y se predicaban respecto del país como otorgador de las mismas: ya fuera por “justicia, compasión y gratitud nacional”⁶⁴, por simple “gratitud de sus conciudadanos”⁶⁵ o como “deber de la Nación por la defensa de la República”⁶⁶. Es decir, los valores a enaltecer debían provenir tanto de quien recibía la pensión como de quien la otorgaba, encontrando en el Estado un afán y una necesidad de protección moralizadora y ejemplificante hacia sus ciudadanos.

Nótese que, en este momento, el reconocimiento pensional está incurso en un círculo claramente excluyente: por razones políticas, sociales o económicas solo algunos podían acceder a ciertos beneficios, entre ellos el desempeño de cargos y labores específicos; que si lograban un desempeño excepcional, leal, podrían llegar a obtener una protección, dejando por fuera a la gran mayoría de la población.

Ahora bien, nos interesa destacar otro hilo conductor fundamental, y este se refiere al papel del movimiento de la Independencia y las luchas internas posteriores. El gran ejemplo de esto se encuentra en el Decreto del 13 de octubre de 1821, que reconoció pensión por muerte a los mártires ilustres. Más aún, esta no fue la única norma dictada con ocasión de la Independencia, pues le siguieron la Ley Orgánica del Ejército⁶⁷, que la adiciona para aquellos que sufrieron enfermedades entre 1810 y 1823^[68], para los granadinos de nacimiento y militares entre 1810 y 1818^[69], para las viudas de militares de la Independencia⁷⁰, para los militares generales, jefes y oficiales de la Independencia⁷¹,

64 El Decreto del 13 de octubre de 1821 reconoce pensión a los “mártires ilustres” muertos en batallas.

65 Ley del 5 de agosto de 1823. Sobre todo tratándose de las pensiones de sobrevivencia, se apelaba a la gratitud para compensar la pérdida y otorgar la pensión.

66 La Ley del 19 de junio de 1843 reconoce pensión a los granadinos muertos en campaña desde 1830.

67 Ley del 2 de abril de 1832.

68 Ley del 10 de junio de 1833.

69 Decreto del 29 de mayo de 1837.

70 Ley del 29 de mayo de 1846 y Ley del 8 de junio de 1847.

71 La Ley del 10 de mayo de 1848 reconoce la pensión a las viudas.

llegando a regular sobre el particular incluso hasta algo más de un siglo después⁷².

Además, no solo se reconocían los extraordinarios servicios en los términos antes señalados, sino que también se reconocía de manera expresa el carácter de prócer de la Independencia. Tal es el caso de las pensiones reconocidas al general Francisco Bermúdez⁷³, al teniente coronel de milicias José Antonio Olaya⁷⁴, a José Joaquín Camacho⁷⁵, Francisco Soto⁷⁶, Elías López Tagle⁷⁷ y Manuel Márquez⁷⁸, entre muchos otros.

A pesar del incierto, pero presumible número de muertes con ocasión de la Independencia y las luchas posteriores, es preciso concluir que el reconocimiento y, por ende, la protección ante la vejez (la muerte y la invalidez), estaban circunscritos para algunos pocos, normalmente con altas jerarquías sociales o militares. Es decir que muchos de los participantes en las luchas independentistas no recibieron reconocimiento alguno por su labor.

Ahora bien, en conjunción a este grupo queremos llamar la atención sobre otra colectividad que logró en ese momento, y hoy⁷⁹ los mantienen, reconocimientos especiales de protección, y es el caso de los

72 La Ley 66 de 1940 concede pensión a los bisnietos del general Santander y a los descendientes de personas o próceres que hubieren prestado sus servicios a la campaña libertadora. Por su parte, la Ley 105 de 1944 concedió pensión a los descendientes de Ángel Cuaspad.

73 Decreto del 11 de marzo de 1825.

74 Decreto del 6 de junio de 1835.

75 Decreto del 20 de mayo de 1847.

76 Decreto del 29 de mayo de 1848.

77 Decreto del 29 de mayo de 1848.

78 Decreto del 29 de mayo de 1848.

79 El régimen militar cuenta con los antecedentes que señalaremos. El Gobierno intentó unificar el sistema de protección integral de los militares, siguiendo las directrices de la Comisión Suiza y tomando como base la Caja de Sueldos de Retiro de las Fuerzas Militares (Ley 75 de 1925), en Rengifo, J. M. (1989), *op. cit.*, *La seguridad social en Colombia*, p. 40. Un proceso similar se vive en los años noventa y principios del siglo xx. En muchos países, entre ellos Colombia, los militares siguen manteniendo su régimen de excepción; sin embargo, por el momento basta mencionar a los militares como pioneros en la construcción de esquemas de seguridad social.

militares en general. Tal y como se señaló, para algunos analistas, los inicios del aseguramiento en Colombia se da con los militares, pero se considera que se trata de un aseguramiento fragmentado, sin que fuera una política general⁸⁰; sin embargo, creemos que esto no es así⁸¹, pues sí existía un interés amplio aunque tuviera unos beneficiarios particulares.

En primer lugar hay que reconocer el contexto en que se dan muchas de estas normas, esto es en medio de turbulencia política, de guerras, de graves problemas económicos y sociales, razón por la cual podría considerarse que los sistemas de protección eran lo que el momento podía ofrecer, sin desconocer por esto que bajo nuestra actual mirada resultarían bastante precarios.

Como segundo aspecto se encuentra el hecho que fueron los militares uno de los primeros grupos “gremiales” que consideraron la importancia de establecer una institucionalidad alrededor de la protección de la vejez, la invalidez y la muerte. Se insiste como ejemplo el montepío militar que, reconociendo sus continuos vaivenes⁸², se estableció como el organismo propio para proteger a las viudas, los hijos y los militares heridos, sumado a la profusa regulación existente en el siglo XIX dirigida a la protección de los militares de manera general o de manera particular.

Sea este el momento de reconocer que en muchas ocasiones se conjugaba la protección por grandes servicios a favor de un ilustre prócer que había desempeñado servicios notables y además era militar,

80 Arias Ramírez, J. (2007), *Seguro social, el final de una historia*, p. 18.

81 Haciendo referencia a la liquidación del montepío militar, Rengifo señala que “pese a ser una institución clasista, denota la preocupación de los gobernantes por establecer un régimen de protección a favor de las viudas y de los huérfanos de los militares fallecidos en servicio activo y que por no reunir los requisitos de leyes especiales, no tenían derecho a recibir otros beneficios”, Rengifo, J. M. (1989), *op. cit.*, *La seguridad social en Colombia*, p. 490.

82 El montepío militar se crea durante el Gobierno español (1761), sufriendo importantes ajustes en los años siguientes, hasta su liquidación en 1917, en *ibidem*, Rengifo, J. M. (1989), *La seguridad social en Colombia*, pp. 29 y 48. En igual sentido, véase Muñoz Segura, A. M. (2012b), *op. cit.*, *Las diferencias sociales, las diferencias pensionales*. Véase, entre otras, leyes del 23 de julio de 1827, del 9 de junio de 1843, del 1.º de junio de 1847 y el Decreto del 22 de junio de 1847.

reduciendo aún más el espacio en términos de población protegida. Incluso habría que llamar la atención en el hecho que muchos de los merecedores de la protección particular eran militares de alto rango⁸³, y solo en las normas generales se buscaba otorgar la protección a rangos medianos e inferiores⁸⁴.

Otro aspecto importante es el hecho que muchos civiles lograron acceder a beneficios pensionales propios de los militares en razón de la prestación de sus servicios a las fuerzas armadas. Así se incluyeron empleados de salud y justicia⁸⁵, quienes actuaron como médicos y cirujanos ordinarios (incluso sin el grado de doctor por las condiciones extraordinarias del momento)⁸⁶, cuerpos de sanidad⁸⁷ e incluso personas particulares, como el caso del doctor Hugo Blair, quien actuó como médico cirujano de la Legión Británica⁸⁸.

Finalmente, habría que mencionar que dentro de este esquema de protección, los militares también contaron con, además de las pensiones, otra serie de beneficios, como cuerpos de depósitos de militares⁸⁹, cartas de crédito⁹⁰ o entrega de tierras baldías⁹¹.

Y teniendo en cuenta las características de acceso pensional de estos grupos mencionados, quisiéramos llamar entonces la atención a

83 Por esto son pocos los casos de pensiones reconocidas a militares de bajo rango. Tal es el caso de la pensión concedida al soldado José Pinza, fusilado en defensa del gobierno constitucional. Decreto del 5 de junio de 1844. Lo mismo ocurrió con los soldados Francisco Alzate, por medio de la Ley 10 de 1866, o de Francisco Villa, por medio de la Ley 12 de 1871.

84 Tal es el caso de oficiales del Ejército y la Marina (Decreto del 19 de enero de 1827) o para jefes, oficiales e individuos de tropa del Ejército (Decreto del 21 de febrero de 1841). En muchas de las normas se exigían años de servicio, lo que hacía que solo pudieran acceder a la pensión personas con altos rangos militares. Por ejemplo, el Decreto del 30 de junio de 1831 concedía pensión por enfermedades adquiridas en fatigas militares a quienes estuvieren cansados y fueran muy antiguos.

85 Decreto del 21 de febrero de 1841.

86 Aunque en este caso podían incluirse civiles y militares. Ley del 16 de mayo de 1845.

87 Ley del 20 de mayo de 1846.

88 Decreto del 16 de mayo de 1851.

89 Véase, por ejemplo, el Decreto del 9 de agosto de 1842.

90 Véase, por ejemplo, el Decreto del 24 de agosto de 1843.

91 Véase, por ejemplo, los decretos del 1.º de junio y del 27 de junio de 1844 y del 1.º de julio de 1846.

la dignidad o el carácter de premio que tenían las pensiones, pues solo accedían a ella quienes contaran con cierto reconocimiento social y político, previa declaración y exaltación de sus notorios servicios.

Tan es así que, muchas veces, la pensión se reconocía como parte de otras muchas distinciones. Así, por ejemplo, los individuos del Ejército de la Campaña de Pasto (entre 1839 y 1840) debían portar en el brazo izquierdo un escudo de reconocimiento⁹², o en el caso del general Juan José Neira⁹³, para quien, además de la pensión por muerte, se contempló que sus bienes debían exhibirse como monumentos históricos en el Museo Nacional y que debía nombrarse una sala del Museo en su honor, realizarse un retrato suyo, asignar su nombre a un escuadrón y erigir un monumento que le honrara. De la misma forma, en el caso del teniente coronel Liborio Mejía, además de la pensión para su madre, debía hacerse un retrato suyo para el Museo Nacional⁹⁴, y a la muerte del prócer José Acevedo y Gómez se ordenó el pago de la pensión a favor de sus hijas y la elaboración de un busto que debía reposar en el salón de la casa consistorial de la capital⁹⁵.

Además de los próceres y militares quisiéramos referirnos a un tercer grupo que contó con ciertos espacios para la protección, el formado por los religiosos, aunque en este caso con más ambigüedades que los casos anteriores.

Así, la vida religiosa se constituyó como una alternativa de ascenso social y económico desde la existencia de las colonias españolas hasta después de la Independencia, y también fue un mecanismo para aprender ciertos oficios que posteriormente podían ser usados en la administración pública⁹⁶. Sin embargo, se trata de un grupo menos homogéneo que los anteriores, en la medida en que se trataba de un “cargo” con gran valor cultural y político⁹⁷, pero con problemas en

92 Decreto del 16 de abril de 1841.

93 Decreto del 19 de abril de 1841.

94 Decreto del 19 de mayo de 1848.

95 Decreto del 17 de mayo de 1850.

96 López, M. (2001), *Tiempos de rezar y tiempos de trabajar*, p. 36.

97 Caicedo Osorio, A. (2008), *Construyendo la hegemonía religiosa. Los curas como agentes hegemónicos y mediadores socioculturales (Diócesis de Popayán, siglo XVIII)*, p. 53.

“sus necesidades materiales, sobre todo cuando se desempeñaban en zonas tenidas por aisladas y pobres”, tanto que podría ocurrir “que no fueran capaces de solventarlas como esperaban y como muchas veces se ha creído”⁹⁸.

En todo caso, es posible encontrar ejemplos de protecciones a favor de este grupo. Tal es el caso de la pensión reconocida al obispo de Panamá fray José Higinio Durán⁹⁹, pues era deber de la nación “dotar a los ministros del altar” que sufrieran por la “escasez de sus rentas”, teniendo en cuenta la dignidad de su oficio. O el caso de la pensión reconocida al presbítero Francisco Mariano Fernández, a quien por su participación militar y económica en la causa independentista se le reconoció una pensión por sus servicios y porque había perdido la vista¹⁰⁰. Es decir que en él se fusionaban su carácter de religioso, ser persona prestante de la sociedad y también prestador de servicios a la Independencia¹⁰¹.

Lo anterior revela la raza y/o posición social y política como garantía de legitimidad¹⁰², de diferenciación de los papeles sociales; el problema radica en que esta diferenciación también se daba respecto del acceso a los derechos, entre ellos la protección a la vejez¹⁰³.

Existe, entonces, un grueso poblacional excluido de protección, en consecuencia, el trabajo “regular y la diversión controlada eran la ‘seguridad social’ de los pobres. [Y] Para el caso extremo de su degradación

98 *Ibidem*, pp. 121 y 131.

99 Decreto del 23 de junio de 1823.

100 Decreto del 5 de abril de 1825.

101 La norma da cuenta que Fernández fue prisionero del Gobierno español, además de ser capellán del Ejército en el Cauca, oficial encargado y soldado de la Independencia.

102 Véase en Castro-Gómez, S. (2007), “Razas que decaen, cuerpos que producen. Una lectura del campo intelectual colombiano (1904-1934)”, en Sánchez, R. A. (edit. acad.), *Biopolítica y formas de vida*, cómo la raza se convierte entonces en identificador de la clase dominante, p. 107; evidenciando en Colombia una sociedad compleja y contradictoria, en la que conviven y guardan relación el capitalismo con la colonidad, p. 109.

103 “Tanto el desdén político hacia las cuestiones sociales como —aún más seriamente— la actitud de separar por completo a la ley de la atención de los problemas sociales básicos resultan significativos”, en Gargarella, R. (2010), *op. cit.*, *Los fundamentos legales de la desigualdad. El constitucionalismo en América (1776-1860)*, p. 255.

forzosa existía la limosna como paliativo”¹⁰⁴. Para la mayoría de los ciudadanos solo el trabajo o la limosna y la caridad podían atender contingencias como la vejez.

Por último, queremos llamar la atención sobre un grupo que muestra un espacio de exclusión más general aún, en la medida en que solo para ciertos casos, previo cumplimiento de ciertas condiciones y, además, por su papel social, accedían a una protección especial. Estamos refiriéndonos al caso de las mujeres.

Desde la legislación establecida por la Corona española se consideró como hombres productivos solo a aquellos que estaban entre los 17 y 54 años de edad, de tal manera que los viejos, las mujeres y los niños eran considerados como los otros (improductivos), la “chusma” o “toda gente”¹⁰⁵. Pero, además de esta consideración de “población no productiva”, las mujeres debían comportarse de una manera específica y, en virtud de esto, su lugar estaba en el hogar y no en el campo económico o político, todo lo cual estaba influenciado por los conceptos religiosos del momento¹⁰⁶. Por esta razón no es raro encontrar que en el desarrollo normativo pensional no se reconocían, *ceteris paribus*, pensiones por servicios a favor de las mujeres, pues ellas no prestaban ningún oficio distinto al hogar. Y cuando disfrutaban de una pensión, esta provenía de su vínculo matrimonial con un gran prohombre.

En este marco legal y social ocupan un papel importante y excepcional las pensiones reconocidas a favor de Clemencia Celis por sus servicios a la causa constitucional¹⁰⁷, a Dolores Madrid Castro¹⁰⁸, a

104 Jurado Jurado, J. C. (2004), *op. cit.*, *Vagos, pobres y mendigos. Contribución a la historia social colombiana, 1750-1850*, p. 43. En este mismo sentido, véase Nieto Olarte, M. (2009), *op. cit.*, *Orden natural y orden social*, p. 135.

105 López, M. (2001), *op. cit.*, *Tiempos de rezar y tiempos de trabajar*, p. 131.

106 Aristizábal, M. (2007), *Madre y esposa: silencio y virtud. Ideal de formación de las mujeres en la Provincia de Bogotá, 1848-1868*, p. 73. Sobre el orden social entendido como prolongación del orden natural y familiar, véase Solano, S. P. (2010), *op. cit.*, *Entre el Código Civil y el Código de Policía. Trabajo, orden doméstico y legislación laboral en el Caribe colombiano en el siglo XIX*.

107 Decreto del 19 de mayo de 1855. De acuerdo con la *Gaceta Oficial* del 8 de marzo de 1859, Clemencia Celis solicitó un pago por \$900 que “invirtió en racionar 300 hombres que armó en 1854 para sostener el Gobierno constitucional”.

108 Decreto del 22 de agosto de 1861.

Heliodora Martínez de Acevedo, quien actuó en la causa liberal¹⁰⁹, o la pensión en favor de las hermanas de Policarpa Salavarrieta, en igual condición que la otorgada a los militares¹¹⁰.

Tal vez de las pocas labores que podría desempeñar una mujer fuera de su casa era la de recibir educación¹¹¹, pero esta tenía un carácter residual toda vez que casos como el Colegio Departamental de la Merced buscaban cumplir con unos propósitos específicos, como “la educación de las hijas de los próceres de la Independencia y de los beneméritos padres de la patria” [...], hecho que marcó, entonces, la manera en que se constituyó en una institución de privilegio, “a la cual no iba sino un grupo muy selecto de hijas de la provincia de Bogotá”¹¹². Nuevamente se pone en evidencia que la posición social, política y/o económica marca el acceso a los derechos en materia de seguridad social.

Incluso, a principios del siglo xx, dentro de los mismos grupos de trabajadores había una concepción algo negativa frente al trabajo de la mujer, de tal manera que “la existencia de las obreras era vista como una anormalidad, una desviación que evidenciaba la injusticia social resultante de obligar a la mitad de la humanidad a asumir labores para las que no estaba destinada”¹¹³.

Ahora bien, la ausencia (o incipiente presencia) de pensiones por servicios a favor de las mujeres se debe comparar con la altísima presencia de la pensión de sobrevivencia para madres, esposas e hijas, no

109 Ley 14 de 1883.

110 Ley 63 de 1873.

111 Aunque se trataba de un concepto recibido con ciertas reservas al punto que “las mujeres que recibían alguna educación más allá de la primaria elemental eran tratadas con el término peyorativo de ‘bachilleras’. No era bien visto que las mujeres se atrevieran a opinar sobre determinados temas o supieran un poco más de lo que les había impuesto u otorgado la sociedad”, en Aristizábal, M. (2007), *op. cit.*, *Madre y esposa: silencio y virtud. Ideal de formación de las mujeres en la Provincia de Bogotá, 1848-1868*, pp. 153 y 154. Aunque debe reconocerse que el estudio era puramente formativo, pues las instituciones nunca se plantearon prepararlas para alguna profesión ni otorgar títulos, p. 191.

112 *Ibidem*, p. 158.

113 Núñez Espinel, L. A. (2006), *El obrero ilustrado. Prensa obrera y popular en Colombia 1909-1929*, p. 186.

solo por las guerras y luchas políticas de los primeros años de la nación sino por las propias prácticas sociales.

Así, para la época colonial, las viudas representaban un numeroso segmento de la población, siendo más vulnerables y pobres las mestizas y mulatas¹¹⁴; si se tiene en cuenta que en promedio el varón era 12 o 15 años mayor que la mujer, incluso con diferencias de hasta 20 a 30 años, era obvia la alta viudez femenina¹¹⁵. A esto debemos sumarle las consecuencias de los enfrentamientos bélicos, por lo que resulta claro concluir que la pensión por muerte era entonces típicamente femenina, encontrando nuevamente la presencia de la guerra en la conformación de los reconocimientos pensionales del momento y la exclusión de buena parte de la población.

Pero así como las pensiones de servicios se concedían para labores destacadas y predominantes, fundamentalmente realizadas por hombres, a las mujeres beneficiarias de las pensiones, además, se les exigían ciertas virtudes para recibir la prestación. Dado que la “respetabilidad, la caridad y la manifiesta visibilidad de los ‘adornos propios de toda mujer’ [eran más importantes] si los portaba una mujer viuda”¹¹⁶, la viuda tendría derecho a la pensión si tenía “buena conducta”; así mismo se señalaba la pérdida de la prestación si había divorcio o la mujer incurría en “malas conductas”¹¹⁷.

114 Rodríguez, P. (2004), *op. cit.*, “La familia en Colombia”, en Rodríguez, P., *La familia en Iberoamérica 1550-1980*, p. 248.

115 *Ibidem*, p. 256. De hecho, “los matrimonios duraban muy poco, tanto que el promedio de vida en pareja en el siglo XVIII sólo era de 15 años. La diferencia de edad entre los esposos hacía que muy pronto las mujeres quedaran viudas, aunque con el vigor suficiente para intentar otra vida de pareja”, p. 264, situación que tendrá relevancia en el mantenimiento o la pérdida de la pensión por muerte.

116 Aristizábal, M. (2007), *op. cit.*, *Madre y esposa: silencio y virtud. Ideal de formación de las mujeres en la Provincia de Bogotá, 1848-1868*, p. 273. En igual sentido, véase Alzate, C. (2004), “Mujeres, nación y escritura: No hablar, ni dar de qué hablar”, en Castro-Gómez, S. (edit.), *Pensar el siglo XIX. Cultura, biopolítica y modernidad en Colombia*.

117 Véase Ley del 29 de mayo de 1846, Ley 96 de 1890, Ley 149 de 1896, como ejemplos. De tal manera, existía un régimen de virtudes que se les exigía a las mujeres, generando clasificaciones como perfectas casadas, místicas, beatas, etc., en Ramírez, M. H. (2006), *op. cit.*, *De la caridad barroca a la caridad ilustrada. Mujeres, género y pobreza en la sociedad de Santa Fé de Bogotá siglos XVII y XVIII*, p. 114. Así, la vida íntima de las mujeres se

Tendría el derecho siempre y cuando mantuviera tal estado de viudez, pues se entendía que en el caso de contraer nuevas nupcias perdía su estado de vulnerabilidad, puesto que su nuevo cónyuge velaría por su situación económica y social. Además, no sobra advertir que el matrimonio que generaba la protección pensional era el de carácter religioso, no el civil¹¹⁸.

En algunas ocasiones, el legislador no se encontraba seguro de que el destino de la prestación por parte de la viuda fuera el adecuado, por esto, de manera expresa, se señalaba su “deber de alimentar y educar a los hijos”¹¹⁹.

Tratándose del caso de los hijos, a los varones se les reconocía la pensión mientras cumplieran su mayoría de edad, momento en que se entendía que podían valerse por sí mismos. En tanto que para las hijas el razonamiento era el mismo que para las viudas, pues una vez que contraían nupcias se entendía que un hombre se haría cargo de ellas. Mientras estaban solteras debían ser “honestas”¹²⁰, contar con una “buena conducta y reputación”¹²¹, entre otras virtudes. Se trataba, entonces, de exigencias sociales y morales respecto de las mujeres pero no de los hombres¹²².

La construcción particular de los reconocimientos pensionales circula, entonces, alrededor de su carácter especialísimo y a favor de personas con reconocimiento social, político y económico, dejando por fuera a la gran mayoría de la población. Estamos ante un premio por imponentes y magníficos servicios, y debemos destacar que la protección no era precisamente hacia la vejez sino que se trataba de una

encuentra bajo el escrutinio público y se convierte en condición para ser acreedoras de derechos, p. 173.

118 Decreto 822 de 1884.

119 Ley del 9 de junio de 1843.

120 Decreto del 13 de octubre de 1821.

121 Ley 5 de 1872.

122 La diferencia se hace evidente en que, por ejemplo, a diferencia de los hombres, a las mujeres que deseaban ser directoras de escuelas “se les imponía uno de los requisitos, quizás el más importante, referido a la moral y a las buenas costumbres”, además de su situación de dependencia, en Aristizábal, M. (2007), *op. cit.*, *Madre y esposa: silencio y virtud. Ideal de formación de las mujeres en la Provincia de Bogotá, 1848-1868*, pp. 267 y 268.

forma de compensación a la prestación de importantes y leales servicios¹²³. Es decir, un reconocimiento con carácter profesional.

Nos interesa llamar la atención sobre este aspecto en la medida en que, con el paso del tiempo, la protección a la vejez irá acompañada del estado de vejez (la edad la determinará), y entonces la prestación de unos servicios leales resultará indiferente y solo se exigirá tiempo de trabajo. Pero el fundamento sigue estando en el tiempo de servicio profesional.

La vejez profesional

Ahora bien, con esta proliferación de normas particulares se empieza a abrir un espacio para normas cada vez más generales, en las que no se atiende el otorgamiento a favor de un sujeto especial sino a un grupo de servidores más amplio¹²⁴.

Sin embargo, muchas de estas regulaciones se convirtieron en beneficios para quienes formaran parte de un grupo de presión que lograba los reconocimientos pensionales, destacándose, entre ellos, el personal político administrativo, económico o que estuviera dentro del “mercado sindical”. Es decir, los beneficios pensionales se convierten en el resultado de la capacidad de presión sobre el Estado¹²⁵, en el resultado de complejos procesos de negociación¹²⁶. Esto tiene un peso

123 En este orden de ideas, muchos de los reconocimientos pensionales prefieren hacer énfasis en los servicios prestados que en la edad del beneficiario y, cuando se hace, este es un factor adicional pero no preponderante. Así, la Ley del 5 de agosto de 1823 considera la vejez a los 70 años como una enfermedad, como una situación de “decrepitud”; al reconocer pensión a Juan Rozo Vargas se informa que este es anciano y se encuentra casi ciego (Ley 19 de 1868), y en el caso de la pensión de Ramón Vargas, este se encuentra en avanzada edad (Ley 40 de 1871). Sobre los distintos tratamientos frente a la edad, véase Muñoz Segura, A. M. (2011), *op. cit.*, *La pensión como premio o derecho*, pp. 9 y ss.

124 Aunque, como intentaremos demostrar, esta apertura y generalidad solo fue parcial en la medida en que se trataba de medidas de protección para individuos que pertenecían a un oficio o “clase laboral” en particular, dejando por fuera no solo a los ciudadanos en general sino a otros trabajadores que no hacían parte del oficio beneficiado.

125 Gómez Buendía, H.; Cifuentes Moyes, A. y Rangel Suárez, A. (1989), *op. cit.*, *La mayoría silenciosa: cómo se hace la política laboral en Colombia*, p. 108. En igual sentido, véase Duque Luque, O. (1987), *op. cit.*, *Seguros del trabajo e inseguridad social. Ensayos sobre el derecho del trabajo*, p. 42.

126 Así, “la presión obrera fue factor definitivo en el mejoramiento de las condiciones laborales. Los sectores más combativos —trabajadores del río Magdalena,

enorme en Colombia en la medida en que la pensión de vejez se convirtió en un beneficio que variaba de acuerdo con el oficio desempeñado por el individuo, de tal manera que generó diversos tratamientos legales, como si la vejez variara en función del trabajo¹²⁷. Es decir, se convirtió en un elemento de mejora laboral, como si fuera un riesgo de carácter profesional¹²⁸.

Dicha estratificación de oficios tiene un claro raigambre histórico tanto en nuestra tradición como en la foránea. Así, los funcionarios del Estado contaban con la división de superiores, medios e inferiores¹²⁹, que tenían una serie de seguridades materiales, siendo una de ellas la pensión de jubilación que pretendía garantizar un “nivel de vida en la vejez acorde con su estamento”¹³⁰. No sobra advertir que a

ferroviarios y petroleros— fueron los que lograron mejores conquistas. Parte de su poder de negociación radicaba en la importancia económica de su producto o sector. Cuando el río, y luego los ferrocarriles, perdieron importancia económica, la negociación para los trabajadores de esos medios de transporte se hizo más difícil”, pero habían logrado regímenes especiales de pensión, véase Archila, M. (1989c), *op. cit.*, *Ni amos ni siervos. Memoria obrera de Bogotá y Medellín (1910-1945)*, p. 134.

127 Es oportuno aclarar que reconocemos la existencia de regímenes especiales para personas sometidas a actividades de “alto riesgo”, en las que claramente hay un desgaste superior frente a otro tipo de labores, generándose entonces un tratamiento distinto, pero se trata de condiciones de trabajo muy particulares y en las que hay un manejo diferente del pago de cotización. La crítica está dirigida a labores que pueden ser muy honrosas o especiales pero que frente a la vejez no representan ninguna diferencia con otro tipo de oficios. Es probable que con los ejemplos que propondremos quede más clara nuestra posición.

128 Aunque vale la pena mencionar que para algunos el apoyo político resultó superior a los montos de inversión en materia de política social. En este sentido, véase Sánchez Salcedo, J. F. (2015), *Los empleados durante el régimen liberal. Acciones políticas y producción simbólica*, p. 26.

129 Raphael, L. (2008), *op. cit.*, *Ley y orden. Dominación mediante la administración en el siglo XIX*, p. 158.

130 *Ibidem*, p. 163. Para el autor, “los usos de los gobiernos variaron enormemente entre sí; al principio sólo unos pocos estados se comprometieron a garantizar a sus funcionarios superiores de forma generalizada una pensión con cargo a las arcas del Estado. En lugar de esto, se recurría a pensiones otorgadas personalmente de las que se beneficiaban sobre todo los altos funcionarios. Fue la presión de los funcionarios inferiores la que determinó que, de forma paulatina, en la mayoría de los estados se fuera imponiendo la pensión estatal recurriendo al expediente de las cajas de pensiones, que se nutrían de contribuciones obligatorias que oscilaban entre el 2 y el 5 % del salario total, así como de

las mujeres les estaba negado el acceso al servicio administrativo superior en la medida en que estos trabajos implicaban adoptar decisiones y responsabilidades, espacio vetado para ellas¹³¹. Estos grupos profesionales estatales convivieron con la posterior creación de los esquemas de seguros sociales para los otros trabajadores¹³².

Colombia no fue ajena a esta situación¹³³. Las primeras profesiones u oficios, además de los militares, en obtener consagración particular en materia pensional fue la de diversos funcionarios públicos; insistiendo en que se destacaba su actividad profesional y su especial desempeño en la misma. Ejemplos de estos servicios particulares son los casos de las pensiones reconocidas a Juan de Dios Haro¹³⁴, a Joaquín Indalecio Castro¹³⁵, a Manuel María Quijano¹³⁶, al doctor Francisco Javier Cuevas¹³⁷, al doctor Niniano Ricardo Cheyne¹³⁸, a José Zapata¹³⁹ o a Estanislao Vergara¹⁴⁰, entre otros.

aportaciones del Estado”, p. 163. Con los años, la norma se fue generalizando y la pensión se concedía bajo ciertas reglas: años de servicio, topes, edad máxima 60-70 años, p. 164.

131 *Ibidem*, pp. 168 y 169. Lo mismo ocurrió con las minorías religiosas pues su plano de acción era el espiritual y no el servicio del Estado.

132 Aunque algunos consideran que “la legislación obrera responde *prima facie*, así pues, a una ‘solución defensiva’ del Estado burgués para, a través de una normativa protectora de los trabajadores, proveer a la integración del conflicto social en términos compatibles con la viabilidad del sistema establecido, asegurando de este modo la dominación de las relaciones de producción capitalistas”, en Palomeque López, M. C. (1997), *op. cit.*, “La intervención normativa del Estado en la ‘cuestión social’ en la España del siglo XIX”, p. 110. En Colombia, como veremos, fue precisamente este un problema en las discusiones del establecimiento del seguro social: cómo hacer compatibles los beneficios otorgados a ciertos grupos de trabajadores y el régimen del seguro social obligatorio.

133 Habría que considerar que, “a lo largo del siglo XIX, la estrechez económica del país convertía al sector oficial en el principal empleador”, en Archila, M. (1989c), *op. cit.*, *Ni amos ni siervos. Memoria obrera de Bogotá y Medellín (1910-1945)*, p. 53.

134 Decreto del 23 de mayo de 1838.

135 Decreto del 1.º de mayo de 1840.

136 Decreto del 16 de mayo de 1846.

137 Decreto del 29 de mayo de 1846.

138 Decreto del 7 de junio de 1847.

139 Decreto del 6 de abril de 1849.

140 Decreto del 13 de abril de 1855.

Donde se centra nuestro interés particular en este momento es en las regulaciones a favor de ciertos oficios, que si bien ya no iban dirigidas a una persona en particular, los desempeñaban grupos restringidos. Ocupan lugar importante los empleados civiles y de hacienda¹⁴¹, seguidos por los denominados empleados políticos¹⁴² y los nacionales¹⁴³. Después se regulan y se conceden las pensiones civiles¹⁴⁴ y no militares¹⁴⁵, creando normativamente una diferencia entre los dos estamentos.

Así mismo, empiezan a recibir un tratamiento de protección especial los trabajadores del poder judicial empezando por los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los consejeros de Estado¹⁴⁶ y los magistrados de la Corte de Cuentas¹⁴⁷, incluyendo posteriormente no solo a magistrados de la Corte Suprema de Justicia, sino también a los de tribunales, creando un régimen de pensiones del poder judicial¹⁴⁸.

Si se tiene en cuenta que con la República, “en el ámbito de la administración pública, la escasez de letrados y la falta de personal calificado hizo que el control real sobre las instituciones administrativas [...] recayera sobre las élites criollas”¹⁴⁹, los reconocimientos pensionales generales seguían protegiendo y recayendo sobre un grupo muy particular y socialmente diferenciado de la población en general.

Otro grupo de regulación especial lo conforman los catedráticos del colegio, los empleados de instrucción pública y magisterio

141 Regulado por la Ley del 5 de agosto de 1823, el Decreto del 17 de mayo de 1830 y la Ley 50 de 1886.

142 Véase Ley del 22 de mayo de 1834. Para el caso de empleados políticos civiles y de hacienda, véase la Ley del 16 de junio de 1853, y para funcionarios o agentes civiles del gobierno, véase la Ley 115 de 1919.

143 Decreto del 10 de mayo de 1860.

144 Ley del 2 de junio de 1846, Ley del 29 de mayo de 1848, Ley del 17 de febrero de 1858 y Decreto del 31 de mayo de 1858.

145 Ley del 14 de mayo de 1852.

146 Ley del 22 de mayo de 1834, Ley 29 de 1905. Esta última norma incluye a quienes hubieran ocupado la Presidencia de la República.

147 Ley 7 de 1907.

148 Ley 102 de 1927 y Ley 116 de 1928.

149 Sánchez Salcedo, J. F. (2015), *op. cit.*, *Los empleados durante el régimen liberal. Acciones políticas y producción simbólica*, p. 29.

privado¹⁵⁰, los profesores de facultades profesionales¹⁵¹, los maestros de escuelas primarias oficiales¹⁵², los profesores de escuelas normales e inspectores de instrucción pública¹⁵³ y el magisterio público privado¹⁵⁴. Además, encontramos prestaciones pensionales para los médicos¹⁵⁵, los empleados y obreros ferroviarios¹⁵⁶, empleados y obreros de la Imprenta Nacional¹⁵⁷ y los aviadores militares o civiles, entre otros¹⁵⁸.

Se convierte la protección a la vejez, entonces, en una característica propia de ciertas profesiones u oficios¹⁵⁹. Y aquí quisiéramos reconocer dos momentos importantes. En primer lugar, los oficios reconocidos con la pensión eran aquellos que tenían una predominancia social o política, esto es, los servidores del Estado, magistrados de altas cortes y profesores. Sin embargo, hay un segundo momento, que ocurre cuando en esta jerarquía social-profesional irrumpen los “otros” trabajadores¹⁶⁰. Hay que recordar que, “durante las tres primeras décadas del siglo XVIII, los artesanos eran una fuerza social muy importante,

150 Ley 50 de 1886.

151 Ley 39 de 1903.

152 Ley 114 de 1913. A pesar de la legislación, la Corte Suprema de Justicia debía evaluar el cumplimiento de los requisitos y ordenar el pago de la prestación. Ejemplo de esto es la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Negocios Generales, sentencia del 4 de mayo de 1926, M.P.: Luzardo Fortoul.

153 Ley 116 de 1928.

154 Ley 42 de 1933.

155 Ley 98 de 1931.

156 Ley 1.º de 1932.

157 Ley 45 de 1933.

158 Ley 6 de 1936.

159 Véase, por ejemplo, el caso del florecimiento de la banca (p. 54) o, en los años treinta, del transporte (p. 89), en Archila, M. (1989c), *op. cit.*, *Ni amos ni siervos. Memoria obrera de Bogotá y Medellín (1910-1945)*.

160 Sobre el contexto laboral y económico de la época, véanse Archila, M. (1989), “La clase obrera colombiana (1886-1930)”, en Tirado Mejía, A. (edit.), *Nueva historia de Colombia*; Archila, M. (1989c), *op. cit.*, *Ni amos ni siervos. Memoria obrera de Bogotá y Medellín (1910-1945)*; Bejarano Ávila, J. A. (2007), “El despegue cafetero (1900-1920)”, en Ocampo Gaviria, J. A. (comp.), *Historia económica de Colombia*; Bushnell, D. (2007), *Colombia. Una nación a pesar de sí misma*; Kalmanovitz, S. (2007), *Economía y nación. Una breve historia de Colombia*, o López Uribe, M. del P. (2011), *Salarios, vida cotidiana y condiciones de vida en Bogotá durante la primera mitad del siglo XX*. Véase también Ospina Vásquez, L. (1979), *Industria y protección en Colombia 1810-1930*.

[sin embargo] ya durante el siglo XIX vieron declinar su protagonismo político a favor de los trabajadores asalariados, pese a que, en términos cuantitativos, éstos no superaban a los primeros”¹⁶¹.

Con el establecimiento de la nueva clase obrera, y sus confrontaciones frente al *statu quo* existente, se generan las primeras normas obreras con carácter puramente laboral, es decir, desarrollan aspectos propios como jornada de trabajo, salario, huelga, prestaciones sociales, construcción de habitaciones adecuadas para los obreros, accidentes de trabajo¹⁶², entre otros. Así, “el Estado inicia su intervención en dos aspectos básicos del mundo laboral, como son el riesgo del trabajo y el mejoramiento de las condiciones sociales de los obreros”¹⁶³.

En este momento, las miradas estaban centradas fundamentalmente en las condiciones de trabajo; pero, a la par de esto, dentro de la cultura e identidad obrera empiezan a proliferar organizaciones asistencialistas¹⁶⁴, sociedades mutuales y sindicatos, que ante la falta de regulación se asimilaban y ofrecían todo tipo de servicios, entre estos funcionar como cajas de ahorro; este servicio también lo podían encontrar los obreros en los patronatos¹⁶⁵. Es así como, además de “propender por el engrandecimiento intelectual, moral, físico y pecuniario de los federados”¹⁶⁶, también promovieron la creación de “un seguro para sus afiliados y sus familias en caso de enfermedad o de muerte. En algunos casos trataron de crear una especie de fondos de pensiones, a la manera de un esbozo de sistema de seguridad social”¹⁶⁷.

161 Núñez Espinel, L. A. (2006), *op. cit.*, *El obrero ilustrado. Prensa obrera y popular en Colombia 1909-1929*, p. 13.

162 Como los accidentes de trabajo tienen un claro componente de desarrollo exclusivo dentro de la relación laboral, su establecimiento en este momento no es raro ni desdibuja el alcance de la seguridad social.

163 Ostau de Lafont de León, F. R. (2006), *El discurso paternalista en la formación de la norma laboral, construcción histórica*, p. 159.

164 *Ibidem*, p. 216. Con la eliminación y regulación del ejercicio de los oficios, a estos solo se les permitió la creación de montepíos para atender necesidades comunes, véase Mayor Mora, A. (2003), *op. cit.*, *Cabezas duras y dedos inteligentes*, p. 29.

165 Archila, M. (1991), *Cultura e identidad obrera*, pp. 212, 213 y 214.

166 Sánchez Salcedo, J. F. (2015), *op. cit.*, *Los empleados durante el régimen liberal. Acciones políticas y producción simbólica*, p. 44.

167 *Ibidem*, p. 43.

Además de la labor que en este sentido ocuparon los primeros sindicatos o grupos de trabajadores, “el Clero colombiano desplegó una inmensa campaña que incluyó la transformación de cofradías en sociedades mutitarias y luego en sindicatos, así como la creación de patronatos, escuelas, cajas de ahorro e incluso barrios obreros. Con estas iniciativas se buscaba el control físico y moral de los obreros y obreras, para mantenerlos alejados de tendencias radicales y socialistas”¹⁶⁸.

Sin embargo, en estas labores de mejoras y de lucha social se “privilegió particularmente al pueblo trabajador”¹⁶⁹, excluyendo así a otros sectores sociales, y, en general, a los demás ciudadanos. De esta manera, la extensión de la seguridad social (y demás esquemas de desarrollo social y laboral) fue dándose de manera progresiva a favor de aquellos con mayor organización y poder de negociación¹⁷⁰.

Así, en el grupo de los empleados oficiales se destacaban quienes contaban con una mayor capacidad de protesta, como era el caso de los trabajadores de los correos y telégrafos¹⁷¹. En 1924, ante la demora en el pago de sus salarios generaron una protesta que “adicional a esto, [...] pedía la creación de una cooperativa de consumo y de una caja de ahorro”¹⁷², en la que cada empleado debía ahorrar entre tres y

168 Núñez Espinel, L. A. (2006), *op. cit.*, *El obrero ilustrado. Prensa obrera y popular en Colombia 1909-1929*, p. 14. Situación similar ocurrió en otros sistemas pensionales como el español, con los aportes de los conservadores y el catolicismo social en las primeras leyes laborales y en la creación del Instituto Nacional de Previsión, en De la Calle Velasco, M. D. (1997), *op. cit.*, “Sobre los orígenes del Estado Social en España”, en De Vega, M. E. (edit.), *Pobreza, beneficencia y política social*, p. 132. Véase también La Rosa, M. C. (2000), *De la derecha a la izquierda. La Iglesia Católica en la Colombia contemporánea*, pp. 90 y ss.

169 Núñez Espinel, L. A. (2006), *op. cit.*, *El obrero ilustrado. Prensa obrera y popular en Colombia 1909-1929*, p. 30.

170 “Así, los sectores mejor ubicados en la escala social poseen por lo general mayor cantidad y mejor calidad de beneficios”. Se trata, entonces, de una expansión vertical y no horizontal, en Isuani, E. A. (1986), *op. cit.*, “Seguridad social y asistencia pública”, en Mesa-Lago, C. (selec.), (1986), *La crisis de la seguridad social y la atención en salud*, p. 126.

171 López Uribe, M. del P. (2011), *op. cit.*, *Salarios, vida cotidiana y condiciones de vida en Bogotá durante la primera mitad del siglo xx*, p. 122.

172 Ya existía la regulación de las leyes 26 de 1906, 52 de 1909 y 82 de 1912. El Decreto 2661 de 1960 la modifica y se convierte en la Caja de Previsión Social de

cinco pesos mensuales, y podía tener la facultad para retirar el “monto total en caso de retiro voluntario o de necesidad”¹⁷³.

La situación de la extensión de la seguridad social por razones profesionales llegó a tal punto en la creación de grupos de beneficios y excepciones, que en el fallo expedido por el tribunal de arbitramento del río Magdalena, en septiembre de 1942, se crea la Caja de Previsión Social de la Navegación Riocaja, y aunque esta se suprime en un fallo posterior, en 1949^[174], simplemente es el reflejo de la situación de algunos pocos legislando y obteniendo beneficios exclusivamente en su favor¹⁷⁵.

Comunicaciones. Decreto que fue modificado posteriormente por el Decreto 3267 de 1963 y la Ley 314 de 1996.

173 López Uribe, M. del P. (2011), *op. cit.*, *Salarios, vida cotidiana y condiciones de vida en Bogotá durante la primera mitad del siglo xx*, p. 123.

174 Incluso, se reconoce que el tribunal se encontraba resolviendo un asunto particular producto del pacto colectivo suscrito en octubre de 1940. También considera que, además de vincular a las empresas de la industria de la navegación, debería involucrarse a otras alrededor del negocio, como la Tropical Oil Company, los propietarios de los vapores, los dueños de las lanchas y los botes, los dueños de los astilleros en Barranquilla y obviamente al Gobierno nacional. Véase Rengifo, J. M. (1989), *op. cit.*, *La seguridad social en Colombia*, p. 45; Rengifo, J. M. (comp.), (1952), *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, p. 520; Rodríguez Salazar, O. (1992b), “Los seguros sociales de reparto: un propósito nacional”, en Rodríguez, O.; y Arévalo, D., Ayala, U. y Arévalo, E. I., *Estructura y crisis de la seguridad social en Colombia (1946-1992)*, pp. 84 y ss. En la sentencia del Tribunal Supremo del Trabajo, del 19 de septiembre de 1949, se señala su origen arbitral y, por ende, su regulación en el fallo arbitral respectivo, así como el carácter de integrante del Gobierno nacional.

175 En este sentido, “una coordinación escasa o nula significa que es más probable que los sindicatos individuales lleven a cabo negociaciones egoístas, centradas en la mejora de los salarios de los ‘de adentro’”, en Esping-Andersen, G. (2000), *op. cit.*, *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, p. 32. En igual sentido, “el Estado social que se desarrolló en gran parte de América Latina fue de tipo corporativista [...]. Por ello, en lugar de generar condiciones de mayor igualdad a través de la redistribución de los ingresos, reprodujeron y reforzaron otro tipo de desigualdades —las de estatus ocupacional— que, al estar enraizadas en estructuras más profundas de la sociedad, suelen ser mucho más rígidas”, en Giménez, D. M. (2004), *op. cit.*, “Género, previsión y ciudadanía social en América Latina”, en Marco, F. (coord.), *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*, p. 114. Aunque sobre el punto volveremos más tarde, en Colombia siguen existiendo regímenes de trabajadores exceptuados del sistema general de pensiones, perpetuando estas consideraciones. En este sentido, véase Acosta, O. L. y Ayala, U. (2001), *Reformas pensionales y costos fiscales en Colombia*, pp. 23-26.

A pesar de los esfuerzos por legislar a favor de los trabajadores, las leyes aprobadas fueron bastante desiguales, puesto que no cobijaban a todos los trabajadores sin importar oficio o sector y, por el contrario, la legislación social terminó privilegiando a determinados grupos de trabajadores mientras mantuvo desamparados a otros sectores, lo que llevó a una mayor desigualdad en las condiciones laborales¹⁷⁶ y mucho más en las pensionales.

Además de las implicaciones que esta situación puede generar en la asignación de derechos, creando exclusión de la mayoría de la población, generó un gran problema en términos de administración y financiación, que deberá asumirse más adelante: “en todas estas disposiciones legales podemos estudiar un deseo permanente del Estado de acertar, de dar protección a un núcleo especial de servidores públicos sin plan ni método, sin una organización administrativa seria y sin cálculos sobre el monto de las obligaciones que pesan sobre las instituciones creadas; aun las más recientemente fundadas adolecen de estudios y de proyecciones en el tiempo”¹⁷⁷.

La pensión, entonces, se convierte en una herramienta de lucha política, de negociación, de mejora laboral a favor de algunos, con apariencia de generalidad. Es decir que de un concepto personal se pasa a uno “general”: pero la vejez solo se predica para algunas profesiones u oficios, incluso, entre estos, de manera diferenciada¹⁷⁸.

Y aunque siguieron existiendo este tipo de normas particulares, el país empezó a discutir la creación de una caja de seguros de trabajo dirigida fundamentalmente a cubrir a los trabajadores “en general”, con el fin de ampliar el espacio de protección. Si bien es cierto que tuvo una consideración puramente proletaria, no se puede desconocer

176 López Uribe, M. del P. (2011), *op. cit.*, *Salarios, vida cotidiana y condiciones de vida en Bogotá durante la primera mitad del siglo xx*, p. 180.

177 Rengifo, J. M. (1989), *op. cit.*, *La seguridad social en Colombia*, p. 41.

178 Es evidente el problema pues “los derechos sociales no se ‘otorgan’, no son un favor y, por lo tanto, no se pueden distribuir en forma clientelista”, situación contraria a la que estaba sucediendo, en Lautier, B. (2005), *op. cit.*, “Una protección social mutualista y universal: condición para la eficacia de la lucha contra la pobreza”, en Salama, P. y otros, *Sistemas de protección social: entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social*, p. 126.

que tenía una vocación de ampliación intentando incluir a trabajadores “atípicos”, como los agrícolas, temporales e independientes.

Solidaridad y asistencialismo de rango constitucional

En el proceso del establecimiento de la seguridad social se dio un importante paso del asistencialismo a la solidaridad, de la caridad al derecho, ocupando un lugar importante en este proceso el reconocimiento constitucional realizado en 1936. Tal y como se ha señalado anteriormente, la protección a la vejez surge por un deseo de amparo a grandes servicios, acompañado del valor de caridad cristiana, sin que el derecho exigible todavía se haga presente, aunque se encuentra en proceso de construcción¹⁷⁹.

Este movimiento es fundamental, como hemos reiterado, en la medida en que la dádiva adquiere el carácter de derecho, primero laboral y después general (o ciudadano). En esta aproximación histórica, esa solidaridad, tan necesaria en los regímenes pensionales, encuentra una estrecha y previa relación con los primeros intentos de protección a través de la asistencia.

Ahora bien, en este reconocimiento de las medidas asistenciales no es posible dejar de hacer referencia a la caridad y la beneficencia¹⁸⁰. En este sentido, “la beneficencia representaba la ayuda secular a los pobres, vinculada a la actividad estatal, y la caridad era vista como una actividad de la Iglesia católica relacionada con la ayuda a los pobres, así como de ciertas sociedades laicas con algún vínculo con la Iglesia”¹⁸¹. Es decir que se trataba de políticas residuales, concesiones a voluntad de quien las otorgaba, ya fuera la Iglesia o particulares, creando una

179 Desde el punto de vista teórico, véase el desarrollo de esta idea que hemos planteado en Muñoz Segura, A. M. (2016), *op. cit.*, *La pensión de vejez, una pieza en la construcción de sociedad*.

180 Aunque el análisis solo corresponderá al caso colombiano, véase, por ejemplo, Durand, P. (1991), *op. cit.*, *La política contemporánea de seguridad social*, o Venturi, A. (1994), *op. cit.*, *Los fundamentos científicos de la seguridad social*, p. 21.

181 Castro Carvajal, B. (2007), *op. cit.*, *Caridad y beneficencia. El tratamiento de la pobreza en Colombia 1870-1930*, p. 22.

dependencia y sentimiento de compasión hacia quien recibía la atención, con un alto contenido moralizante¹⁸².

Esta función era tan claramente moral y superior a los asuntos puramente “terrenales” y “mundanos” —como serían las políticas de Estado— que, en el momento en que se discutía la reforma constitucional que consagró la asistencia pública, la Conferencia Episcopal¹⁸³ hizo enérgicos reparos a la intromisión del Estado en las obras e instituciones de la Iglesia en materia de beneficencia¹⁸⁴. Es decir, consideraban que era un asunto espiritual y ético que debía ser representado por quienes ostentaban estos valores, en cabeza fundamental de la Iglesia católica.

Todos los elementos, entonces, se unen y difuminan entre sí, la pobreza debe regularse pues implica un desorden al desarrollo social, pero también debe atenderse, debe existir una ayuda que se ofrece con cierto sentimiento de lástima y benevolencia, mostrando, además, que el espacio para salir del “mal” era el trabajo honesto¹⁸⁵. De tal

182 Además de ello, estos espacios eran también considerados espacios de regulación. Así, en un principio, “la Iglesia intentaba acercarse a los indígenas por medio de un discurso benévolo y de prácticas de caridad como las visitas a los enfermos, que de paso se aprovechaban para intentar convertir a los indígenas”, en López, M. (2001), *op. cit.*, *Tiempos de rezar y tiempos de trabajar*, p. 202. Las doctrinas de la Iglesia católica cumplieron funciones de política de adoctrinamiento, enseñanza y gestión. En igual sentido, véase Duque Luque, O. (1987), *op. cit.*, *Seguros del trabajo e inseguridad social. Ensayos sobre el derecho del trabajo*, p. 42. Incluso hay quienes opinan que las primeras legislaciones (por ejemplo, la Ley 50 de 1886) no son una construcción de la seguridad social por tener esa carga moral, sin embargo, esto desconoce que tanto las anteriores como las actuales normas tienen implícitamente rasgos que reflejan el comportamiento social de un momento en particular. Dado que se trata de normas dirigidas a proteger ante ciertas contingencias sociales, las hemos tomado como parte de la construcción del sistema de seguridad social. Véase Cetina Vargas, O. (1986), *Derecho integral de seguridad social*, p. 100.

183 Reunida en Bogotá en el año de 1936.

184 En Tirado Mejía, A. y Velásquez, M. (1982), *La reforma constitucional de 1936*, p. 28. Es por esto que se ha señalado que cuando se estableció la asistencia social en la enmienda constitucional de 1936, esta se da en un Estado capitalista, en nombre de Dios. Véase Duque Luque, O. (1987), *op. cit.*, *Seguros del trabajo e inseguridad social. Ensayos sobre el derecho del trabajo*, p. 42.

185 Recuérdese que los pobres estaban clasificados, pues la mendicidad se consideraba como un foco de desorden y es la capacidad de trabajo el elemento que define la posibilidad de pedir o no limosna. En el momento en que esta se prohíbe salvo para ciertos casos, se deja “atrás la caridad tradicional de corte exclusivamente religioso e individual para promoverse la beneficencia, entendida como una virtud secular

manera que la asistencia era el espacio para cumplir con tantas funciones, siendo la caridad la máxima orientadora del servicio¹⁸⁶.

Además de la ayuda que brindaban la Iglesia católica y algunos particulares en hospitales, orfanatos, hospicios y asuntos de educación, la Iglesia y algunos particulares se relacionaron de manera estrecha con los trabajadores, abriéndose incluso espacio hacia un sindicalismo católico. Y esto tiene importancia para nuestro interés particular en la medida en que bajo el auspicio de estos gestores se crearon cajas de ahorro y sociedades de ayuda mutua; ejemplos de esto fueron el Sindicato Católico de Empleados de Medellín (creado en 1921) o la Asociación de Empleados del Comercio de Barranquilla (en 1922)¹⁸⁷.

Antes de proseguir, debemos aclarar que este tipo de sociedades no surgen a partir del siglo xx, pues previamente existían iniciativas de este tipo, empezando por agremiaciones como los sindicatos, y, así mismo, no siempre tuvieron una orientación religiosa; pero no por esto debemos olvidar que existió una acción religiosa en la que, además de la doctrina eclesiástica, la enseñanza de valores y organización social también estuvo acompañada de sociedades que buscaban, entre muchos de sus propósitos, crear la conciencia de ahorro para las eventualidades futuras, como la enfermedad, la muerte o la vejez¹⁸⁸.

y apoyada en el pragmatismo de la limosna selectiva y ‘útil’, en Jurado Jurado, J. C. (2004), *op. cit.*, *Vagos, pobres y mendigos. Contribución a la historia social colombiana, 1750-1850*, p. 157. Incluso, en la doctrina propia de la seguridad social se afirma que “es en el trabajo en donde el hombre ha de tener el fundamento y la razón para su defensa contra la infelicidad y la miseria”, de tal manera que la previsión “es un acto demostrativo de la inteligencia humana” y un signo de progreso colectivo e individual, entonces, a más previsión más perfección. En Pérez Leñero, J. (1956), *op. cit.*, *Fundamentos de la seguridad social*, pp. 43 y 44.

186 Así, “la caridad es reconocida como virtud y la beneficencia como deber”, en Rodríguez Salazar, O. (2006), *op. cit.*, “Del patronato al aseguramiento en el sistema de protección social en Colombia: Asistencia, identificación y legitimidad”, en Le Boniec, Y. y Rodríguez Salazar, O. (edits.), *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*, p. 204.

187 Castro Carvajal, B. (2007), *op. cit.*, *Caridad y beneficencia. El tratamiento de la pobreza en Colombia 1870-1930*, p. 267.

188 Puede verse el desarrollo de este tipo de entidades en *ibidem*, pp. 243 y ss.

Estos sindicatos, sociedades de ayuda mutua, cofradías, mutualidades y/o cajas “suministraron apoyo espiritual y ‘seguridad social’ a sus integrantes, pues cubrían gastos extraordinarios como los entierros y las dotes matrimoniales de las doncellas; también colaboraron con ayudas a viudas, huérfanos y ancianos”¹⁸⁹. El problema estaba, entonces, en ser parte de dichas agremiaciones, que normalmente eran de carácter laboral o profesional, quedando así por fuera una parte importante de la población.

Si bien encontramos cierta ambigüedad en los miembros que conforman los gobiernos de principios de siglo xx, tratando de entender las diferencias y las implicaciones entre la idea de caridad y la de asistencia pública también encontramos, a partir de 1910, a un Gobierno nacional más convencido de que había que buscar la forma de contribuir más regularmente a las instituciones y sociedades de ayuda a los pobres, convicción que también compartían los gobiernos departamentales y municipales, pero todavía sin tener un criterio unificado y claro de la responsabilidad del Estado respecto de la asistencia pública¹⁹⁰.

Ejemplo de esta preocupación inicial por el papel del Estado lo podemos encontrar en los recurrentes planteamientos del general Rafael Uribe Uribe¹⁹¹. En este sentido, señalaba que el Estado no podía seguir teniendo una actitud pasiva, tan solo de mantenimiento del orden, la paz y la obediencia, sino que también era necesario ir más allá y proponer e impulsar la prosperidad¹⁹². Pero esta intervención del Estado debía respetar la autonomía del individuo, de la familia y de los entes municipales, “pero —y este es mi socialismo de Estado y el que creo es mi socialismo de Estado y el que creo debe regir en

189 Jurado Jurado, J. C. (2004), *op. cit.*, *Vagos, pobres y mendigos. Contribución a la historia social colombiana, 1750-1850*, p. 157.

190 Castro Carvajal, B. (2007), *op. cit.*, *Caridad y beneficencia. El tratamiento de la pobreza en Colombia 1870-1930*, p. 293.

191 Véase el interesante análisis de la figura de Uribe Uribe en Baillie Dunlap, V. (2010), *Rafael Uribe Uribe y el liberalismo colombiano*.

192 Conferencia dictada en el Teatro Municipal de Bogotá, en octubre de 1904, en Uribe Uribe, R. (1979), *Obras selectas*, p. 33.

América— a dondequiera que no alcancen la iniciativa o el esfuerzo individual, municipal o seccional, ahí debe ir el esfuerzo colectivo”¹⁹³. Ese esfuerzo comunal sería la única forma en que el país lograría superar su estado, salir adelante y convertirse en un “pueblo rico, grande y glorioso”.

Proponía Uribe Uribe una serie de cambios al sistema tributario, político y administrativo vigente en el país. De manera particular proponía una intervención en el régimen del trabajo existente y en la asistencia pública brindada. Planteaba, entonces, “dar a los problemas sociales, políticos y económicos soluciones conformes con la libertad [...] Por eso, nuestro programa se resume en una concepción sencilla: libertad civil y religiosa para todos los ciudadanos; igualdad delante de la ley; derecho común; mejora de la suerte de los trabajadores”¹⁹⁴. Ahora bien, respecto a nuestro asunto de interés, señalaba y denunciaba las diferencias que existían en el otorgamiento pensional del momento para concluir que tal vez era el momento de repensar la situación¹⁹⁵.

Importa recalcar que hay un ideal de protección no solo hacia la clase trabajadora, sino hacia el establecimiento y reconocimiento de “la universalidad de los ciudadanos a una condición mejor”¹⁹⁶. En este sentido consideraba la necesidad de fijar condiciones mínimas para

193 *Ibidem*, p. 33.

194 “Exposición sobre el presente y el porvenir del Partido Liberal en Colombia en abril de 1911”, en *ibidem*, p. 53.

195 Al respecto señalaba:

Se otorga pensión a las viudas de los militares que mueren o se invalidan en nuestras guerras civiles, muchas veces obra de una bala perdida o de alguna enfermedad buscada; se jubila a los empleados que han tenido la paciencia de vivir veinticinco años en la dulce ociosidad de las oficinas; pero a los nobles soldados y héroes del trabajo cuya campaña no es de pocos meses sino de toda la vida, y no sedentaria sino llena de fatigas, a esos servidores cuando caen víctimas de los accidentes naturales o de ellos y sus familias, y cuando la vejez los inutiliza, felices si se les reserva una cama de hospital o se les dé permiso para pedir limosna. ¿No pensáis que en el fondo de esto hay una anomalía y que sería bueno comenzar a preocuparnos del modo de remediarlas? Conferencia dictada en el Teatro Municipal de Bogotá, en *ibidem*, p. 41.

196 “Exposición sobre el presente y el porvenir del Partido Liberal en Colombia en abril de 1911”, en *ibidem*, p. 62.

todos los ciudadanos a fin de garantizar libertad e independencia por igual, concepto bastante progresista para el momento¹⁹⁷. Así,

los liberales creemos que la previsión social, la solidaridad, el mutualismo y las leyes de protección del trabajo deben intervenir para templar el rigor del destino individual [...]; creemos en la obligación social de dar asistencia a los ancianos caídos en la miseria y que ya no tienen fuerzas para trabajar [...]; y creemos, en fin, que a los códigos existentes hay que agregar uno que todavía no se ha escrito, y es el *Código del Trabajo*, de la previsión y de la ayuda social mutua.¹⁹⁸

De hecho, para algunos analistas, es en estos planteamientos que se encuentran los orígenes del derecho laboral colombiano, desarrollado fundamentalmente en las primeras décadas del siglo xx¹⁹⁹.

Las ideas expuestas eran poderosas pero no se cristalizaron en ese entonces. La vacilante y tímida actuación del Estado manifestada hasta el momento fue riñendo con la necesidad de protección abanderada por ciertos grupos sociales, que iba haciéndose cada vez más fuerte a raíz de las nuevas condiciones sociales y económicas que se imponían en el país. Así, la modernización e industrialización que estaba experimentando Colombia hizo que los artesanos y agricultores se convirtieran

197 *Ibidem*, p. 63. Véase el tratamiento dado por la Iglesia católica a estos planteamientos en La Rosa, M. C. (2000), *op. cit.*, *De la derecha a la izquierda. La Iglesia Católica en la Colombia contemporánea*, pp. 49 y ss.

198 “Exposición sobre el presente y el porvenir del Partido Liberal en Colombia en abril de 1911”, en Uribe Uribe, R. (1979), *op. cit.*, *Obras selectas*, p. 65.

199 “En esos planteamientos que hizo el general y doctor Rafael Uribe Uribe sobre los grandes problemas sociales de Colombia, encontramos todos los antecedentes de nuestro moderno derecho laboral, porque allá se habló de la necesidad de una legislación específica sobre la seguridad social, se habló sobre la adopción de sistemas para obtener a través de remuneraciones adecuadas y justas el equilibrio que debe existir necesariamente entre las fuerzas que intervienen en la producción de riqueza”, en Triana, F. Y. (1961), Conferencia (28 de septiembre), en Arriaga Andrade, A. y otros, *La reforma laboral*, p. 28. En igual sentido, véase Morales Benítez, O. (1988), *El pensamiento social de Uribe Uribe*, p. 11, y Cabanellas, G. (1988), *Rafael Uribe Uribe, creado de una doctrina social*, p. 25.

en obreros y con esto se fueron generando las demandas de protección. Se requería, pues, que el Estado “interviniera y regulara sectores diferentes a los tradicionales, como la economía o el mercado laboral”²⁰⁰.

La década de los años veinte irrumpe con un ambiente de fuerte agitación social. El comunismo visto como pecado²⁰¹ por la Iglesia (y algunos partidos políticos)²⁰², pero con alta influencia entre intelectuales y políticos²⁰³; una prosperidad económica²⁰⁴ seguida de una crisis; el ejercicio del derecho de huelga con diversos resultados, incluyendo los fatales²⁰⁵; además del interés del Partido Liberal por volver al poder²⁰⁶,

200 López Uribe, M. del P. (2011), *op. cit.*, *Salarios, vida cotidiana y condiciones de vida en Bogotá durante la primera mitad del siglo xx*, p. 11.

201 En este sentido, véase, por ejemplo, Vega Cantor, R. (1994), ¿... “Fin de la historia” o desorden mundial? *Crítica a la ideología del progreso y reivindicación del socialismo*, pp. 31-56.

202 En este sentido, véanse los discursos de Uribe Uribe respecto a cómo el liberalismo político colombiano no es pecado en 1912, en Uribe Uribe, R. (1979), *op. cit.*, *Obras selectas*, pp. 85-184.

203 Véase en Urrutia Montoya, M. (1969), *Historia del sindicalismo en Colombia*, p. 115.

204 Véase, por ejemplo, Bejarano Ávila, J. A. (2007), *op. cit.*, “El despegue cafetero (1900-1920)”, en Ocampo Gaviria, J. A. (comp.), *Historia económica de Colombia*; Ocampo Gaviria, J. A. (2007b), “La crisis mundial y el cambio estructural (1929-1945)”, en Ocampo Gaviria, J. A. (comp.), *Historia económica de Colombia*; Patiño Rosselli, A. (1981), *La prosperidad al debe y la gran crisis 1925-1935*; o Urrutia Montoya, M. (1969), *op. cit.*, *Historia del sindicalismo en Colombia*, p. 123.

205 Sobre este asunto, véase, por ejemplo, Archila, M. (1989b), “La clase obrera colombiana (1930-1945)”, en Tirado Mejía, A. (edit.), *Nueva historia de Colombia*; Archila, M. (1991), *op. cit.*, *Cultura e identidad obrera*, p. 220; Archila, M. (2003), *Idas y venidas, vueltas y revueltas*; Kalmanovitz, S. (2007), *op. cit.*, *Economía y nación. Una breve historia de Colombia*; Le Grand, C. (1989), “El conflicto de las bananeras”, en Tirado Mejía, A. (edit.), *Nueva historia de Colombia*; Moncayo, V. M. y Rojas, F. (1978), *Luchas obreras y política laboral en Colombia*; Pecaut, D. (1973), *Política y sindicalismo en Colombia*; Urrutia Montoya, M. (1969), *op. cit.*, *Historia del sindicalismo en Colombia*, p. 117; y Vega Cantor, R. (2002), “Enclaves, transportes y protestas obreras”, en *Gente muy rebelde*.

206 Véase, por ejemplo, Arciniegas, G. (1989), “Aspectos de Olaya Herrera y su Gobierno”, en Tirado Mejía, A. (edit.), *Nueva historia de Colombia*, vol. 1; Colmenares, G. (1989), “Ospina y Abadía: La política en el decenio de los veinte”, en Tirado Mejía, A. (edit.), *Nueva Historia de Colombia*; Galindo, A. (s. f.), “La República Liberal”, en Mendoza Neira, P. y Camacho Angarita, A. (edits.), *El liberalismo en el Gobierno 1930-1946*; Giraldo, C. (2001), “Primera administración López Pumarejo: La revolución en marcha”, en Misas Arango, G. (edit.), *Desarrollo económico y social en Colombia. Siglo xx*; Latorre Rueda, M. (1989), “1930-1934. Olaya Herrera: Un nuevo régimen”, en Tirado Mejía, A. (edit.),

hacen de la época un caldo de cultivo para la discusión de los asuntos sociales, normalmente liderados por los trabajadores²⁰⁷.

Recuérdese que en la década de los años veinte, con la indemnización que el país recibió por la pérdida de Panamá, se dieron préstamos de manera amplia y se creó la llamada “prosperidad al debe” y “la danza de los millones”²⁰⁸. Esta situación hizo que hubiera un crecimiento económico rápido que rompió con la economía señorial existente hasta ese momento²⁰⁹.

Esta ruptura resultó importante no solo por el cambio en el modo de economía sino también porque, ante la posibilidad de préstamos, los entes nacionales y territoriales adquirieron obligaciones con el fin de realizar inversiones en obras públicas y transporte, lo que llevó a los primeros pasos de modernización de maquinaria y a un cambio importante en las dinámicas laborales vigentes al momento.

De tal manera, la mano de obra que estaba dedicada a la agricultura empezó a migrar hacia los centros de producción existentes, abandonando los lugares de cultivos para insertarse en un mercado que les ofrecía mejores condiciones económicas, aunque, con esas mejoras, se crearon nuevas necesidades, como la capacitación, la protección ante los riesgos de las maquinarias, la incertidumbre hacia el sustento futuro, la enfermedad, entre otros²¹⁰.

Nueva historia de Colombia; Mendoza Neira, P. y Camacho Angarita, A. (eds.), (s. f.), *El liberalismo en el Gobierno. 1930-1946*; Tirado Mejía, A. (1989), “López Pumarejo: La revolución en marcha”, en Tirado Mejía, A. (ed.), *Nueva historia de Colombia*; Urrutia Montoya, M. (1969), *op. cit.*, *Historia del sindicalismo en Colombia*, p. 139.

207 Dado que “el ingreso que la clase obrera obtenía podía no ser suficiente para materializar ese nuevo estereotipo moderno, lo que en últimas terminó agrandando la brecha entre la élite y la clase obrera”, siendo recurrente el reclamo hacia mejores condiciones sociales y económicas y, sobre todo, el Estado como su protector. En López Uribe, M. del P. (2011), *op. cit.*, *Salarios, vida cotidiana y condiciones de vida en Bogotá durante la primera mitad del siglo xx*, pp. 8 y 10.

208 Patiño Rosselli, A. (1981), *op. cit.*, *La prosperidad al debe y la gran crisis 1925-1935*, pp. 50-53.

209 Bejarano Ávila, J. (2007), *op. cit.*, “El despegue cafetero (1900-1928)”, en Ocampo Gaviria, J. (comp.), *Historia económica de Colombia*.

210 Esto es lo que se ha llamado la paradoja del mercado laboral, en Pérez Leñero, J. (1956), *op. cit.*, *Fundamentos de la seguridad social*, o Rosanvallon, P. (2004), *op. cit.*, *La nueva cuestión social*, p. 105.

No se debe olvidar que estamos ante una “estructura social [...] fuertemente jerarquizada y las posibilidades de ascenso social eran bastante escasas”²¹¹. Por esto, el trabajo sigue siendo la forma de obtener recursos para mejorar las condiciones de vida y, además, encontrarse dentro del camino de lo políticamente correcto²¹² y adecuado.

No obstante, lo que en un principio parecía esbozar un buen futuro se convirtió en un difícil momento: no solo por lo que significó la “danza de los millones” y los rezagos con los que cargaba el país de las décadas anteriores, sino porque Colombia no escapó a la depresión de 1929, lo que al final produjo un colapso en el mercado del café, principal producto de exportación colombiano en ese momento. Crisis a la que se le añadió un componente más de dificultad con la declaratoria de la moratoria sobre la deuda externa a comienzos de los años treinta.

De un panorama promisorio para conseguir inversión, mejoras en infraestructura y nuevos y mejores ingresos, Colombia pasó a una situación desoladora en la que estuvieron presentes el desempleo, las liquidaciones, deudas, etc.²¹³. Además de los problemas frente al ingreso y su poder adquisitivo en el momento de la crisis, el incremento de desempleados planteó el problema del regreso de la mano de obra que había migrado a las ciudades o su permanencia urbana en condiciones difíciles de sobrevivencia.

211 Núñez Espinel, L. (2006), *op. cit.*, *El obrero ilustrado. Prensa obrera y popular en Colombia 1909-1929*, p. 4.

212 Recuérdese a los “pobres ideales” que tenían algún tipo de trabajo responsable y honesto, que gastaban el salario cuidadosamente, trataban de ahorrar, tenían una familia estable y una casa limpia y organizada y tenían deseos de mejorar su condición de vida. Los elementos moralizantes de la vida, de una “actuación cristiana”, siguen estando presentes.

213 Resultan dicentes entonces las palabras de Galindo al señalar que “el país parecía un morfinómano al que se hubiese privado súbitamente de la droga. A la escasez de brazos, sucedió el desempleo en masa. Al crédito dispensado a manos llenas, la liquidación catastrófica y repentina de las carteras bancarias. A la marea de la prosperidad, la avalancha de quiebras. El pasivo nacional visible e invisible, las deudas del Estado y las deudas de particulares con el exterior que entraban en moratoria, eran inmensas”, en Galindo, A. (s. f.), *op. cit.*, “La República Liberal”, en Mendoza Neira, P. y Camacho Angarita, A. (eds.), *El liberalismo en el Gobierno 1930-1946*, p. 66.

En esta situación, no se hicieron esperar los conflictos sociales que habían sido contenidos hasta el momento, sin olvidar la pauperización de quienes ya se encontraban empleados.

De hecho,

[...] la construcción de obras públicas aceleró la crisis de las haciendas, porque se constituyó en una alternativa de trabajo para arrendatarios, peones y concertados, en una esfera donde los ingresos eran más altos que en las labores agrícolas y aseguraba el pago del salario en moneda, cosa que no siempre ocurría en las haciendas. Tras la crisis de 1929, las obras públicas se redujeron dramáticamente y algunos trabajadores emigraron a los centros urbanos, pero otros regresaron a las zonas agrícolas llevando consigo la experiencia de lucha acumulada en esos años, así como expectativas diferentes a las que predominaban en la hacienda en torno a salarios, condiciones laborales e incluso la propiedad de la tierra.²¹⁴

De esta manera, no solo se desplegaron los conflictos agrarios y campesinos por la tenencia de la tierra²¹⁵, sino que los trabajadores hicieron conscientes y evidentes sus necesidades²¹⁶.

Aunque para este momento la hegemonía conservadora había regulado aspectos laborales²¹⁷, no obedecía a un claro interés de rei-

214 Núñez Espinel, L. (2006), *op. cit.*, *El obrero ilustrado. Prensa obrera y popular en Colombia 1909-1929*, p. 7.

215 Véase, por ejemplo, Ramírez Bacca, R. (2008), *Historia laboral de una hacienda cafetera, La Aurora 1882-1982*.

216 De hecho, la “ampliación del sindicalismo coincidió con la creación de numerosas prestaciones sociales para los trabajadores. Ya durante el gobierno conservador se habían creado ciertos derechos de jubilación para los empleados públicos (1905, 1907 y 1913), dictado las primeras normas sobre accidentes de trabajo (1915) y seguro de vida obligatorio a cargo de las empresas (1921 y 1922), establecido el auxilio de enfermedad para los empleados oficiales (1923) y el descanso dominical para los trabajadores (1926)...”, en Ocampo Gaviria, J. A. (2007b), *op. cit.*, “La crisis mundial y el cambio estructural (1929-1945)”, en Ocampo Gaviria, J. A. (comp.), *Historia económica de Colombia*, p. 261.

217 Regulación sobre enfermedades y accidentes de trabajo (Ley 57 de 1915), higiene y asistencia (Ley 15 de 1925) y construcción de habitaciones higiénicas (Ley 46 de 1918), por ejemplo.

vindicación de derechos, pues “[...] desconfiaban de cualquier tipo de militancia laboral, [y] practicaban cierto paternalismo condescendiente hacia la clase trabajadora”²¹⁸.

Tal y como lo señalamos anteriormente, en concordancia con esta actitud, la Iglesia promovió la creación de sociedades mutitarias, sindicatos, patronatos, escuelas, cajas de ahorros, e incluso barrios obreros, como forma de atención a los débiles y necesitados²¹⁹, aunque para algunos se buscaba una distancia con ideas socialistas²²⁰ y una manera de controlar el uso de su tiempo libre.

Con la realidad social y las corrientes de pensamiento que las jerarquías no lograron detener, sumados a las necesidades de los trabajadores, se fue creando la conciencia de mejorar sus condiciones de vida. Así fueron alimentando la idea de unión, de exigir derechos y de participación ciudadana; por esto la alusión a estas décadas obliga a la referencia de la huelga como forma de manifestación de los trabajadores y la respuesta del Estado como solución a los problemas que se afrontaban.

Aunque ni la creación de sindicatos ni la protesta popular son nuevas para el momento, es necesario reconocer que en estas décadas cobró un valor fundamental el despertar de los movimientos sociales. La crisis de la tierra y los problemas con la regulación frente a las aparcerías desatan grandes manifestaciones indígenas y de los propios apareceros y trabajadores del campo; la existencia de los enclaves generaban cada vez más un sentimiento nacionalista, además que los trabajadores al servicio de empresas encontraron en la huelga el mecanismo de presión para exigir nuevas relaciones laborales y prestaciones económicas.

Así, en la década de los años veinte²²¹ se organizó un número importante de protestas y de huelgas ante las cuales el Gobierno respondió

218 Bushnell, D. (2007), *op. cit.*, *Colombia. Una nación a pesar de sí misma*, p. 300.

219 En este sentido, véase Archila Neira, M. (1991), *op. cit.*, *Cultura e identidad obrera*.

220 Núñez Espinel, L. (2006), *op. cit.*, *El obrero ilustrado. Prensa obrera y popular en Colombia 1909-1929*, p. 14.

221 Sobre el momento, véase, por ejemplo, Orjuela Escobar, L. J. (2008), “Tensión entre tradición y modernidad (1904-1945)”, en Ocampo, J. F. (edit.), *Historia de las ideas*

con presencia policial y con políticas de “mano dura”, dificultando los procesos de negociación. Pero más allá de las posiciones opuestas de las partes dentro del conflicto, resulta censurable la actitud del Estado, su respuesta defensiva que llevó incluso al uso de la violencia.

A pesar de este aparente control por parte del Estado, el orden social se encontraba en silenciosa ebullición, agitado, y hacía un llamado para que se le entendiera y se le prestara atención. Es por esto que

frente a la clase obrera, la plataforma liberal prometía asistencia social, campañas sanitarias, habitaciones adecuadas, seguro médico y de vivienda, instrucción técnica, leyes que obligaran a las empresas a prevenir accidentes de trabajo, introducción de un jornal mínimo, reglamentación del trabajo de mujeres y niños, supresión del servicio personal subsidiario, arbitraje obligatorio y libre presentación, e inviolabilidad de los hogares.²²²

Es decir que prometía el cubrimiento de las necesidades más cercanas para los trabajadores, que hasta el momento no habían encontrado respuesta del Gobierno nacional²²³.

políticas en Colombia, y Ocampo Gaviria, J. A. (2007b), *op. cit.*, “La crisis mundial y el cambio estructural (1929-1945)”, en Ocampo Gaviria, J. A. (comp.), *Historia económica de Colombia*. En este último hay una nutrida referencia bibliográfica sobre sindicalismo e industrialización.

²²² Kalmanovitz, S. (2007), *op. cit.*, *Economía y nación. Una breve historia de Colombia*, p. 280.

²²³ Tal y como lo señala Rodríguez Salazar, despertó la idea de participación activa, de construcción nacional que hasta el momento se había dificultado. Así, “[...] la tendencia del movimiento social se extiende en varias direcciones claras: igualdad y libertad para los campesinos, los artesanos y el nuevo asalariado; búsqueda de un régimen político democrático que garantice los derechos de los trabajadores y la auto-determinación de las colectividades municipales y regionales, que nunca han podido decidir porque ni eligen a sus alcaldes y gobernadores ni controlan sus actos, no importa qué tan atentatorios sean contra el bien común...”, en Rodríguez Salazar, O. (2001), “La difícil consolidación de un Estado de Bienestar”, en Misas Arango, G. (edit.), *Desarrollo económico y social en Colombia siglo XX*, p. 282.

Por fin la cuestión social emergía, y era usada, presentada y defendida por los trabajadores (algunos representados, pero no incluidos todos ellos), “lo cual era saludable, porque el desequilibrio social del país dejaba de ser una especie de enfermedad secreta, o ignorada por el Estado”²²⁴.

En estos momentos de agitación social, los movimientos sindicales empezaron a ser parte del proyecto institucional, a ser representantes de los movimientos sociales y a incidir en las relaciones laborales y los derechos económicos de los trabajadores. El problema estuvo en que llegaron a ser representantes de sí mismos, de sus intereses particulares, excluyendo a los otros trabajadores y los ciudadanos en general.

Hasta ese momento, las organizaciones de trabajadores que presionaban por obtener mejoras en sus condiciones de trabajo y remuneración y aquellas que ejercían el derecho de huelga solo resultaban importantes en la medida en que podían afectar o no la tranquilidad del país. Así, si el cese de actividades se realizaba de manera pacífica no ofrecía mayores contratiempos, en tanto que si se alteraba el orden público se trataba de un hecho que debía ser atendido por el Gobierno nacional.

El tratamiento del conflicto podía ir desde la intervención administrativa o policiva hasta la represión física; de hecho, muchos de los conflictos laborales fueron atendidos por los ministros de Guerra, con consecuencias penosas en su tratamiento y represión²²⁵. Recuérdense las manifestaciones obreras del Terminal del Puerto de Barranquilla (2 de enero de 1918), de Cartagena (8 de enero de 1918), de los enclaves extranjeros petroleros (Tropical Oil Company, Barrancabermeja, 1924) y bananeros (United Fruit Company, 1927) y los fatídicos (pero no únicos) hechos de 1928 sobre los trabajadores de esta última compañía.

224 Galindo, A. (s. f.), *op. cit.*, “La República Liberal”, en Mendoza Neira, P. y Camacho Angarita, A. (eds.), *El liberalismo en el Gobierno 1930-1946*, p. 81.

225 Sobre el tema, véase Archila, M. (1989), *op. cit.*, “La clase obrera colombiana (1886-1930)”; Pecaut, D. (1973), *op. cit.*, *Política y sindicalismo en Colombia*; y Urrutia Montoya, M. (1969), *op. cit.*, *Historia del sindicalismo en Colombia*.

Las tensiones laborales, la solicitud de las necesidades arriba mencionadas y los problemas sindicales eran tratados como conflictos de orden público, es decir, que la política estatal era de represión y no de atención a las necesidades expuestas. Incluso, estas circunstancias extremas “escondían no sólo las debilidades del Estado para entender la ‘cuestión social’, sino de la misma clase obrera para utilizar en su favor esas condiciones”²²⁶.

Por esto, no resulta extraño el orden de prioridades y conquistas laborales buscadas inicialmente, y posteriormente obtenidas por los trabajadores; la Ley 83 de 1931 se convirtió en la primera ley sindical relacionada y con fines regulatorios de la huelga, el enganche colectivo, la imposición de multas a los patronos por violación al derecho de asociación sindical y los límites a la posibilidad de contratar trabajadores en la etapa de huelga.

Al lado del derecho de huelga, la prioridad de los trabajadores era el propio ambiente y entorno de trabajo, por esto no sorprende la expedición de la ley sobre accidentes de trabajo en el mismo año. Estas regulaciones fueron, entonces, seguidas por las necesidades de los trabajadores en su relación de trabajo²²⁷.

No hay que olvidar que, como lo afirman Moncayo y Rojas, existen dos grandes tipos de conflictos laborales que marcan de manera indiscutible el papel de los sindicatos en la constitución de la atención de las necesidades de los trabajadores. Los primeros en la pequeña industria, “[...] que se expresaban a través del llamado sindicalismo gremial o de oficios”, y que buscaban la reivindicación de necesidades propias de la actividad; y, de otro lado, el sindicalismo de los grandes centros industriales, enclaves extranjeros y obras públicas, cuyos propósitos “[...] giran ya alrededor del régimen salarial propiamente dicho...”²²⁸.

226 Archila, M. (1991), *op. cit.*, *Cultura e identidad obrera*, p. 231.

227 Al igual que el auxilio por enfermedad en 1930 para los trabajadores oficiales y en 1934 para los trabajadores privados, la regulación de la jornada laboral de ocho horas en 1934, las vacaciones para trabajadores oficiales en 1931 y para los empleados en 1934 y la prestación del auxilio de cesantías para el sector privado en 1934.

228 Moncayo, V. M. y Rojas, F. (1978), *op. cit.*, *Luchas obreras y política laboral en Colombia*, p. 37.

Suponen, entonces, necesidades distintas, con prioridades diferentes y variados “frentes de lucha obrera”.

Esta situación se hizo evidente también en las discusiones del establecimiento del seguro social: aquellos trabajadores que no contaban con protección frente a la vejez por estar en pequeñas industrias y actividades y aquellos que contaban con beneficios que superaban las iniciativas legislativas. Mientras para los primeros el seguro social significaba un logro, para los segundos podía ser una pérdida de los beneficios especiales con que contaban. Esto sin incluir a aquellos que se encontraban por fuera de los dos grupos.

Además de la diferencia de objetivos, tal y como lo señala Kalmanovitz²²⁹, los trabajadores estaban dispersos sindicalmente, lo cual hacía que no tuvieran armas de defensa reales. Es decir que las reivindicaciones obtenidas significaban un logro importante pero sin grandes implicaciones, pues no había unidad en la lucha²³⁰.

A pesar del triunfo del Partido Liberal, primero en cabeza de Olaya Herrera y después de López Pumarejo, las situaciones laborales no cambiaron instantánea ni profundamente²³¹, aunque “todo mundo en Colombia [y en particular la clase trabajadora] aguardaba que el liberalismo lo salvara de la crisis y diera comienzo a una nueva institución”²³². Se sentía, pues, “la urgencia de acometer audaces reformas sociales que pusiesen fin al Estado gendarme, morigerando, a través de la intervención del Estado, los excesos de la libertad económica”²³³.

Sin embargo, lo que podría considerarse como la apertura para el acceso de mejores condiciones de vida y de trabajo y el interés de

229 Kalmanovitz, S. (2007), *op. cit.*, *Economía y nación. Una breve historia de Colombia*.

230 Por esto son de gran importancia los intentos que se hicieron con el fin de lograr una gran unidad, que se cristalizó en 1936 con la creación de la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC).

231 Véase, por ejemplo, el análisis en Arévalo, Hernández, D. (2009), *Muchas acciones y una solución distante: mecanismos gubernamentales de protección social en Bogotá, 1930-1945*.

232 Galindo, A. (s. f.), *op. cit.*, “La República Liberal”, en Mendoza Neira, P. y Camacho Angarita, A. (eds.), *El liberalismo en el Gobierno 1930-1946*, p. 67.

233 Uribe Vargas, D. (1985), *Las constituciones de Colombia*, pp. 225 y 226.

participación ciudadana no se tradujo en una labor homogénea²³⁴ ni fácil de realizar. Además de los enfrentamientos de los conservadores y de la Iglesia, se generaron diferencias al interior de “las masas”²³⁵. Aunque es plausible y deseable la diferencia dentro del grupo, las divergencias entre los mismos trabajadores originaron que las negociaciones se hicieran sobre los logros obtenidos por cada grupo de trabajadores o gremios particulares y no como grupo social.

Esto significa que de una lucha de clase se pasó a una lucha por beneficios particulares; lo cual simplemente replicaba la historia existente. Así, la pensión de vejez se trata como un derecho segregado según el grupo al que se perteneciera y su poder de negociación²³⁶.

Se explica, entonces, la proliferación de normas especiales, de entidades administradoras particulares, que simplemente incidían aún más en la diferencia y exclusión; resultando oportuna esta afirmación de Bushnell: “[...] las reformas de López sirvieron incluso para aumentar la desigualdad, puesto que mejoraron la situación de un ambicioso segmento superior de la población campesina y de los trabajadores urbanos organizados, pero en términos generales no alcanzaron a tocar a las grandes mayorías”²³⁷.

Tal y como lo señalamos, esta búsqueda de mejores condiciones según el tipo de sindicato o de interés particular ya era evidente en el sistema (o en los reconocimientos pensionales) que precedió a la constitución del Instituto de Seguros Sociales. De tal manera que se

234 En este sentido, véase Sánchez Salcedo, J. F. (2015), *op. cit.*, *Los empleados durante el régimen liberal. Acciones políticas y producción simbólica*, pp. 51 y ss.

235 Esto se hace evidente en las publicaciones de los trabajadores en las que se afirmaba que “se privilegió particularmente al pueblo trabajador, conformado por pequeños industriales, artesanos, obreros, jornaleros, campesinos y asalariados urbanos, pero dejando de lado otros sectores sociales. De esta manera, la relación que se establecía entre pueblo y trabajadores, era muy ambigua, pues en algunos momentos se identificaban como sinónimos, pero en otros buscaban diferenciarse ubicando a los obreros por encima del pueblo”. En Núñez Espinel, L. (2006), *op. cit.*, *El obrero ilustrado. Prensa obrera y popular en Colombia 1909-1929*, p. 30.

236 Véase también Lautier, B. (2005), *op. cit.*, “Una protección social mutualista y universal: condición para la eficacia de la lucha contra la pobreza”, en Salama, P. y otros, *Sistemas de protección social: entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social*, 108 y ss.

237 Bushnell, D. (2007), *op. cit.*, *Colombia. Una nación a pesar de sí misma*, p. 273.

siguió presentando este elemento en las discusiones y expedición de la Ley 90 de 1946. Así,

[L]as organizaciones sindicales, por su parte, apoyaron al Gobierno en la expedición de la Ley 90/46, no obstante, los sectores más combativos del proletariado no fueron solidarios con el conjunto de la clase obrera, y algunos de ellos prefirieron crear sus propios organismos de seguridad social o permanecer en los que ya tenían y no integrarse a una institución en donde hubiesen podido compartir los beneficios.²³⁸

Es decir, incluso la creación de la entidad que se preveía como la institucionalización del sistema y que pretendía el cubrimiento de la mayoría de la población trabajadora colombiana no se escapó de la exclusión, de consideraciones diferenciadoras propiciadas, auspiciadas o, por lo menos, toleradas por la misma clase trabajadora.

Retomando los acontecimientos de la época, se trata, pues, de un momento muy particular en la historia de Colombia, en el que los problemas sociales se hacen evidentes, teniendo una participación importante los de carácter laboral, con las contradicciones y tensiones mencionadas, ofreciendo el Partido Liberal la manera de solucionarlos. Por esto, vale la pena detenerse en estos momentos de convulsión social y explorar el proyecto de reforma constitucional que se da a la par de los hechos ya mencionados.

En este ambiente de optimismo, de expectativas hacia una nueva visión de lo social, empieza la hegemonía liberal con la presidencia de Enrique Olaya Herrera, seguido por Alfonso López Pumarejo. Es un momento en el que se dan muchas discusiones de carácter social, entre ellas la consagración constitucional de la asistencia social en 1936^[239].

238 Rodríguez, O. (2001), *op. cit.*, “La difícil consolidación de un Estado de Bienestar”, en Misas Arango, G. (edit.), *Desarrollo económico y social en Colombia*, p. 218.

239 Este aspecto particular ya se ha desarrollado previamente en Muñoz Segura, A. M. (2010), *La reforma constitucional de 1936 y el camino hacia la construcción de la seguridad social*, p. 110, y una versión más larga en Muñoz Segura, A. M. (2010b), *La reforma constitucional de 1936 y el camino hacia la construcción de la seguridad social*, p. 111.

En este sentido, “la principal contribución de López Pumarejo no consistió en haber entregado unos beneficios concretos a las masas, sino más bien en haber hecho que Colombia se enfrentara por primera vez a sus problemas sociales”²⁴⁰ y en que las personas tuvieran “el convencimiento [...] de que, quizá por primera vez en su historia, ellas estaban participando activamente en las grandes decisiones nacionales”²⁴¹.

Dentro de las muchas iniciativas que contemplaba el Partido Liberal, una de gran importancia se refería a la reforma de la Constitución de 1886 con el fin de lograr una modernización del Estado y lograr la apertura hacia lo social, esto es, se proponía adelantar un liberalismo social:

López Pumarejo recordó que él había recibido la presidencia con el encargo de modificar la Constitución de 1886. Éste era un viejo anhelo liberal, pues el Partido veía en ella la encarnación del retroceso, respecto a lo que en el período de la federación se había establecido sobre las relaciones con la Iglesia, en cuanto a federalismo y en cuanto a muchas libertades. Además, como el liberalismo estaba influido por las nuevas concepciones de la izquierda y con una visión del liberalismo social y aun del socialismo democrático, veía en la reforma de la Constitución la posibilidad de un cambio profundo en las estructuras económicas y sociales.²⁴²

A pesar de la coincidencia en la necesidad de la reforma, no resultaba claro el procedimiento para hacerla, pues había sectores que solicitan una constituyente, otros una reforma total con los medios que la Carta daba para esto, en tanto que otro sector consideraba que bastaba

240 Bushnell, D. (2007), *op. cit.*, *Colombia. Una nación a pesar de sí misma*, p. 273.

241 Kalmanovitz, S. (2007), *op. cit.*, *Economía y nación. Una breve historia de Colombia*, p. 355.

242 Tirado Mejía, A. (1989), *op. cit.*, “López Pumarejo: La revolución en marcha”, en Tirado Mejía, A. (edit.), *Nueva historia de Colombia*, p. 340.

una reforma parcial²⁴³. Al justificar una reforma constitucional y no la elaboración de una nueva Carta, López invocaba al equilibrio y al cambio progresivo, pues, “si se repasan los esfuerzos desarrollados por mi Administración, se verá cómo todos ellos se encadenan y confluyen hacia el fin primordial de la seguridad, en lo político lo mismo que en lo social, en lo económico, lo fiscal o lo jurídico”²⁴⁴.

Esta discusión estuvo seguida por la forma de realizar los cambios constitucionales y, si bien es cierto el espíritu de la reforma estuvo presente desde 1935 y estuvo inmerso en muchas de las reformas legislativas del momento, fue en enero de 1936 que se inició realmente la discusión en el Congreso, liderado por senadores como Timoleón Moncada, Camilo Muñoz, Aníbal Badel, José Joaquín Caicedo Castilla y el ministro de Gobierno Darío Echandía. El cambio fue sancionado el 5 de agosto de 1936^[245].

No sobra advertir que a esta iniciativa claramente se oponían el Partido Conservador y la Iglesia por considerarla como una representación del bolchevismo, como una persecución religiosa, bajo el dominio de Satanás y de la masonería²⁴⁶. Incluso en lo atinente a la asistencia pública, la Iglesia lo consideraba como una intromisión del Estado en obras e instituciones propias de la caridad que le correspondía a esta y no al Estado²⁴⁷.

La reforma está así inmersa dentro de un cambio conceptual frente al papel del Estado, pasando de un liberalismo clásico a uno intervencionista con un componente social, haciendo evidente la presencia de las ideas solidaristas de León Duguit. En efecto, “no basta

243 Véase Tirado Mejía, A. (1995), *Aspectos políticos del primer gobierno de Alfonso López Pumarejo*, pp. 68 y ss. Así mismo, véase la posición del Partido Conservador ante la reforma constitucional en pp. 345 y ss.

244 López Pumarejo, A. (1937), Mensaje a las Cámaras sobre las sesiones extraordinarias de 1935 en López Pumarejo, A. (1979), *Obras selectas (1926-1937)*, p. 280.

245 Sobre el trámite y discusiones alrededor de la reforma, así como sus fundamentos, véase Tirado Mejía, A. y Velásquez, M. (1982), *op. cit.*, *La reforma constitucional de 1936*.

246 Tirado Mejía, A. (1989), *op. cit.*, “López Pumarejo: La revolución en marcha”, en Tirado Mejía, A. (edit.), *Nueva historia de Colombia*.

247 Tirado Mejía, A. y Velásquez, M. (1982), *op. cit.*, *La reforma constitucional de 1936*, en el prólogo de Vidal Perdomo, J., p. 29.

que el Estado no perturbe ni atente, con sus leyes, al libre desenvolvimiento de la actividad individual; es preciso, además, que cada uno pueda lograr el mayor desarrollo posible de su actividad individual”, siendo el mejor ejemplo de esta solidaridad que “si un individuo se encuentra sin recursos y en la imposibilidad de procurárselos con su trabajo, por hallarse enfermo, imposibilitado o viejo, debe el Estado facilitarle los medios de curarse y restablecerse, o, si es incurable, los medios de subsistir”²⁴⁸.

El alcance del ejemplo es importante en la medida en que hay una solidaridad y espíritu de comunidad, pero así mismo este otorga derechos y exige deberes, siendo el trabajo el primero de ellos: “La regla de derecho impone a todos la obligación de no hacer nada que sea contrario a la solidaridad social, y de hacer todo cuanto es menester para asegurar el desenvolvimiento de esta solidaridad”²⁴⁹.

Estas consideraciones se presentan en todas las discusiones alrededor de la reforma en las que sus participantes destacan el papel del Estado, sus obligaciones, la necesidad de la intervención estatal, la regulación de la vida económica y social, entre otras²⁵⁰.

Finalmente, no se debe olvidar la influencia ejercida por las ideas del profesor Tulio Enrique Tascón, que ya había analizado los problemas y contradicciones de la Constitución de 1886, destacando la ausencia de la intervención del Estado en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos. Afirma Tascón como obligación del Estado “[...] dar gratuitamente a todos la enseñanza primaria, a proteger a los ancianos, inválidos e incurables, a procurar trabajo a los desocupados, etc., y en una palabra a intervenir para procurar el bienestar

248 Duguit, L. (1926), *Manual de derecho constitucional*, p. 278. Sobre la previsión, véase también del mismo autor (1975), *Las transformaciones del derecho (público y privado)*, p. 191.

249 Duguit, L. (1926), *op. cit.*, *Manual de derecho constitucional*, p. 279.

250 En este sentido, “[...] las funciones del Estado se conciben como poder de intervenir en la regulación de la vida económica y social y la creación de los servicios básicos para el desenvolvimiento de las actividades sociales”. En Tirado Mejía, A. y Velásquez, M. (1982), *op. cit.*, *La reforma constitucional de 1936*, p. 69. Véase también Uribe Vargas, D. (1985), *op. cit.*, *Las constituciones de Colombia*, p. 229.

común, como expresión de un sentido total de la vida humana y no del egoísmo individual”²⁵¹.

Nótese que en todos los conceptos está inmerso el interés por el deber social, los derechos con sus correlativos deberes, los derechos como protección y obligación, como “responsabilidad del Estado”²⁵²; una nueva forma de ver la sociedad “[...] en donde se conjugue el disfrute de los derechos humanos, con la igualdad y la justicia distributiva”²⁵³. De hecho, el senador Moncada presentó la fórmula del profesor Tascón en el sentido que “las necesidades sociales de la época actual hacen indispensable cambiar la noción de Estado agente, por la del Estado intervencionista, para equilibrar en cuanto sea posible, las desigualdades económicas de los hombres y hacer efectiva la igualdad de los ciudadanos ante la ley”²⁵⁴.

La reforma constitucional contempló importantes cambios en diversos ámbitos. En primer lugar la referencia a la función social de la propiedad²⁵⁵. Este aspecto había sido objeto de múltiples debates pues, para algunos, se entendía como la socialización de la propiedad, llegando incluso al desconocimiento de la misma. Se requirió, entonces, precisar que el objetivo que se buscaba con la medida era diferente, pues este iba dirigido a su democratización. Era entender a la propiedad como derecho pero, además de esto, reconocer que también tenía implícitas obligaciones hacia la sociedad.

En igual sentido, otro aspecto estaba orientado a la protección del derecho al trabajo incluyendo su componente de obligación social. Por esto, “[...] no está permitido el derecho a la holgazanería, y la

251 En Tascón, T. E. (1934), *Derecho constitucional colombiano: comentarios a la Constitución Nacional*, p. 71.

252 Rodríguez, O. (2001), *op. cit.*, “La difícil consolidación de un Estado de Bienestar”, en Misas Arango, G. (edit.), *Desarrollo económico y social en Colombia*, p. 228.

253 Uribe Vargas, D. (1985), *op. cit.*, *Las constituciones de Colombia*, p. 231.

254 En Tirado Mejía, A. y Velásquez, M. (1982), *op. cit.*, *La reforma constitucional de 1936*, p. 112.

255 “Era la posición liberal nueva: la propiedad es una función social. No existe como concepto absoluto, de la propia manera que no existen la libertad absoluta, ni la autoridad absoluta. Estas son apenas normas de la convivencia social que pierden su vigor apenas la entran o destruyen”. En Galindo, A. (s. f.), *op. cit.*, “La República Liberal”, en Mendoza Neira, P. y Camacho Angarita, A. (edits.), *El liberalismo en el Gobierno 1930-1946*, p. 79.

obligación del trabajo se hace extensiva a todas las clases sociales”²⁵⁶. En un país en el que las relaciones de trabajo tenían marcada la presencia del dueño de los bienes, muchas veces improductivo, frente a un trabajador que no tenía nada distinto a su fuerza laboral, resultaba bastante revolucionaria²⁵⁷.

Finalmente, y es el punto que nos interesa destacar, se encuentra en el artículo 16 del Acto Legislativo 1.º del 5 de agosto de 1936 la consagración de la asistencia pública, así:

La asistencia pública es función del Estado. Se deberá prestar a quienes careciendo de medios de subsistencia y de derecho para exigirla de otras personas, estén físicamente incapacitadas para trabajar.

La ley determinará la forma como se preste la asistencia y los casos en que deba darla directamente el Estado.

Al igual que el resto de la reforma constitucional, este punto en particular recibió la influencia de las constituciones de México de 1917, Weimar de 1919 y España de 1931. Prueba de este influjo se encuentra en los conceptos de utilidad común, intervención estatal y deber social. Sin embargo, en términos de asistencia social y de seguridad social es necesario advertir que estas tres cartas políticas resultaban mucho más progresistas y amplias que la colombiana.

En ellas se reconoce claramente la existencia de un sistema de seguro social en el que habría una protección frente a los riesgos de la vejez y la muerte. La Constitución mejicana cuenta con un capítulo dedicado a los derechos de los trabajadores, reconociendo la normativa del seguro social como de utilidad pública, con una protección dirigida a los trabajadores, campesinos, no asalariados y sectores sociales adicionales²⁵⁸.

256 Tirado Mejía, A. (1989), *op. cit.*, “López Pumarejo: La revolución en marcha”, en Tirado Mejía, A. (edit.), *Nueva historia de Colombia*, p. 69.

257 Durante mucho tiempo, bajo este entendido, la mendicidad fue una contravención policial, siendo su sanción el envío a una colonia agrícola a trabajar. Véase Arenas, A. V. (1973), *op. cit.*, *Contravenciones. En general y en particular reformas al Código Penal*, p. 63.

258 Artículo 123 numeral xxix.

Por su parte, la Constitución de Weimar de 1919 plantea el esquema de financiación de la seguridad social bajo el modelo alemán ya existente y tanto la Carta Política alemana como la española reconocen el sistema de seguros sociales con la participación y aporte de sus afiliados²⁵⁹.

Es decir que, más allá de las fundamentaciones e intenciones legislativas, en términos más concretos, las tres constituciones reconocen de manera específica la financiación de la seguridad social a través del sistema de seguro social (modelo alemán), con una financiación de prima media y amparando los riesgos de vejez, invalidez y muerte, entre otros. Estas referencias logran señalar la existencia de un esquema claro de financiación, con unos objetivos específicos y la búsqueda de una protección cada vez más amplia, empezando en los trabajadores, pero incluyendo otros sectores.

Por su parte, la consagración colombiana, si bien es cierto tiene una gran trascendencia como discurso político, tiene un carácter restrictivo superado de manera ostensible por las cartas políticas que la influenciaron.

Con la reforma constitucional de 1936, se señala la asistencia social como función del Estado, y es aquí donde se encuentra su importancia, pues manifiesta que el Estado no puede seguir siendo observador de los problemas sociales, sino que, por el contrario, debe participar en su solución y no como agente de represión.

Así, la asistencia se consagra a favor de quienes carecen de medios de subsistencia. Lo cual tiene sentido en la medida en que la protección y la seguridad social buscan el amparo ante contingencias que afectan el ingreso, pues no puede considerarse como un medio para enriquecerse o lograr simplemente beneficios económicos.

Esto responde a lo que para el momento era importante: “un hombre en edad temprana y apto para el trabajo debe trabajar y producir. Esa es una obligación social. La Constitución Nacional lo reconoce y lo establece así”²⁶⁰.

259 Artículos 161 y 46, respectivamente.

260 Restrepo Hoyos, J. (1960), *Aspectos económicos de la seguridad social en Colombia*, p. 162.

Pero este grupo de personas que carecen de los ingresos tienen que cumplir un segundo requisito, a saber, no tener el derecho de exigir esos medios de vida de otras personas.

Es decir que el concepto del grupo familiar o del grupo social restringido, como el primer núcleo de sociedad, se encuentra presente en la medida en que es, a este espacio, al que debe acudir por encima de cualquier sistema, y, solo ante su ausencia, el Estado suple el amparo. Esto también puede indicar que la asistencia no es el espacio para liberar de las obligaciones que tienen unos sujetos (familiares) frente a otros.

Por último, señala la norma de 1936 que la asistencia estará dirigida a quienes estén físicamente incapacitados para trabajar, sin aludir a la razón. Es decir, la asistencia opera como la forma de suplir la actividad para obtener ingresos. Sin embargo, esa incapacidad puede ser tan restrictiva o amplia como se quiera y puede plantear la diferencia entre la asistencia social y la seguridad social, en la medida en que la primera tendrá un alcance limitado, será solo un auxilio, un subsidio, en tanto que la seguridad social será más amplia, será una protección, un amparo que supera el favor y la caridad.

Así, la asistencia con fuertes limitaciones solo siembra la semilla del alcance de la seguridad social. Este tipo de consagraciones generales y básicas contrastan con el planteamiento del ministro Echandía, que se mostraba escéptico respecto a estas consagraciones, ya que “[...] argumentaba que era una declaración platónica, el reconocimiento constitucional de los derechos sociales, puesto que no existían normas que efectivamente los garantizaran”²⁶¹, o tal vez era el momento de pensar que algunas normas ya existían y, por ende, la apuesta debía haber sido más ambiciosa.

A pesar de las restricciones²⁶² antes señaladas, no se le puede restar importancia a la reforma constitucional de 1936 en términos de segu-

261 Tirado Mejía, A. y Velásquez, M. (1982), *op. cit.*, *La reforma constitucional de 1936*, p. 112.

262 “El alcance restringido de la definición de ciudadanía ilustra que se trata de una sociedad unida solamente para organizar una forma de gobierno y no para el reconocimiento mutuo de sus deudas”, en Arévalo, D. (2006), *op. cit.*, “La protección al adulto

ridad social, pues es la manifestación política e institucional del Estado frente a sus responsabilidades sociales. Es la consagración política en la que se da el paso de la ciudadanía de participación a la ciudadana social, lo cual es un avance, un “verdadero reto a las antiguas normas de Providencialidad, que acostumbraban dejar los problemas, como los de la vejez y la pobreza, en manos del destino o al arbitrio de la naturaleza, o a cargo de las caridades de la Iglesia”²⁶³. Este reconocimiento “corresponde al propósito de romper el círculo de los derechos civiles y políticos del siglo XIX, para abrir campo a los económicos y sociales de nuestra época. [Pues] el derecho a la asistencia social exige la intervención estatal directa”²⁶⁴.

La asistencia social, con sus carencias, significó en primer lugar reconocer la existencia de problemas sociales, pero, además de esto, la necesidad de participación estatal en su solución, y lo que consideramos de mayor trascendencia es el hecho que la medida para solucionar este tipo de problemas requiere de solidaridad. Es un problema general, no de los trabajadores y mucho menos de una élite social y económica.

Si la nueva visión requiere acudir al concepto de los derechos con correlativos deberes, esto implica que la atención de los riesgos derivados de la vejez necesita de la participación colectiva, es decir, de la solidaridad, que se considera como un principio fundante y necesario de la seguridad social. Por esto, más allá de las limitaciones que la consagración constitucional plantea, esta reconoce una responsabilidad general rompiendo los conceptos de dádiva, regalo, recompensa y obligación religiosa²⁶⁵.

mayor: Entre la dádiva y el derecho”, en Le Boniec, Y. y Rodríguez Salazar, O. (eds.), *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*, p. 294.

263 Fals Borda, O. (2008), *La subversión en Colombia*, p. 182.

264 Uribe Vargas, D. (1985), *op. cit.*, *Las constituciones de Colombia*, pp. 234-235.

265 Así, “el Estado trató de implementar la asistencia social en reemplazo de la beneficencia, y las sociedades laicas trataron de reemplazar la caridad por la ‘acción social’. La asistencia social fue una nueva estrategia por la cual el Estado colombiano intentó implementar un sistema de ayuda a los pobres más centralizado y más moderno, buscando establecer posteriormente un sistema de seguridad social y un Estado de

Es probable reconocer que esta intervención del Estado es reducida y tiene implícita una carga paternalista ante las necesidades²⁶⁶, sin embargo, no puede olvidarse que frente al contexto existente y al manejo que se le venía dando hasta entonces a la protección de la contingencia de la vejez, genera el impulso que necesitarían las normas posteriores en materia de seguridad social; valorando así el simbolismo y el discurso político de la reforma constitucional de 1936.

Con “[...] el artículo 39 de la Constitución de 1936, expedido durante el período de la Revolución en Marcha de Alfonso López Pumarejo, [se] consagró una política contra la exclusión social...”²⁶⁷. Lo que es necesario advertir es que, a pesar de estas intenciones, la propia política de López en su realización participó en la exclusión, pues se dirigió fundamentalmente a la clase obrera dejando por fuera otros actores, y en la asistencia social las restricciones excluyeron a un grupo importante de la población.

Más allá de los resultados concretos, para algunos, con la finalización del período de López Pumarejo,

se cerraba así lánguidamente el ciclo reformista que se había iniciado con promesas revolucionarias y acciones espectaculares por parte del Gobierno. Pero, a pesar de la “pausa” y del desencanto, tanto con la Ley de Tierras como con la política laboral de los últimos meses, siendo la matanza de Barrancabermeja el punto culminante, el primer Gobierno de Alfonso López será recordado por generaciones obreras como el más favorable para la clase.²⁶⁸

Y a pesar del carácter residual que pudiese tener la consagración de la asistencia social, esta tiene toda la importancia como proyecto

Bienestar”, en Castro Carvajal, B. (2007), *op. cit.*, *Caridad y beneficencia. El tratamiento de la pobreza en Colombia 1870-1930*, p. 23.

266 Ostau de Lafont de León, F. R. (2006), *op. cit.*, *El discurso paternalista en la formación de la norma laboral, construcción histórica*, p. 182.

267 Rodríguez, O. (2001), *op. cit.*, “La difícil consolidación de un Estado de Bienestar”, en Misas Arango, G. (edit.), *Desarrollo económico y social en Colombia*, p. 211.

268 Archila, M. (1991), *op. cit.*, *Cultura e identidad obrera*, p. 305.

político²⁶⁹. Así, “con todas sus limitaciones, el reconocimiento estatal de un derecho (el mero reconocimiento estatal) puede tener un valor simbólico o retórico significativo e incluso sentar las bases para un desarrollo progresivo futuro”²⁷⁰, como efectivamente ocurrió con las discusiones posteriores en materia de seguridad social. Máxime cuando la asistencia era la forma legítima de protección toda vez que era considerada como conducta criminal la invalidez fraudulenta, la pérdida voluntaria de los vínculos familiares y la enfermedad fingida²⁷¹.

Ahora bien, es conocido que el Instituto Colombiano de Seguros Sociales fue creado en 1946, pero es precisamente en estas décadas en que se empieza la discusión acerca del establecimiento del seguro social y, con esto, de la construcción de la seguridad social como política de protección estatal institucionalizada.

Señala la historia del Instituto²⁷² que el primer proyecto de ley²⁷³ orientado a su creación tuvo lugar en 1929, pero no puede perderse de vista que, en 1928, el ministro de Industria, José Antonio Montalvo, presentó un proyecto de ley “Sobre seguros del trabajo”²⁷⁴.

269 “Una constitución puede entenderse como un proyecto histórico que los ciudadanos prosiguen de nuevo en cada generación”, en Habermas, J. (1999), *op. cit.*, *La inclusión del otro*, p. 189.

270 Holmes, S. y Sunstein, C. R. (2011) *op. cit.*, *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*, p. 26.

271 Jurado Jurado, J. C. (2004), *op. cit.*, *Vagos, pobres y mendigos. Contribución a la historia social colombiana, 1750-1850*, p. 69. De hecho, a los mendigos e inválidos se les debía primero asignar a sus familiares para restablecer los vínculos y la solidaridad familiar, de tal manera que la asistencia social se constituye en el mecanismo de protección ante la real soledad y vulnerabilidad de los ciudadanos.

272 Colombia, Instituto de Seguros Sociales (2006), *op. cit.*, *Seguro social para siempre. 155, 60 años de seguridad social 1946-2006*.

273 Sobre el desarrollo de los distintos proyectos de ley en Colombia puede verse, Instituto de Seguros Sociales (1989), *Evolución histórica del seguro social. 1949-1989*, pp. 34 y ss., y Rengifo, J. M. (1989), *op. cit.*, *La seguridad social en Colombia*, pp. 43 y ss.

274 En Archivo del Congreso (1928). Senado de la República. Proyectos, Tomo 1, vol. 1062. Rengifo, J. M. (comp.), (1952), *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo 1, p. 1. Recuérdese que, de acuerdo con la Ley 32 de 1922, se autorizaba a los empleadores para adquirir el carácter de aseguradoras de sus trabajadores, pero, señalaba el ministro Montalvo, que solo cerca del 50 % de los empleadores estaban

Esta iniciativa se refería a la necesidad de crear un seguro del trabajo que cubriera los riesgos de invalidez, vejez, muerte, maternidad “de la obrera y de la mujer del obrero”²⁷⁵. La afiliación debía hacerse a este seguro o a cualquier otra aseguradora, es decir, que se trataba de una política en búsqueda del aseguramiento en general²⁷⁶. Se buscaba que el aseguramiento fuera una obligación pero se dejaba en libertad la decisión de la entidad (y aparentemente su forma).

Vale mencionar que desde este proyecto hasta las últimas iniciativas existieron problemáticas y argumentos recurrentes en las discusiones. En primer lugar se encontraba el hecho de que algunos derechos laborales, entre estos esquemas pensionales, fueron concedidos dependiendo de la actividad en la que se desarrollara el trabajo o del capital con que contaba el empleador. Esto generó no solo categorías de oficios²⁷⁷ sino también categorías de empleadores y trabajadores, reforzado la diferencia entre empleados y obreros, así como entre el sector público o privado, existentes para el momento.

En segundo lugar, había también una evidente preocupación por los métodos de financiación y con esto se derivaba la discusión de las cargas para los empleadores y trabajadores, la imposibilidad para estos últimos de generar ahorro por la precariedad de recursos y la imposición de obligaciones económicas para los primeros.

Esto resulta de gran importancia en la medida en que la discusión se mueve, entonces, entre las obligaciones del empleador y la figura contradictoria del Estado, en el sentido de considerar la necesidad de justicia social pero sin comprometer los recursos fiscales.

cumpliendo con su obligación de aseguramiento, fundamentalmente las empresas de mayor capacidad económica, lo que se consideraba como “una injusticia social respecto de los trabajadores que prestan sus servicios en trabajo de menor cuantía”. En *ibidem*, p. 6.

275 En *ibidem*, p. 1.

276 El proyecto señalaba la obligación del empleador de pagar la mitad de las pólizas de seguro y el obrero la mitad restante, p. 1.

277 Tal y como lo mencionamos anteriormente, esta situación ya estaba presente en la estructura económica y social y generó lo que denominamos la consagración de “pensiones profesionales” según el poder de negociación de los grupos de trabajadores y de la importancia de la labor de estos en un momento en particular.

Finalmente, las discusiones evocan de manera reiterada las instituciones existentes del momento, tales como la previsión, la beneficencia y la caridad²⁷⁸, tratando de recomponer las obligaciones y diferencias entre una y otra; y la situación de otros países²⁷⁹ como ejemplo de establecimiento de esquemas de protección, encontrando a Chile²⁸⁰, entre otros, como un referente importante.

Volviendo nuevamente a las iniciativas iniciales, al igual que el proyecto de 1928, todas las discusiones legislativas de las décadas de los años veinte y treinta fueron archivadas, algunas al inicio del proceso legislativo, en tanto que otras fueron algo más allá en el trámite²⁸¹, pero ninguna llegó a convertirse en ley.

El 27 de agosto de 1930, el presidente Olaya Herrera aprobó la “Convención relativa al seguro contra enfermedades de los trabajadores de la industria y del comercio y de los sirvientes económicos”, expedida por la Conferencia Internacional del Trabajo de la Sociedad de Naciones el 15 de julio de 1927, y si bien es cierto obligaba a establecer de manera específica el seguro contra enfermedad, le dio un empujón a las discusiones de seguridad social con alcance más general.

Para septiembre de 1930 se presentó un proyecto denominado “Código del Trabajo”²⁸², que en su artículo 221 señalaba que “ningún empresario o industrial puede aceptar el concurso de un trabajador

278 Aunque “las estructuras eran diferentes, distintas tendencias de apreciar el problema social, pero conservan un elemento común: la necesidad de la intervención del Estado”, en Arévalo, D. (2009), *op. cit.*, *Muchas acciones y una solución distante: mecanismos gubernamentales de protección social en Bogotá, 1930-1945*, p. 174.

279 Es evidente que muchas referencias se encontraban en Alemania y el modelo de Bismarck, así como en países de Europa del Este. En Latinoamérica la referencia estaba en Chile, Argentina, Uruguay y Cuba.

280 No deja de llamar la atención, por lo menos, que Chile se convirtió años después en el referente de las reformas de los años noventa hacia regímenes de ahorro individual y hoy, con Brasil, de experiencias de pensiones de vejez con carácter no contributivo.

281 Una de ellas llegó incluso a sanción presidencial, pero esta fue devuelta por el presidente Eduardo Santos por tener objeciones frente a la misma.

282 El proyecto fue presentado por el ministro de Industrias, Francisco José Chaux, el 15 de septiembre de 1930. Véase Archivo del Congreso (1930). Senado, sesiones ordinarias y extraordinarias. Tomo IV, vol. 1086, pp. 363-369. Rengifo, J. M. (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo I, p. 27.

que tenga como único o principal ingreso la remuneración de su trabajo y cuyas entradas no excedan de tres mil seiscientos pesos anuales, sin que previamente se haya asegurado contra los riesgos de invalidez, vejez, enfermedad y muerte, al tenor de las prescripciones del presente capítulo”.

Sin entrar en mayor detalle sobre toda la propuesta, quisiéramos llamar la atención sobre el hecho que, en caso de que el empleador hiciera caso omiso de la obligación impuesta, se hacía responsable de manera directa en los mismos términos en que pretendía establecer la norma propuesta (artículo 222), disposición bastante moderna para el momento (y vigente actualmente).

En lo que respecta a la pensión de vejez, esta procedería en el evento en que el asegurado (nótese que es asegurado y no trabajador) tuviera vigente su póliza por 30 años de trabajo (que equivaldría, entonces, a una vinculación laboral y/o con el sistema por ese mismo período) o tuviera 60 años y una vigencia de la póliza (nuevamente en términos del contrato de seguros o vinculación al sistema y no del vínculo laboral), por lo menos, por cinco años continuos o discontinuos. A pesar de los avances que se dieron en la concepción, esta protección sigue recibiendo los claros influjos del “mercado de pólizas de vida” y de seguros vigentes en el momento.

Es realmente importante el hecho de que se buscaba autorizar al Gobierno para establecer la Caja de Seguros del Trabajo (artículo 249), aspecto sobre el que giraron la mayoría de las iniciativas legislativas posteriores.

Ya a partir de 1931, las iniciativas fueron concretándose cada vez más en la discusión propia de la seguridad social. En este año se propone la creación del “Fondo de Previsión Social”²⁸³ como dependencia del Ministerio de Industrias (artículo 1.º). Aunque para nuestro interés particular no tiene relevancia, pues su finalidad²⁸⁴ no está en la

283 Archivo del Congreso (1931). Senado, proyectos. Tomo I, vol. 1107, pp. 206-209. Rengifo, J. M. (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo I, p. 36.

284 La finalidad de la Caja sería “la creación y fomento de cooperativas; fundación de casa de maternidad y de asistencia de la infancia desamparada; el suministro de

regulación y establecimiento de pensiones de vejez, es importante señalar que se trata de una iniciativa que surge del seno del Congreso²⁸⁵, generando mayor dinámica a las discusiones de la protección y seguridad social.

Así, considerando que “el concepto de Estado ha sufrido sensibles transformaciones en el mundo moderno [siendo necesaria su actuación] como tutor de los débiles y de los oprimidos y como supremo órgano de la justicia en las relaciones sociales [para concluir que] entre nosotros se han olvidado muchos de los deberes del Estado y es preciso ir completando los capítulos que aseguran la defensa y protección de las clases trabajadoras”²⁸⁶.

Para 1933 se plantea la posibilidad de conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo con el fin de crear el Instituto de Previsión Social, encargado de desarrollar el seguro social obligatorio²⁸⁷. En este caso, lo que resulta realmente importante es que se empieza a reconocer la relevancia y necesidad de un sistema de seguro social, adaptado a las particularidades del país, reconociendo la vastedad del tema y, por ende, llamando a la necesidad de contar con estudios y análisis a fin de determinar la administración, financiación y demás aspectos puntuales que conllevaría el establecimiento del seguro social en Colombia.

Con unos alcances diferentes, en 1935 se propone el ahorro obligatorio de los empleados y obreros y la creación de una caja de ahorro y previsión social²⁸⁸. Esta propuesta se basa en la necesidad de “la

drogas y asistencia médica para los empleados y obreros que carecieran de ella; y la manutención de los obreros sin trabajo” (artículo 4).

285 Presentada por los miembros de la Comisión de Asuntos Sociales, Gonzalo Restrepo Jaramillo, Jorge Eliécer Gaitán, José L. López, Guillermo Rodríguez, Juan María Agudelo, Carlos Villegas y M. Roco Castello.

286 Informe de la Comisión en Archivo del Congreso (1931). Senado, proyectos. Tomo I, vol. 1107, pp. 206-209. Rengifo, J. M. (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo I, pp. 43-45.

287 El proyecto fue presentado como un asunto sobre “cuestiones obreras” por el representante por Bogotá Francisco Pineda Otero. Archivo del Congreso (1933). Cámara, proyectos. Tomo III, vol. 1197, pp. 390-393. Rengifo, J. M. (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo I, p. 71.

288 El proyecto fue presentado por Gabriel Baquero, Gustavo Uribe Aldana, J. Martínez A., Luis A. Ferreira R. y Agustín Guarían. Archivo del Congreso (1935).

inculcación a los trabajadores de sanos principios, que vayan modelando su espíritu dentro de una severa disciplina, y el ahorro, base y fundamento de toda actividad económica”²⁸⁹, es decir, que el seguro social centra su necesidad en el establecimiento de unos valores considerados como necesarios para el trabajador.

Se trata, entonces, del establecimiento de un estilo de vida honesto, de trabajo, de esfuerzo y, sobre todo, de ahorro para el porvenir, que deben seguir los colombianos para no ser catalogados como “vagos” o inservibles al desarrollo del país y para lograr un “futuro menos incierto y más independiente”²⁹⁰.

Esta iniciativa, después de una serie de discusiones y modificaciones, se convertiría en la Ley 66 de 1936. Así, “en 1936, la caja de Ahorros y Previsión fue establecida como el primer paso obligatorio de ahorro para todos los empleados y trabajadores para proveerse del seguro de salud y de vida, como las pensiones. Finalmente, la seguridad social nace en gran parte de la idea del ahorro”²⁹¹. Es el valor del ahorro el que debe estar presente en los trabajadores, quedando fuera parte de la población e imponiendo una regla de comportamiento.

Las discusiones siguientes mostrarían que la Ley 66 de 1936 no fue todo lo que se pretendía, llegando incluso a proponerse no solo la necesidad de nuevas normas, sino su derogatoria²⁹², la cual se dio con

Cámara, sesiones ordinarias. Tomo 1, vol. 38, p. 378. Rengifo, J. M. (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo 1, p. 86.

289 Archivo del Congreso (1935). Cámara, sesiones ordinarias. Tomo 1, vol. 38, p. 378. Rengifo, J. M. (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo 1, p. 86.

290 Incluso en la misma exposición de motivos, al obligar al aporte del empleador y del Estado, se hace denominándolo como un “deber sagrado”.

291 Castro Carvajal, B. (2007), *op. cit.*, *Caridad y beneficencia. El tratamiento de la pobreza en Colombia 1870-1930*, p. 90.

292 Por ejemplo, el Consejo de Medellín envió un oficio el 9 de diciembre de 1936 en el que solicitaba el aplazamiento indefinido de la Ley 66 de 1936, “por considerarla de acción negativa para los intereses de las clases trabajadoras del país”. En Rengifo, J. M. (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo 1, p. 195. En este mismo sentido, la Comisión de Asuntos Sociales señaló su inaplicabilidad y oposición por parte de los trabajadores y los empleadores, en Rengifo, J. M. (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo 1, p. 381.

la Ley 199 de 1936, de manera transitoria, y con la Ley 54 de 1937, de manera definitiva.

En agosto de 1936 se presentó una propuesta de ley “por la cual se reforma la ley de accidentes del trabajo y se dictan disposiciones sobre jubilación y bonificación de retiro”²⁹³, que buscaba, entre otros aspectos, la creación de una caja que prestara los servicios del seguro social (artículo 48).

Se consideraría como “un proyecto liberal, presentado por un obrero liberal que aspira a decirle al país y de manera especial a la clase que representa en la Cámara, que nuestro partido sí se interesa y es capaz de resolver por sí solo el problema social”. Es decir, era parte del proyecto político propio de la década de los años treinta. Esta iniciativa dio paso²⁹⁴, en el mismo año, a otra sobre la creación de la “Caja de Seguros Sociales”²⁹⁵.

Más allá de los aspectos técnicos de esta propuesta son relevantes las consideraciones que llevaron a la misma. Se reconoce la existencia de la caridad y la asistencia brindada por el Estado con sus limitaciones pero, además de esto, la propuesta se basa en una equivalencia. Así, si los ciudadanos tienen establecidas una serie de obligaciones deberían ser titulares de unos derechos, como el amparo ante ciertas contingencias, para concluir que “el Seguro social es una función que corresponde al Estado de la misma manera que de él depende la Asistencia pública, y a ambas debe atender sin que tenga el derecho de delegarlas ni desprenderse de ellas”²⁹⁶.

293 Proyecto presentado por el representante por Bogotá Gabriel Baquero. Archivo del Congreso (1936). Cámara, proyectos. Tomo 1, vol. 1236. Rengifo, J. M. (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo 1, p. 121.

294 Dentro de las discusiones se señaló la necesidad de retirar del proyecto lo relativo a la jubilación, compensación por retiro y cajas porque la Oficina General del Trabajo ya se encontraba estudiando estos aspectos. En Rengifo, J. M. (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo 1, p. 153.

295 Proyecto presentado por los senadores Ricardo Zapata y Alfonso Araújo. Archivo del Congreso (1936). Senado, proyectos. Tomo 1, vol. 1214. Rengifo, J. M. (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo 1, p. 156.

296 Rengifo, J. M. (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo 1, p. 170.

Además de recurrir a diversas doctrinas y experiencias foráneas, la exposición de motivos concluye que el espíritu de las propuestas está en la necesidad de “eliminar el concepto de caridad que hoy se atribuye a la asistencia social y reemplazarlo por otro más moderno, equitativo y justo de función de Estado”²⁹⁷, no sin antes tranquilizar a los empleadores en el sentido que no habría “sacrificios diferentes” a los que ya existían, pero, al mismo tiempo, se atenderían las necesidades de los trabajadores²⁹⁸.

Este proyecto, a pesar de ser mucho más estructurado que sus antecesores, no dejó de levantar diversas críticas. En este sentido se le acusó de tener problemas financieros²⁹⁹, administrativos³⁰⁰ y psicológicos, al dar la impresión de contar con todos los servicios, es decir, prometer mucho y eventualmente cumplir poco³⁰¹, además de unos aspectos puntuales frente al seguro de enfermedad y desempleo. Pero lo que más llama la atención, situación que además será recurrente, es la oposición de los mismos trabajadores que se encontraban en mejores condiciones que otros trabajadores y de los ciudadanos en general³⁰².

297 *Ibidem*, p. 175.

298 *Ibidem*.

299 Por la falta de estadísticas de la industria y el comportamiento de los salarios no resultaba posible determinar a cuánto ascendían los ingresos y egresos del seguro social, razón por la cual era indeterminado establecer si la proyección realizada resultaba acorde con la realidad. Críticas del técnico de Industrias y Trabajo Ernesto Hernstadt, en *ibidem*, p. 176.

300 El técnico Hernstadt señalaba que resultaba difícil el establecimiento del seguro en la medida en que en Colombia no se contaba con personal preparado en estos temas, y por esto resultaba mejor un desarrollo progresivo. *Ibidem*, p. 177.

301 En este sentido, hoy se considera que los programas de seguridad social que no se pueden cumplir completamente generan decepción y resentimiento en la sociedad, razón por la cual debe actuarse con precaución en sus alcances para que sean realistas, sin perder de vista sus objetivos. Véase Castel, R. (2003), *op. cit.*, *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*, p. 15.

302 Ya lo decía el Sindicato de Empleados de Obras Públicas Nacionales, que afirmaba que “el trabajador no ve, no entiende bien, la forma absolutamente colectiva”, al quejarse de la exclusión de algunos trabajadores (como los empleados) sin que hubiera una posición de los demás en su reivindicación (p. 213), y también el representante Uribe Aldana, quien señalaba que entre los trabajadores “prima un espíritu egoísta”. En Rengifo, J. M. (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo I, pp. 219.

En este sentido, el Sindicato Nacional de Empleados de Banco, aunque reconoció la importancia de la iniciativa, observó en ella un problema consistente en que algunas agrupaciones de trabajadores habían logrado, durante muchos años, una mejora de sus condiciones y, en esta medida, el establecimiento de un seguro obligatorio les afectaría sus derechos adquiridos. Por esto proponían que “se incluya un artículo que deje a salvo nuestros derechos, es decir, que se establezca en la ley que los bancos y compañías anónimas” con cierto capital, que ya hubieran establecido un régimen de recompensas y jubilaciones, estuvieran exceptuadas de este seguro social³⁰³.

No solo en este momento sino en los años posteriores, muchos trabajadores se constituyeron en élite, generando privilegios para algunos pocos y dejando por fuera no solo a otros trabajadores sino a la mayoría de los ciudadanos.

El seguro no resultaba oportuno si no obedecía a preservar sus privilegios o, por lo menos, entendían que podía discutirse cualquier otra opción para los demás si no se afectaban sus derechos. Evidentemente entre más poder de negociación y beneficios obtenidos mayor sería la oposición a estas medidas mínimas generales³⁰⁴.

Por su parte, la Compañía Colombiana de Seguros encuentra, desde su óptica civil del seguro, una serie de “errores” en la figura propuesta³⁰⁵. A partir de este momento el proyecto fue objeto de discusiones, intervenciones de expertos, comisiones, sin llegar a un resultado final.

303 *Ibidem*, p. 181.

304 Dentro de las discusiones se hicieron presentes otros sindicatos con diversas posiciones, algunos proponiendo cambios puntuales. Véanse las diferentes comunicaciones en Rengifo, J. M. (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo 1. Tal es el caso del Sindicato de Albañiles y Constructores de Girardot (p. 200), la Comisión de Sindicatos (p. 201), el Sindicato de Artes Gráficas (p. 202), la Federación de Empleados de Bolívar (p. 203), la Unión Nacional de Empleados (p. 204) y el Sindicato de Empleados de Obras Públicas Nacionales (p. 211), entre otros.

305 Fundamentalmente consideraban que no resultaba correcto impedir que los asegurados pudieran retirar o disponer de sus depósitos, señalando más oportuno un seguro colectivo obligatorio (como se daría años después) y un fomento del sentido social en los empleadores. *Ibidem*, p. 182.

Este proyecto fue seguido de muchas otras iniciativas, como la de 1937, “por la cual se crea la Caja Colombiana de Seguro Social”, por parte de la Comisión Interparlamentaria de Asuntos Sociales, conformada por Alejandro Bernate, ministro de Industrias y Trabajo, Armando Solano, Yezid Melendro y Manuel F. Caamaño³⁰⁶, o los dos proyectos de ley de 1938, con los cuales “se crea la Caja Colombiana de Seguros Sociales”, en las dos ocasiones con objeciones expresadas por parte del Ejecutivo³⁰⁷; es decir, iniciativas que no obtuvieron mayores consecuencias que las discusiones y referencias a la necesidad del seguro social en Colombia, siendo recurrentes los análisis sobre la financiación (no solo el monto de la tasa de cotización sino el porcentaje de aporte de los actores), la vigilancia por parte de la Superintendencia Bancaria o la Contraloría, las prestaciones a cargo, los asegurados obligatorios, entre otros aspectos.

Así, volviendo a nuestro estudio histórico de largo alcance, la protección del siglo XIX se ofreció a quienes hubieran prestado servicios importantes, y con criterios de gratitud y solidaridad, como ya fue anotado; con el paso del tiempo esta fue para ciertos trabajadores, es decir, con un criterio de jubilación de carácter asistencialista, por años de servicios prestados, con la salvedad que solo se daba para ciertos grupos gremiales.

306 Archivo del Congreso (1937). Cámara. Tomo I, vol. 1252, pp. 333-339. Rengifo, J. M. (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo I, p. 324. En Rengifo, J. M. (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo I, p. 386.

307 Archivo del Congreso (1938). Cámara, proyectos. Tomo I, vol. 1296, pp. 33-38 y Archivo del Congreso (1938). Senado, proyectos. Tomo III, vol. 1348, p. 39. En Rengifo, J. M. (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo I, p. 439.

CAPÍTULO 2

LA SEGURIDAD SOCIAL, ENTRE EL AFÁN POLÍTICO Y UN BAJO CUBRIMIENTO DE PROTECCIÓN

Tal y como se señaló anteriormente, el sistema de pensiones de vejez existente en el país tuvo como rasgo fundamental su carácter profesionalizante, el cual se fue afianzando cada vez más en el nuevo siglo, y, aunque con el paso de los años se empezó a generar una institucionalidad en materia pensional, para los años cuarenta se contaba con un sistema de seguridad social que solo se ocupaba de los trabajadores¹ y que, incluso dentro de este mismo grupo, facilitaba la conformación de élites, clasificaciones y exclusiones. La pensión de vejez solo llegó a ciertas élites de trabajadores que, por su poder de negociación gremial o impacto en la economía nacional, lograron cubrir este riesgo. Lo que resultaba más grave era que la “vejez profesional” no se predicaba solamente respecto de los trabajadores en comparación con los ciudadanos en general, sino que, dentro de ellos mismos, existían jerarquías por oficios, rompiendo así esquemas de solidaridad propios de un sistema pensional. Es por esto que la creación de una entidad que asumiera el riesgo pensional para todos, por igual, podía romper estos esquemas mutuales existentes hasta el momento.

Creación institucional²

Con la superación de las primeras décadas del siglo xx, el país empezó a adoptar nuevas tecnologías y formas de organización que

1 La pensión aparece como prestación social de los asalariados, para garantizar el sustento en el retiro de la actividad laboral, en Jaramillo Pérez, I. (2004), *op. cit.*, *10 años de seguridad social en Colombia. Análisis legislativo, normativo y estadístico de los 10 años de la Ley 100 de 1993*, p. 123.

2 Dada la amplitud del tema, los aspectos sociales y económicos de la época no se abordarán, salvo los que resulten relevantes para los asuntos relacionados con la

dejaron atrás el modelo de producción existente hasta el momento, para dar paso a un modelo taylorista, que requiere mano de obra cada vez más técnica y calificada³. Las exigencias a los trabajadores por parte de las empresas hacen que estos empiecen a necesitar una mayor capacidad reivindicatoria. Así, “los años 40 y 50 del siglo xx en Colombia son especialmente fructíferos en la incorporación de instituciones de protección social a la estructura social y jurídica del país...”⁴. Sin embargo, en comparación con otros países, esta bien puede ser tardía⁵, o al menos media, pues en América Latina se consideran países

creación, institucionalidad y ampliación de los servicios de los seguros sociales en Colombia. Para mayor desarrollo véanse, entre otros, Avella Gómez, M.; Bernal Ramírez, J.; Errázuriz Cox, M. y Ocampo Gaviria, J. A., (2007), “La industrialización y el intervencionismo estatal (1945-1980)”, en Ocampo Gaviria, J. A., (comp.), *Historia económica de Colombia*; Bermúdez Rico, R. E. (2007), *Mujeres obreras e identidades sociales, Cali 1930-1960*; Bushnell, D. (2007), *op. cit.*, *Colombia. Una nación a pesar de sí misma*, pp. 287 y ss.; Gómez Buendía, H.; Cifuentes Moyes, A. y Rangel Suárez, A. (1989), *op. cit.*, *La mayoría silenciosa: cómo se hace la política laboral en Colombia*; Kalmanovitz, S. (2007), *op. cit.*, *Economía y nación. Una breve historia de Colombia*, p. 382; Londoño Botero, R. (1989), *Crisis y recomposición del sindicalismo colombiano (1946-1980)*. Véase de manera específica Rodríguez Salazar, O. (2006), *op. cit.*, “Del patronato al aseguramiento en el sistema de protección social en Colombia: Asistencia, identificación y legitimidad”, en Le Boniec, Y. y Rodríguez Salazar, O. (eds.), *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*, pp. 241 y ss.

3 En este sentido, véase Arévalo Hernández, D. (2009), *op. cit.*, *Muchas acciones y una solución distante: mecanismos gubernamentales de protección social en Bogotá, 1930-1945*, p. 168.

4 En Cañón Ortegón, L. (2003), *op. cit.*, “Evolución de los conceptos de seguridad social y sistema de seguridad social en Colombia”, en Carrasco, E., (coord.), *Diez años del sistema de seguridad social colombiano: evaluación y perspectivas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, p. 20.

5 Por ejemplo, en España se crea en el Instituto Nacional de Previsión 1908, que reconoce pensión de retiro, y con el Real Decreto del 11 de marzo de 1919 se establece el retiro obrero, “primer seguro social obligatorio de la historia de la previsión social española”, véase Palomeque López, M. C. (1997), *op. cit.*, “La intervención normativa del Estado en la ‘cuestión social’ en la España del siglo xix”, en De Vega, M. E. (edit.), *Pobreza, beneficencia y política social*, p. 120. Por otra parte, en 1910 se establece en Francia la ley de jubilaciones obreras, con fuerte rechazo patronal por su carácter obligatorio y de los propios obreros por su recorte salarial, de esta manera se organiza por primera vez la seguridad social en ese país, véase Petit, J. -G. (1997), *op. cit.*, “Pobreza, beneficencia y políticas sociales en Francia (siglo xviii-comienzos del xx)”, en De Vega, M. E., *Pobreza, beneficencia y política social*, p. 204.

pioneros a Chile, Uruguay, Argentina, Cuba y Brasil, con el establecimiento de sistemas pensionales entre 1920 y 1930⁶, y con un costo importante en su incorporación.

En este desarrollo de estructura social ocupan parte importante la Ley 6.^a de 1945⁷, como primera legislación laboral de carácter permanente y no dictada en estado de sitio, y la Ley 90 de 1946, que crea el Instituto Colombiano de Seguros Sociales. Con estas disposiciones,

el Estado se impone como obligación la “resolución de la cuestión social”, restringiendo el campo de la caridad privada y la función que desempeñaba el patronato de la Iglesia en materia de protección social. A pesar de este avance, el criterio de ciudadanía todavía continúa la ruta del esbozado desde la época republicana, es decir que ella se construye a partir del ejercicio del derecho civil y político.⁸

Es interesante detenerse un poco aquí antes de abordar el correspondiente análisis de estas normatividades. Vale la pena recordar que, con el inicio del nuevo siglo, el Estado empezó a generar una serie de legislaciones sobre reconocimientos pensionales cada vez más generales, aunque dirigidas a grupos de trabajadores de presión o lo que podría llamarse la “aristocracia laboral”. La situación no fue distinta en las décadas siguientes. Los miembros de correos y telégrafos contaban con normas especiales de jubilación⁹ y, posteriormente, los trabajadores de los ramos adscritos al Ministerio de Correos y Telégrafos¹⁰; lo mismo ocurriría con maquinistas, fogoneros, ayudantes de fogoneros,

6 Véase Mesa-Lago, C. (1993), *op. cit.*, *Aspectos económico-financieros de la seguridad social en América Latina y el Caribe: tendencias, problemas y alternativas para el año 2000*, p. 11.

7 A juicio de algunos, esta normatividad marca el final del período de cambios institucionales. Véase Arévalo Hernández, D. (2009), *op. cit.*, *Muchas acciones y una solución distante: mecanismos gubernamentales de protección social en Bogotá, 1930-1945*, p. 170.

8 Rodríguez Salazar, O. (2006), *op. cit.*, “Del patronato al aseguramiento en el sistema de protección social en Colombia: Asistencia, identificación y legitimidad”, en Le Boniec, Y. y Rodríguez Salazar, O. (eds.), *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*, p. 248.

9 Ley 70 de 1937.

10 Ley 28 de 1943, reformada por la Ley 22 de 1945.

trabajadores de calderos, fundidores y mineros, jefes de estación, inspectores de vías en empresas ferroviarias¹¹ y, en general, trabajadores de empresas ferroviarias públicas o privadas¹². No sobra mencionar a los trabajadores de puertos¹³, los empleados y obreros de las salinas terrestres y marítimas¹⁴, los trabajadores de soldadura eléctrica y autógena¹⁵ y los empleados de banco¹⁶, estos últimos muy activos en las discusiones previas a la expedición de la Ley 90 de 1946.

Dentro del sector público¹⁷ habría que mencionar los reconocimientos especiales a favor de aquellas personas que ocuparan el cargo de presidentes de la República¹⁸, los miembros de la carrera administrativa¹⁹, así como de la Rama Judicial, el Ministerio Público y Contencioso Administrativo²⁰, el director o los músicos ejecutantes de la banda nacional²¹, los empleados y trabajadores del palacio presidencial²², los maestros de escuela primaria²³ y, por supuesto, los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional²⁴.

Es decir que, desde los inicios de las discusiones de un sistema unificado, se siguieron dando desarrollos legislativos a favor de grupos

11 Ley 206 de 1938.

12 Véase la Ley 63 de 1940 y sus reformas en las leyes 6.^a de 1945, 53 de 1945 y 64 de 1946.

13 Decreto 1850 de 1942.

14 Leyes 10 de 1942 y 53 de 1945.

15 Ley 49 de 1943.

16 Ley 95 de 1946 y Decreto 320 de 1949. La expedición de la primera de estas normas “tuvo por objeto otorgar el beneficio de la jubilación mejorándoles su situación en relación con los trabajadores de las demás empresas de que trata el art. 14 de la Ley 6.^a de 1945”, en sentencia del Tribunal Supremo del Trabajo, 22 de octubre de 1949, M.P.: Diógenes Sepúlveda Mejía.

17 Ley 24 de 1947.

18 Leyes 153 de 1937 y 22 de 1952.

19 Ley 165 de 1937.

20 Leyes 22 de 1942, 67 de 1943, 71 de 1945 y el Decreto 320 de 1949.

21 Leyes 29 de 1939 y 24 de 1941.

22 Ley 48 de 1939.

23 Ley 64 de 1947.

24 Decreto 475 de 1938, leyes 72 y 82 de 1947, Ley 126 de 1959 para los empleados civiles del ramo de guerra.

especiales de trabajadores, de tal manera que “en Colombia, el desarrollo de la seguridad social estuvo marcado por una fuerte diferenciación entre el sistema de los trabajadores privados, denominado de la seguridad social, y el de los funcionarios públicos, conocido como el de la previsión social”²⁵, y dentro de cada grupo de trabajadores según su especialidad y posibilidad de presión y negociación.

Así las cosas, la diversidad estaba dada en términos de sujetos protegidos, condiciones de acceso, prestaciones y su correspondiente liquidación, entidades administradoras²⁶, etc. Es decir que cada vez más se afianzaba el esquema de protección a la vejez profesionalizante, en virtud del poder de transacción por parte de los trabajadores, creando diferencias e inequidades entre ellos mismos y mucho más frente a la ciudadanía en general²⁷.

Ejemplo de esto serían las jubilaciones especiales reconocidas a soldados de empresas ferroviarias que, aunque tuvieron un carácter compensatorio por las condiciones de la prestación del servicio, produjeron que la jubilación se convirtiera, entonces, en una prestación puramente laboral²⁸.

25 Instituto de Seguros Sociales (ISS) (2006), *op. cit.*, *Seguro social para siempre. ISS, 60 años de seguridad social 1946-2006*, p. 39.

26 Dado que desborda los objetivos del presente análisis, no nos referiremos al surgimiento y desarrollo de cada una de las entidades. Sin embargo, hay un recuento normativo que puede dar cuenta del desarrollo institucional en Colombia, en Departamento Administrativo de la Función Pública (2006), *Estructura del Estado colombiano*, para el ISS véase la p. 188, para Cajanal la p. 191 y para Caprecom la p. 192. En esta relación es posible apreciar la creación, cambio de organización y tipo de entidad, así como su liquidación actual.

27 Así, claramente, “el empleado será un sujeto social con aspiraciones y con pretensiones de protección social”, de tal manera que los obreros empiezan “a ser reconocidos como grupo social diferenciado”. En Rodríguez Salazar, O. (2006), *op. cit.*, “Del patronato al aseguramiento en el sistema de protección social en Colombia: Asistencia, identificación y legitimidad”, en Le Boniec, Y. y Rodríguez Salazar, O. (eds.), *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*, p. 244.

28 Algo así como una prestación derivada del trabajo que se da a ciertos trabajadores, pues “no tiene otra causa que la de tomar en cuenta el desgaste físico especial que sufre el trabajador colocado en determinadas circunstancias, para defender su futuro en el tiempo en que se le considera ya con una merma apreciable y definitiva de su capacidad laboral ordinaria, según lo entiende el supremo, las temperaturas anormales de que se trata no son otras que aquellas a que haya estado sometido el trabajador en

Ahora bien, a este escenario se superpone el hecho de que después de varios intentos legislativos, en la década de los años cuarenta, el proyecto para la creación del seguro social empieza a tomar forma, aunque faltarían varios años para su aprobación.

En 1941, el ministro de Trabajo, Higiene y Previsión Social, José Joaquín Caicedo Castilla, presentó un proyecto para la creación de la “Caja Colombiana de Seguro Social”²⁹. En dicha iniciativa se buscaba amparar a los trabajadores asalariados, públicos o privados, con un tope máximo de ingresos³⁰. Sin embargo, “las pensiones de jubilación de los trabajadores se regirán por ley especial” (artículo 2.º, párrafo)³¹. Se trataba, entonces, de la creación de una institución especializada pero conservando el sinnúmero de regímenes existentes hasta el momento.

A pesar de la austeridad de este proyecto, queremos enfatizar en varios de los argumentos expuestos en la correspondiente exposición de motivos³², pues estos serán permanentes en las discusiones siguientes. En primer lugar se insistió en el tiempo que llevaban las discusiones sobre el seguro social, pues, hasta el momento, ya habían pasado cinco años en los que se había intentado su establecimiento y no se había

forma inmediata aun cuando el medio ambiente del taller o lugar de trabajo pudiera ser normal”. En Colombia, sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, 8 de noviembre de 1954.

29 Archivo del Congreso (1941). Cámara, proyectos. Tomo III, vol. 1368, pp. 236-238. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo I, p. 464.

30 El seguro se dirigía a aquellos trabajadores con un salario de hasta \$2400 pesos anuales (artículo 3.º).

31 El proyecto buscaba que el financiamiento estuviera a cargo de los trabajadores (con un aporte del 2 % de sus salarios) y de los empleadores (con un aporte del 3 % del salario de cada uno de sus trabajadores) (artículo 4.º). Además de esto, la vigilancia de la entidad estaría a cargo de la Superintendencia Bancaria (artículo 5.º). Entre los asuntos de importancia resalta que se entenderían nulos los pactos a fin de eludir la aplicación de este seguro (artículo 8.º) y la permanencia de mejores condiciones establecidas en leyes anteriores. Se trataba, pues, de un proyecto realmente sencillo de 16 artículos, con aspectos generales sin establecer una institucionalidad detallada.

32 Archivo del Congreso (1941). Cámara, proyectos. Tomo III, vol. 1368, pp. 239-244. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo I, p. 468.

logrado ningún resultado; y faltarían otros cinco años para la correspondiente sanción legislativa. En segundo lugar, la necesidad, conveniencia y urgencia de la creación del seguro social; adicionado a la favorabilidad de la situación económica que vivía el país para su establecimiento.

Finalmente se darían otros dos argumentos que marcarían de manera profunda las discusiones posteriores. Ya mencionamos que algunas empresas contaban con esquemas de protección especiales para sus trabajadores, por lo que los argumentos de la igualdad y la extensión del cubrimiento empezarían a ser importantes para los ponentes y, en esa medida, serían elementos de oposición de ciertos grupos privilegiados. Por otro lado estaba el tema del financiamiento, haciendo énfasis en si el establecimiento del seguro implicaría nuevas cargas para el empleador o no³³.

Aunque este proyecto en principio fue acogido y mereció algunas discusiones, tuvo la misma suerte de los anteriores y fue archivado. Esta iniciativa fue seguida de algunas más que corrieron con la misma suerte³⁴. Se insistía en su importancia pero no existía el ánimo político para llevarlas a la práctica.

33 En este sentido resultaba importante determinar si el sobre costo estaría en cabeza del empleador o el Estado debería asumirlo, pues, para algunos, “se imponen cargas indiscriminadas y no suficientemente estudiadas al patrono, con el señuelo de beneficiar al trabajador en su nivel de vida o en su seguridad social. Y quizás ésta haya sido una de las más decisivas razones para que el país no haya podido desarrollar un sistema congruente y general de seguridad social. Es más fácil, más popular y tiene menos complicaciones en la práctica, acumularle las cargas al patrono”, en Restrepo Hoyos, J. (1960), *op. cit.*, *Aspectos económicos de la seguridad social en Colombia*, p. 55.

34 En 1942 se radicaron diversos proyectos empezando con la ley “por la cual se crea la Caja de Pensiones de los Empleados particulares”, presentado por el representante por Bogotá Camilo de Brigard Silva, en Archivo del Congreso (1942). Cámara, proyectos para segundo debate. Tomo II, pp. 58 a 72. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo I, p. 491; en agosto del mismo año se presentó el proyecto de ley “por el cual se crea el seguro obrero obligatorio”, en esta oportunidad por parte del representante Diego Montaña Cuéllar, en Archivo del Congreso (1942b). Cámara, proyectos para segundo debate. Tomo IV, vol. 1381, pp. 12 a 14. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo I, p. 569; y el proyecto “sobre seguridad social”, este último presentado por el senador por Cundinamarca Guillermo Nannetti, en Archivo del Congreso (1942c). Senado, sesiones ordinarias. Vol. 221, n.º 21, p. 132. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*,

Para 1943 la situación no fue distinta, incluso con iniciativas más particulares³⁵, y solo en 1945 se dio el paso fundamental hacia la discusión del establecimiento del seguro social.

El ministro de Trabajo, Higiene y Previsión Social, Adán Arriaga Andrade, presentó el 21 de julio de 1945, ante el Senado de la República³⁶, la iniciativa “por la cual se establece el seguro social obligatorio y se crea el Instituto Colombiano de Seguros Sociales”. En esta ocasión, el proyecto era más integral, preciso y extenso (la iniciativa inicial contaba con 78 artículos) respecto de sus predecesores³⁷,

Tomo I, p. 585. El año finaliza con el proyecto “sobre el Seguro Social”, en Archivo del Congreso (1942d). Senado. Sesiones extraordinarias. Serie 1.^a, n.º 1, vol. 234, pp. 1 a 2. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, tomo I, p. 628.

35 Véanse, por ejemplo, el proyecto de ley “por [el] cual se reconocen prestaciones sociales a los empleados y obreros oficiales y se da la facultad al Gobierno para que cree el Banco Nacional de Seguro”, en Archivo del Congreso (1943). Senado. Tomo II, vol. 1411 pp. 293 a 295. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, p. 9; el proyecto “por [el] cual se crea una Caja de Previsión Social para los empleados de Notarías y Registro Civil”, en Archivo del Congreso (1943b). Cámara, proyectos. Tomo IV, vol. 1396, pp. 428 a 430. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, p. 13; el proyecto de ley “por [el] cual se crea la Caja de Previsión Social del Profesorado de Segunda Enseñanza y se concede un auxilio a dicha institución”, en Archivo del Congreso (1943c). Cámara, proyectos. Tomo I, vol. 1393, pp. 2 a 6. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, p. 16; o el proyecto “por [el] cual se dictan varias disposiciones sobre política social”, en Archivo del Congreso (1943d). Cámara, proyectos. Tomo I, vol. 1393, pp. 413 a 417. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, p. 20, este último presentado por el ministro de Trabajo, Higiene y Previsión Social del momento, Jorge Eliácer Gaitán.

36 Archivo del Congreso (1946). Tomo V, vol. 624, pp. 268 y ss. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, pp. 27 y ss.

37 Señaló su ponente, el senador Rafael Arredondo, que había muchas dificultades que requerían actuar “con mucho tino” y asumir unas obligaciones hacia el futuro, pero era un asunto que resultaba urgente estudiar. Archivo del Congreso (1946d). Ponencia n.º 1 de la Comisión V, 14 de agosto, n.º 1. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, pp. 62-65. El profesor Emil Schoenbaum, técnico de la Oficina Internacional del Trabajo, lo denominó “uno de los mejores preparados en los últimos años en América Latina”, en Archivo del Congreso (1945k). Acta n.º 35 de la Comisión V del Senado, 8 de octubre, pp. 1108-1112. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en*

y después de intensos debates se convertiría en la Ley 90 de 1946³⁸. Teniendo esto en cuenta nos referiremos a los temas sobre los que hemos hecho énfasis y aquellos que resultan relevantes para nuestra argumentación.

Hemos de advertir que aunque ya era conocido el esquema propuesto en el plan Beveridge, “en el caso colombiano su aplicación no fue considerada seriamente y, por el contrario, siempre se ofreció la alternativa bismarckiana”³⁹, con la limitación laboral que esta conlleva. En este sentido, es necesario recordar que sus alcances son muy diferentes, más allá de la autoría de cada uno de estos programas y de las razones que les dieron origen.

El modelo alemán, liderado por el canciller Bismarck y establecido en 1889 para el cubrimiento de la vejez e invalidez y en 1911 para la supervivencia (en 1883 contempló el seguro de enfermedad y en 1884 los accidentes de trabajo), estableció el seguro para obreros y empleados sov (Gesetzliche Rentenversicherung, GRV), representado en 18 instituciones regionales (Landesversicherungsanstalten, LVA) bajo un sistema de reparto, el régimen Beamte para empleados públicos de carrera y una serie de esquemas complementarios para trabajadores del sector público y privado, y otros específicos para algunos grupos ocupacionales⁴⁰. La financiación de este modelo se haría a través del pago tripartito entre los trabajadores, los empleadores y el Estado. Inicialmente, las empresas obligadas solo serían las que desarrollaran ciertas actividades

Colombia, Tomo II, pp. 162-174. Sobre los antecedentes del Instituto de Seguros Sociales véase, por ejemplo, Rodríguez, O. (1992b), *op. cit.*, “Los seguros sociales de reparto: un propósito nacional”, en Rodríguez, O.; Arévalo, D.; Ayala, U. y Arévalo, E. I., *Estructura y crisis de la seguridad social en Colombia (1946-1992)*, p. 76.

38 El proyecto empezó a discutirse artículo por artículo desde el 14 de agosto de 1945, empezando por el sistema de salud y aprobando los que presentaban menor debate y aquellos más “problemáticos” fueron los que ocuparon las discusiones finales. Puede consultarse en Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, pp. 65-530.

39 Arévalo, D. (2006), *op. cit.*, “La protección al adulto mayor: Entre la dádiva y el derecho”, en Le Boniec, Y. y Rodríguez Salazar, O. (eds.), *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*, p. 293.

40 Véase Queisser, M. (1992), “Seguridad social en Alemania”, en Mesa-Lago, C. y otros, *Regímenes pensionales*, p. 89.

o tuvieran un capital determinado por la ley. Por su parte, el llamado modelo inglés, liderado por Beveridge⁴¹, buscaba atender las necesidades de la ciudadanía a través de un programa de seguros sociales con prestaciones económicas, un programa de subsidios infantiles y uno general de cuidados médicos. En este caso, si bien es cierto que en la financiación participaban los empleadores y trabajadores, la carga fundamental le correspondía al Estado.

Significa lo anterior que el modelo inglés tenía un carácter más general, dirigido a la ciudadanía laboriosa, con una importante participación económica por parte del Estado, en tanto que el modelo alemán estaba dirigido a los trabajadores de ciertas empresas con financiación fundamental de trabajadores y empleadores⁴². Quiere esto decir, entonces, que el país no consideró en sus inicios un esquema amplio sino uno restringido orientado específicamente hacia los trabajadores.

Volviendo nuevamente al contenido del proyecto, este incluía en principio el cubrimiento de los riesgos de enfermedad general y maternidad, accidentes y enfermedades profesionales, invalidez, vejez y muerte y desempleo (con el reconocimiento de la cesantía) (artículo 1.º). Sin embargo, esto último siempre fue factor de controversia en la medida en que implicaría un complejo proceso de financiación y administración, lo que enfrentó a los ponentes y el Congreso, razón por la cual al final fue excluido y se dejó para una discusión posterior, para cuando el seguro social estuviera afianzado y pudiera hacerse cargo de esta circunstancia⁴³.

El seguro tendría como objetivo principal el amparo de las mencionadas contingencias de los trabajadores particulares (fueran empleados u obreros), y del sector público (artículo 3.º), incluyendo

41 Beveridge, H. (1946), *El seguro social y sus servicios conexos*.

42 Hay una bibliografía muy abundante al respecto, véase Muñoz Segura, A. M. (2016), *La pensión de vejez, una pieza en la construcción de sociedad*, pp. 64-83.

43 Mientras tanto, el tratamiento seguiría siendo el de una prestación patronal. No obstante, es el carácter que hoy sigue teniendo y que ha hecho parte de las últimas reformas (Ley 789 de 2002) y de las últimas iniciativas legislativas, aunque podría ser reestructurado por las nuevas propuestas, como ya lo veremos.

a los llamados trabajadores independientes (artículo 4.º)⁴⁴. A pesar de que la sede del Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ICSS) sería Bogotá (artículo 7.º), su puesta en marcha podría llevar a la creación de cajas regionales (artículo 11). Respecto a su financiación, la aportación sería tripartita, esto es, a cargo de los empleadores, los trabajadores y las rentas especiales a cargo del Estado (artículo 15).

Manteniendo la idea de proyectos anteriores, se consideraría nulo cualquier acto o acuerdo que pretendiera tratar de “eludir, reducir o trasladar a personas distintas de las obligadas por la ley, las cargas de los aportes debidos al seguro social obligatorio” (artículo 27). Así mismo se establecía un régimen de sanciones que iban desde multas hasta responsabilidades disciplinarias o penales por el incumplimiento de las obligaciones señaladas en la ley, fundamentalmente dirigidas al empleador (artículos 65 a 69)⁴⁵.

De gran importancia es la norma especialmente orientada a regular la situación de aquellos trabajadores que ya contaban con algún esquema de protección (igual o mejor al ofrecido por el ICSS). Aunque la propuesta inicial iba dirigida a resolver la situación ante la existencia de otras entidades de previsión social, la discusión parlamentaria fue llevando a regular la circunstancia de los empleadores que ofrecían la protección de manera directa, mejor o igual a la del ICSS⁴⁶. Se trató de un punto

44 Para el momento, en este concepto se incluía a los pequeños industriales, agricultores y comerciantes, maestros de taller, artesanos, voceadores de periódicos, lustrabotas, loteros, vendedores ambulantes, entre otros, con un ingreso no mayor a \$3600 pesos anuales. Por su parte, el artículo 5.º establecía algunos exceptuados del seguro obligatorio, entre ellos los pertenecientes al trabajo familiar, trabajadores ocasionales, extranjeros (con permanencia de no más de seis meses), representantes del empleador y los afiliados a otra entidad de previsión social, entre otros. En el pliego de modificaciones, los independientes hacían parte de los afiliados facultativos (artículo 7.º). En Archivo del Congreso (1946g). Ponencia, Comisión v de la Cámara de Representantes, 20 de noviembre de 1946, n.º 102, pp. 1625-1627. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, pp. 500-512.

45 Esquema similar se mantuvo en el pliego de modificaciones de la Cámara de Representantes, en Archivo del Congreso (1946g). Ponencia, Comisión v de la Cámara de Representantes, 20 de noviembre de 1946, n.º 102, pp. 1625-1627. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, p. 509.

46 El artículo 76 señalaba que “Las instituciones de previsión social que actualmente existen, podrán seguir funcionando independientemente en el caso de que reconozcan

álvido en la medida en que los trabajadores cubiertos no contemplaban perder los beneficios obtenidos por la creación del nuevo instituto; además de esto, si los obligaban a hacer parte de la nueva entidad no podía exigírseles requisitos superiores a los que ya se les había reconocido. Por su parte, para los empleadores, la nueva legislación no podría implicar un doble gasto en el reconocimiento de derechos pensionales.

Finalmente, en lo que respecta a la prestación por vejez, esta se originaría “sin necesidad de demostrar la invalidez”, con una edad no inferior a los 55 años⁴⁷. Es decir, que la vejez era entendida como una circunstancia de invalidez para trabajar⁴⁸ y por esto se procedía al reconocimiento pensional (artículo 44), razón por la cual no era posible disfrutar simultáneamente de la pensión de invalidez y vejez⁴⁹ (artículo 46). Pero es importante el hecho de que se incluye una edad como criterio objetivo y único para el acceso a la prestación.

El valor de la pensión tendría un límite mínimo⁵⁰ y se incrementaría según aportes adicionales a los básicos⁵¹ y a circunstancias personales, como tener o no cónyuge pensionado, ser mayor de 60 años, ser inválido o tener hijos menores de 14 años o inválidos (artículo 46).

Al igual que en los proyectos anteriores, la exposición de motivos acudía al hecho de su establecimiento en Alemania⁵², país referente en

iguales o mayores prestaciones que las determinadas en la presente ley o de que contraten con el instituto los seguros adicionales necesarios para nivelar sus prestaciones”. Véase en este sentido Restrepo Hoyos, J. (1960), *op. cit.*, *Aspectos económicos de la seguridad social en Colombia*, pp. 56 y ss.

47 Aunque se hace mención a un número determinado de cotizaciones previas, su delimitación estaría a cargo del ICSS una vez se procediera a su creación.

48 Aunque en el evento en que el pensionado continuara trabajando, este quedaba exonerado del pago por invalidez y vejez, lo cual resultaba, entonces, algo contradictorio con la intención planteada.

49 Circunstancia que se ha mantenido vigente, aunque hoy puede resultar discutible en la medida en que existen políticas de reinserción laboral de la población discapacitada.

50 La pensión no podría ser inferior a \$15 pesos (artículo 44).

51 Artículo 45.

52 Aunque titulado como un sistema universal, discrepamos en esta pretensión, pues el modelo alemán claramente estaba dirigido a los trabajadores, en tanto que el modelo inglés sí tenía una tendencia más universal porque buscaba una cobertura más generalizada, con independencia de los ingresos de los beneficiarios. Valdría la pena preguntarse

desarrollo económico y social, así como a la conveniencia de la figura del seguro social y, sobre todo, al camino recorrido de diez años de discusiones sobre el asunto, acompañado de la reciente expedición de la Ley 6.º de 1945^[53].

En el informe final, José Jaramillo Giraldo⁵⁴ reiteró el carácter trascendental del proyecto, reconociendo las resistencias que se podían generar en ciertos sectores, pero llamando a la necesidad del cambio en la mentalidad tanto de los trabajadores como de los empleadores, y de la sociedad en general. Así,

nos hemos acostumbrado a ver en las instituciones de caridad, en los poderosos organismos de beneficencia, en los establecimientos asistenciales, la única solución posible para atenuar los sufrimientos de los desvalidos [...] inválidos y ancianos [...]. Un sistema como el de la seguridad social, [...] tiende a convertir lo que se entrega como dádiva graciosa, en un derecho pleno y perfecto conquistado por medio de cotizaciones durante la vida activa.⁵⁵

si parte del problema en el establecimiento del seguro social colombiano estaba en sus referentes y alcances.

53 Archivo del Congreso (1946). Tomo v, vol. 624, pp. 268 y ss. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, pp. 50-56. Aunque el ponente Jaramillo Giraldo invitó a la votación en ese momento, el proyecto no logró convertirse en ley y pasó a la legislatura de 1946. Las mayores discusiones se dieron en la Cámara de Representantes, llegando a señalar el proyecto como inconveniente desde el punto de vista moral o con grandes posibilidades de fracasar dada la falta de estudio, en Archivo del Congreso (1946d). Actas de Comisiones, Acta n.º 5 de la Comisión v de la Cámara de Representantes, 14 de agosto de 1946, n.º 21, pp. 205-207. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, pp. 428-440.

54 Archivo del Congreso (1945o). Acta n.º 53 de la Comisión v del Senado, sesión del 20 de noviembre de 1945, n.º 91, pp. 2450-2484. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, pp. 257-381. En la Cámara de Representantes, la ponencia le correspondió a Napoleón Molina. Véase Archivo del Congreso (1946h). Ponencia, Comisión v de la Cámara de Representantes, 21 de noviembre de 1946, n.º 103, pp. 1678-1679. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, pp. 512-520.

55 Archivo del Congreso (1945o). Acta n.º 53 de la Comisión v del Senado, sesión del 20 de noviembre de 1945, n.º 91, pp. 2450-2484. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, p. 265.

Así, la discusión de la seguridad social finalmente se planteaba en Colombia como un derecho⁵⁶.

Llama la atención que los requisitos para acceder a una pensión de vejez no fueran objeto de mayor controversia⁵⁷, salvo el que se refería al incremento de la edad respecto de la Ley 6.^a de 1945^[58], tal y como lo puso en evidencia el representante Molina, toda vez que la Ley 6.^a de 1945 fijaba la edad de jubilación en 50 años. La misma discusión se dio por parte de los representantes Molina, Múnera, Pedro Claver Gómez, Socarrás y Díaz, este último solicitaba respetar las normas sociales ya existentes⁵⁹.

56 Destaca Jaramillo Giraldo que el proyecto de ley fue presentado después de discusiones teóricas importantes, en las que existió un consenso de los partidos políticos, de tal manera que no se trata de un asunto propio del liberalismo o del conservatismo. En Archivo del Congreso (1945o). Acta n.º 53 de la Comisión v del Senado, sesión del 20 de noviembre de 1945, n.º 91, pp. 2450-2484. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, pp. 316-317.

57 Por ejemplo, en los análisis hechos por Schoenbaum solo se hace referencia al hecho de que fijar una edad en 55 años implicaría unas tasas de cotización altas y, por ende, a la conveniencia de fijar edades superiores, en Archivo del Congreso (1945j). Acta n.º 35 de la Comisión v del Senado, 8 de octubre, pp. 1108-1112. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, p. 170. En la proposición número 133 se señala claramente que la pensión de vejez reemplazaría la de jubilación, creando reglas para la coexistencia del cubrimiento por parte del empleador, trasladando la discusión al espacio de la coexistencia con el manejo de riesgos ya cubiertos por el empleador u otras entidades previsionales. En Archivo del Congreso (1945m). Acta n.º 46 de la Comisión v del Senado, sesión del 30 de octubre de 1945, 5 de noviembre, n.º 67, pp. 1658-1660. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, p. 225. Incluso en la presentación final del ponente Jaramillo Giraldo no se hace ninguna mención a la jubilación y/o vejez, teniendo más relevancia los asuntos de salud y riesgos profesionales, en Archivo del Congreso (1946b). Relación de debates, Comisión v del Senado, 25 de enero de 1946, n.º 109, pp. 1211-1215. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, pp. 408-410.

58 En Archivo del Congreso (1946c). Actas de Comisiones, Comisión v de la Cámara de Representantes, 3 de agosto de 1946, n.º 12, pp. 123-125. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, pp. 422-426.

59 En Archivo del Congreso (1946f). Acta de Comisión n.º 25, Comisión v de la Cámara de Representantes, 27 de septiembre de 1946, n.º 67, pp. 976-977. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, pp. 475-477.

En el proyecto de ley resultante de las deliberaciones en el Senado de la República⁶⁰ se mantuvieron la pensión mensual vitalicia de vejez (artículo 43), el aumento de su cuantía proporcional al número de cotizaciones adicionales, así como las características especiales del grupo familiar (artículos 44 y 45) y la incompatibilidad entre pensión de invalidez y vejez (artículo 45), entre otras cosas.

Los aspectos que mayor preocupación generaron fueron la administración y el tipo de entidad que estaría encargada de ejecutar el programa de seguro social, las contingencias cubiertas, así como los beneficiarios del programa, el manejo que debería darse a quienes ya estuvieran directamente cubiertos por sus empleadores y las obligaciones del Estado en su establecimiento.

En primer lugar, el ministro del Trabajo Arriaga manifestó desde el principio su preocupación respecto a que la entidad administradora se politizara y, por ende, la opción a considerar era que esta no fuera pública sino que tuviera “un carácter casi privado”, implicando un perfil claramente técnico⁶¹. En igual sentido conceptuó Schoenbaum, al señalar que las entidades administradoras del seguro social debían “ser constituidos (sic) como entidades autónomas independientes en cuanto sea posible de influencias variables de la política [pues se trata de] una institución de tanto (sic) alcance político, social y financiero [que no debe depender] de los cambios bruscos en la política nacional”⁶².

En segundo lugar se encontraba el tópico de las contingencias y personas cubiertas por el seguro social. El ministro Arriaga lo consideró como objetivo “de todos, absolutamente todos los trabajadores sin excepción”⁶³. Es decir que, si bien es cierto seguía el modelo ale-

60 Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, pp. 318-342.

61 Archivo del Congreso (1945). Anales del Senado, serie I, Acta de la Comisión v en sesión del 8 de agosto de 1945, 9 de agosto, n.º 11. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, pp. 58-59.

62 Emil Schoenbaum, en Archivo del Congreso (1945j). Acta n.º 35 de la Comisión v del Senado, 8 de octubre, pp. 1108-1112. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, p. 163.

63 Archivo del Congreso (1945). Anales del Senado, serie I, Acta de la Comisión v en sesión del 8 de agosto de 1945, 9 de agosto, n.º 11. Rengifo, J. M., (comp.), (1952),

mán, con las restricciones propias, el seguro social pretendía no distinguir entre los diversos trabajadores y llegar a una amplia masa, no general, pero importante en términos de cubrimiento. De hecho, el profesor Thullen, técnico del seguro social, señaló como ideal el seguro universal, pero “las condiciones de nuestros países no resultaban adecuadas por el momento para la realización de este ideal, ya que en la práctica resultarían muchas dificultades, sobre todo en lo administrativo”⁶⁴. Señalar que todos los trabajadores estarían cubiertos no garantizaba la facilidad de la tarea, pues algunos de ellos representaban problemas administrativos, como los independientes⁶⁵, los trabajadores a domicilio, los trabajadores agrícolas y los extranjeros.

En lo que atañe al manejo que debería darse a quienes ya estuvieran directamente cubiertos por sus empleadores, tercer aspecto que generó preocupación, los senadores Téllez y Llorente reconocieron la importancia del seguro social, pero consideraron necesario presentar algunas objeciones pues “habrá resistencia por parte de los que ya tienen sus organizaciones y que el tránsito de éstas al nuevo estatuto será muy difícil”, siendo ejemplo de esto el caso de los obreros al servicio

op. cit., *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, pp. 58-59. En este sentido, Schoenbaum señaló que “las leyes modernas someten al seguro obligatorio a todos los trabajadores, sin distinción de salarios, y fijan el límite máximo de salario, solamente para calcular la cuantía de los beneficios y de las contribuciones”, en Archivo del Congreso (1945j). Acta n.º 35 de la Comisión v del Senado, 8 de octubre, pp. 1108-1112. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, p. 166.

64 Archivo del Congreso (1945g). Acta n.º 20 de la Comisión v del Senado, sesión del 4 de septiembre de 1945, 11 de septiembre, n.º 24, pp. 564-566. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, pp. 109-117.

65 Véase la recomendación de Thullen en Archivo del Congreso (1945g). Acta n.º 20 de la Comisión v del Senado, sesión del 4 de septiembre de 1945, 11 de septiembre, n.º 24, pp. 564-566. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, p. 116. En igual sentido recomendó Schoenbaum, en Archivo del Congreso (1945j). Acta n.º 35 de la Comisión v del Senado, 8 de octubre, pp. 1108-1112. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, p. 165.

de las petroleras⁶⁶. En la Cámara de Representantes dieron un debate similar los representantes Claver Gómez y Molina en el sentido de excluir a todos aquellos trabajadores que ya contaban con beneficios pagados por sus empleadores u otras cajas⁶⁷. Y este es un punto fundamental en la medida en que buena parte de las discusiones legislativas giraron alrededor de este tema. Representantes de los trabajadores se hicieron presentes en el trámite legislativo buscando exceptuarse del ámbito de protección del seguro social, generándose así debates judiciales, como también la permanencia de regímenes especiales que desde ese momento han sido difíciles de desmontar en el país⁶⁸.

En este sentido, el senador Arredondo pretendió con su ponencia generar un ambiente de tranquilidad, puesto que “el sistema de los seguros sociales, tal y como está contenido en el proyecto, no va a afectar para nada su situación, ni a disminuir sus prestaciones, ni a derogar los pactos suscritos, sino a hacerles llegar a los demás trabajadores, mucho más numerosos y mucho más abandonados, alguna parte de los beneficios de que aquella minoría disfruta”⁶⁹.

Esto pone en evidencia uno de los puntos en los que se presentarían las tensiones no solo por parte de los trabajadores beneficiados sino en los poderes ejecutivo y legislativo: mantener o no las prestaciones de ciertos grupos de trabajadores, y con esto la existencia de instituciones creadas para tal fin⁷⁰. Acompañado esto de otras consideraciones,

66 Archivo del Congreso (1945b). Anales del Senado, serie I, Acta de la Comisión v en sesión del 8 de agosto de 1945, 10 de agosto, n.º 12. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, pp. 60-61.

67 Véase Archivo del Congreso (1946e). Acta n.º 23 de la Comisión v de la Cámara de Representantes, 2 de octubre de 1946, n.º 62, pp. 873-875. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, pp. 469-472.

68 Sobre los intereses que rodearon la creación del Instituto de Seguros Sociales véase, por ejemplo, Jaramillo Pérez, I. (2004), *op. cit.*, *10 años de seguridad social en Colombia. Análisis legislativo, normativo y estadístico de los 10 años de la Ley 100 de 1993*, pp. 128 y ss.

69 Archivo del Congreso (1945c). Ponencia n.º 1 de la Comisión v, 14 de agosto, n.º 1. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, p. 63.

70 Schoenbaum señaló de manera categórica la inconveniencia de la coexistencia de instituciones de previsión social con el sistema de seguro social y, por ende, recomendaba la estricta vigilancia de las entidades que permanecerían así, como la necesidad de

como los diversos tipos de empleadores y su capacidad económica, los privilegios de ciertos trabajadores y su capacidad de negociación, las dificultades del ejercicio del derecho de asociación, entre otras. Durante los debates en el legislativo se hicieron presentes representantes gremiales y de trabajadores que dan cuenta de esta tensión⁷¹. Así, la Asociación patronal de barberos y peluqueros de Bogotá intentó demostrar que el establecimiento del seguro social afectaría su situación toda vez que el cumplimiento de las leyes implicaría erogaciones cuantiosas que podrían poner en riesgo sus negocios⁷², proponiendo, entonces, su exclusión del régimen impuesto por la Ley 6.^a de 1945 y de la nueva ley de seguros sociales⁷³. Esta perspectiva tenía, por su parte, la mirada de los trabajadores por medio de la Sociedad de barberos de Bogotá, que apoyaban tanto el cumplimiento de la Ley 6.^a de

revisiones periódicas para su permanencia. En Archivo del Congreso (1945j). Acta n.º 35 de la Comisión v del Senado, 8 de octubre, pp. 1108-1112. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, p. 173. La controversia por la permanencia o no de las cajas existentes también se dio entre el ministro Arriaga Andrade y el senador Bernal Jiménez, siendo para el primero imposible aplicar con todo rigor la prohibición de crear nuevas cajas, en tanto que para el segundo sí resultaba inconveniente la mencionada coexistencia. Por su parte, el senador Cárdenas reconoce la existencia de cajas competentes y serías como la de Cundinamarca, proponiendo fórmulas intermedias. En Archivo del Congreso (1945j). Acta n.º 35 de la Comisión v del Senado, 8 de octubre, pp. 1108-1112. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, pp. 177-178.

71 Los médicos presentaron sus posiciones y puntos de vista a través de diversas organizaciones, sin embargo, dado que estas tenían que ver con el proyecto en el aspecto de salud, las hemos obviado por nuestro enfoque exclusivo en materia pensional.

72 Esta organización participó en reiteradas oportunidades presentando sus intereses. En este sentido, véase Archivo del Congreso (1945d). Acta n.º 11 de la Comisión v del Senado, sesión extraordinaria del 23 de agosto de 1945, 24 de agosto, n.º 9. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, pp. 82-83.

73 En memorándum en Archivo del Congreso (1945h), 15 de septiembre, n.º 28, p. 665. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, pp. 124-127, y en Archivo del Congreso (1945p), 6 de diciembre, n.º 95, pp. 1593-1594. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, pp. 384-391.

1945 como el proyecto del seguro social⁷⁴, pues, a su juicio, el “empresario que no pueda responder por las prestaciones sociales de sus trabajadores, no es justo que mantenga asalariados a su servicio”⁷⁵.

Para la Sociedad de Agricultores de Colombia⁷⁶, el problema estaba en que en el proyecto se establecían “regionalismos administrativos” que creaban diferencias entre las regiones, resultando afectada la región agrícola y pobre del país, atentando así contra el mutualismo que le era propio al seguro social. A su juicio, era mejor empezar por el seguro de enfermedad general y maternidad, sin cubrimiento familiar, y con su funcionamiento ir implementando poco a poco la extensión en los riesgos.

Por su parte, el grupo de profesores de segunda enseñanza, representado por Gabriel Anzola Gómez, expresó la necesidad de contar con las garantías completas, incluyendo a los profesores que trabajaban por horas⁷⁷. Esta solicitud fue respaldada por senadores como Bernal Jiménez, que consideraba que los profesores habían “sido desatendidos a lo largo de la historia por lo que hace a las prestaciones sociales, y el Estado le está debiendo a estos servidores públicos una compensación”. A esta proposición respondió el senador Cárdenas en el sentido que había una tendencia a mejorar los salarios de los profesores y resaltó que otros grupos y gremios tampoco habían sido

74 En igual sentido, otros trabajadores apoyaban el proyecto, tal es el caso de la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC) en 1945. Véase Rodríguez, O. (1992b), *op. cit.*, “Los seguros sociales de reparto: un propósito nacional”, en Rodríguez, O.; Arévalo, D.; Ayala, U. y Arévalo, E. I., *Estructura y crisis de la seguridad social en Colombia (1946-1992)*, p. 80.

75 Archivo del Congreso (1945i). Comunicación del 19 de septiembre de 1945, 24 de septiembre, n.º 35, p. 845. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, pp. 146-148.

76 Archivo del Congreso (1945l). Acta n.º 43 de la Comisión v del Senado, sesión del 24 de octubre de 1945, 2 de noviembre, n.º 65, pp. 1602-1603. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, pp. 215-219.

77 En Archivo del Congreso (1945n). Acta n.º 48 de la Comisión v del Senado, sesión del 6 de noviembre de 1945, 17 de noviembre, pp. 2022-2025. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, pp. 239-246.

atendidos en debida forma, para concluir que “no creo que debamos establecer excepciones para favorecer unos gremios dejando en el abandono otros”.

A su vez, la Confederación de Trabajadores Colombianos (CTC) consideró el proyecto antitécnico, restringido en los riesgos a cubrir, “demasiado discriminatorio y minucioso”, proponiendo un marco más general para no tener que acudir a reformas legales cada vez que fuera necesario hacer ajustes actuariales y financieros⁷⁸.

Finalmente es necesario mencionar la participación activa y reiterada de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), a través de su representante Enrique Casas, quien en diversas oportunidades⁷⁹ manifestó reparos a aspectos puntuales, como la inclusión de los trabajadores a domicilio⁸⁰.

Además de los intereses de gremio, para el representante Molina resultaba difícil resolver el hecho de que para el momento los trabajadores recibían la pensión de jubilación sin pagar nada a cambio, en tanto que el seguro social impondría unas obligaciones económicas, que tal vez no estarían dispuestos a asumir por significar un detrimento en su salario. Con una claridad evidente, el ministro Arriaga aclaró que la propuesta del seguro social “debe estudiarse con un criterio distinto del que se estudia un proyecto de ley que consagra prestaciones que deben ser satisfechas por los patronos, pues no debe

78 Archivo del Congreso (1945k). Acta n.º 39 de la Comisión v del Senado, sesión del 16 de octubre de 1945, 22 de octubre, n.º 56, pp. 1343-1346. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, pp. 192-196.

79 Archivo del Congreso (1945e). Acta n.º 13 de la Comisión v del Senado, sesión del 27 de agosto de 1945, 27 de agosto, n.º 11. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, pp. 87-90; Archivo del Congreso (1945f). Acta n.º 14 de la Comisión v del Senado, sesión del 28 de agosto de 1945, 30 de agosto, n.º 14. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, pp. 91-93.

80 Archivo del Congreso (1945d). Acta n.º 11 de la Comisión v del Senado, sesión extraordinaria del 23 de agosto de 1945, 24 de agosto, n.º 9. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, pp. 83-84.

perderse de vista que el proyecto de ley que se discute favorece a todos los trabajadores, y no únicamente a una minoría pequeña”⁸¹.

En el pliego de modificaciones elaborado por la Cámara de Representantes, la diferencia se pretendió sortear señalando no la exclusión sino la complementariedad. En este sentido, si el empleador otorgaba prestaciones mejores que las del seguro social, continuaba a su cargo la correspondiente diferencia, en tanto que si la prestación era menor a la ofrecida operaría el esquema ofrecido por el seguro social. De esta manera, cualquiera de las opciones estaría beneficiando al trabajador, se respetaban regímenes más generosos y se garantizaba la obligatoriedad para todos los trabajadores⁸². En el Senado existieron diversas objeciones al pliego de modificaciones y, aunque algunas fueron aceptadas, la que sí recibió un rechazo rotundo fue precisamente esta, al considerarse inaceptable la permanencia de una dualidad de sistemas, los dos con cargas para los empleadores⁸³.

Finalmente, respecto al cuarto aspecto, que se refiere al papel del Estado en la creación del sistema del seguro social, el ministro Arriaga consideró, desde las exposiciones iniciales, que el Estado debía hacer su aporte pero con la menor injerencia posible en temas administrativos⁸⁴, es decir, cumplir fundamentalmente con su obligación económica. Schoenbaum consideraba que los aportes del Estado resultaban importantes ya que tenían como finalidad “cubrir una gran parte de los gastos de construcción de hospitales, etc., y en parte los gastos de administración y los déficits, según el artículo 51” del

81 Archivo del Congreso (1946c). Actas de Comisiones, Comisión v de la Cámara de Representantes, 3 de agosto de 1946, n.º 12, pp. 123-125. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, p. 425.

82 En Archivo del Congreso (1946g). Ponencia, Comisión v de la Cámara de Representantes, 20 de noviembre de 1946, n.º 102, pp. 1625-1627. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, p. 510.

83 En Archivo del Congreso (1946i). Comisión v de la Cámara de Representantes, Vol. 624, Tomo x, pp. 371-382. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, p. 530.

84 Archivo del Congreso (1945). Anales del Senado, serie I, Acta de la Comisión v en sesión del 8 de agosto de 1945, 9 de agosto, n.º 11. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, pp. 58-59.

proyecto⁸⁵. De hecho, el ponente Jaramillo Giraldo justificó la regulación sobre la administración y gastos de administración señalando que el seguro social “no será, pues, un apostolado, pero tampoco vamos a permitir que se convierta en una ubre más de ese inmenso establo que es la burocracia colombiana”⁸⁶.

Un aspecto que consumió buena parte de los debates fue el manejo de las cesantías y la pensión para aquellas personas a quienes se les terminaba el contrato antes de cumplir con el tiempo exigido para el pago de la pensión de jubilación. Por un lado estaban los argumentos económicos y de resistencia financiera de las empresas, que, de aceptarse, generarían la imposibilidad para el trabajador de acumular este tiempo para efectos de la pensión de jubilación, pues cada nuevo trabajo le implicaría empezar nuevamente en la construcción de esta pensión sin la seguridad de cumplir el tiempo requerido⁸⁷. En su momento, el ministro Arriaga consideró la exclusión del riesgo del desempleo (cesantías) atendiendo la recomendación de la Organización Internacional del Trabajo⁸⁸. De hecho, un número significativo de la jurisprudencia posterior a la expedición de la Ley 90 de 1946 se referiría a la similitud entre los riesgos cubiertos por las cesantías y por la pensión de jubilación. Aunque en un caso en particular se atendió a la posibilidad de compensar con la pensión sumas adeudadas al empleador, es diciente que “si el auxilio de cesantía tiene como finalidad primordial la de asegurar la subsistencia del asalariado

85 En Archivo del Congreso (1945j). Acta n.º 35 de la Comisión v del Senado, 8 de octubre, pp. 1108-1112. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, p. 169.

86 En Archivo del Congreso (1946b). Relación de debates, Comisión v del Senado, 25 de enero de 1946, n.º 109, pp. 1211-1215. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, p. 413.

87 En este sentido, véase Archivo del Congreso (1946b). Relación de debates, Comisión v del Senado, 25 de enero de 1946, n.º 109, pp. 1211-1215. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, pp. 414-418.

88 En Archivo del Congreso (1946c). Actas de Comisiones, Comisión v de la Cámara de Representantes, 3 de agosto de 1946, n.º 12, pp. 123-125. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, p. 425.

durante la época del desempleo, y es idéntica a la de la pensión jubilatoria, debiera existir el mismo tratamiento legal en presencia de ambas prestaciones”⁸⁹. En igual sentido existen diversos litigios frente al derecho de opción entre pensión de jubilación y auxilio de cesantía o la obligación del pensionado de devolver (o compensar de las mesadas) el valor recibido por cesantías⁹⁰, aunque la jurisprudencia aclaró el hecho que la incompatibilidad operaría para “períodos coincidentes, por lo cual el tiempo que exceda de veinte años puede ser computado separadamente para el efecto de liquidar sobre él, auxilio de cesantía, si es el caso”⁹¹.

El proyecto tuvo su etapa más difícil en la Cámara de Representantes llegándose incluso a discutir su deliberación⁹². En este sentido, el representante Estrada Monsalve consideraba la importancia del tema y por esto la necesidad de un estudio concienzudo. Por su parte, el representante Calderón denunciaba “la maniobra conservadora para oponerse a la discusión del proyecto”. Nuevamente en el Senado, y a pesar de las diferencias que se pudieran tener frente a los cambios realizados, la Comisión v consideró que “solamente la transacción oportuna salva el impase, renunciando a lo que consideramos mejor, a cambio de salvar lo que todos consideran bueno”. Así, terminaron aceptándose las modificaciones⁹³ y después de varios años de discusiones era realidad en Colombia un esquema de seguro social.

89 Sentencia del Tribunal Supremo del Trabajo, 22 de noviembre de 1948, M.P.: Diógenes Sepúlveda Mejía.

90 Véanse, por ejemplo, sentencias del Tribunal Supremo del Trabajo del 8 de octubre de 1947; del 10 de octubre de 1947; del 15 de agosto de 1948, M.P.: Castor Jaramillo Arrubla; del 31 de marzo de 1949, M.P.: Castor Jaramillo Arrubla, y del 21 de julio de 1949, M.P.: Luis Alberto Bravo.

91 Véase sentencia del Tribunal Supremo del Trabajo, 21 de julio de 1949, M.P.: Luis Alberto Bravo.

92 Archivo del Congreso (1946d). Acta n.º 53 de la Comisión v de la Cámara de Representantes, 14 de septiembre, n.º 47, pp. 634-636. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, pp. 447-449.

93 Archivo del Congreso (1946i). Comisión v de la Cámara de Representantes, Vol. 624, Tomo x, pp. 371-382. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, pp. 529-530.

A juicio de algunos, posición que compartimos, la Ley 90 de 1946 estaba bien concebida⁹⁴, aunque las normas posteriores perdieron la continuidad inicial⁹⁵; en tanto que, para otros, se trataba de un sistema rudimentario de seguridad social⁹⁶. Pero en cualquiera de los dos escenarios era ya una realidad y un avance respecto de la legislación existente.

Ahora bien, dentro de las recomendaciones de Thullen se encontraba la de una aplicación paulatina y escalonada en términos territoriales, de riesgos y de beneficiarios cubiertos por el nuevo esquema del seguro social⁹⁷; fórmula que fue acogida en Colombia. El ponente Jaramillo Giraldo, en sesión del 13 de diciembre de 1945, insistió en este sentido, pues “no es necesario presentar muchos argumentos en defensa de la aplicación metódica y gradual de los seguros; me haría interminable si pasase, ante vosotros, la dolorosa película de las quiebras sufridas por algunas Cajas, en América, en gran parte por no haber tenido la orgullosa modestia de esperar sin desesperar, sin saltar etapas, sin quemar períodos, sin dejarse llevar por la embriaguez de la utopía”⁹⁸.

En primer lugar se necesitaban gestiones administrativas y financieras previas al establecimiento del seguro⁹⁹, entre ellas estudios actuariales. Así, la sección actuarial de la comisión organizadora y planificadora del régimen de seguros sociales en Colombia estuvo a cargo del brasilero Gastao Quartín Pinto de Moura, quien se ocupó de la “rectificación del número de nacimientos en Colombia en el decenio anterior al censo de 1938. Cálculo de los coeficientes de natalidad.

94 Restrepo Hoyos, J. (1960), *op. cit.*, *Aspectos económicos de la seguridad social en Colombia*, p. 69.

95 Cetina Vargas, O. (1986), *op. cit.*, *Derecho integral de seguridad social*, p. 104.

96 Bushnell, D. (2007), *op. cit.*, *Colombia. Una nación a pesar de sí misma*, p. 300.

97 Archivo del Congreso (1945g). Acta n.º 20 de la Comisión v del Senado, sesión del 6 de septiembre de 1945, 11 de septiembre, n.º 24, pp. 564-566. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, p. 114.

98 En Archivo del Congreso (1946b). Relación de debates, Comisión v del Senado, 25 de enero de 1946, n.º 109, pp. 1211-1215. Rengifo, J. M., (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Tomo II, p. 398.

99 Instituto de Seguros Sociales (1989), *op. cit.*, *Evolución histórica del seguro social 1949-1989*, p. 43.

Determinación de las tasas de fecundidad total y general, efectiva y legítima para Colombia, según edades. Estimación del número de asegurados a mediados del año de 1949; su distribución por sexos y grupos de edades; escalas de salarios por sexos y grupos de edades. Probabilidad de un asegurador del sexo masculino de ser casado. Edades medias de las esposas de los asegurados casados”, entre otros asuntos¹⁰⁰. En marzo de 1947, el Gobierno nombró al técnico en seguros Rudolph Metalle como presidente de la comisión organizadora y planificadora del régimen de seguros sociales en Colombia¹⁰¹, expidió el Decreto 2402 de 1947 creando el Departamento Nacional de Seguros Sociales¹⁰² y el Congreso de la República autorizó una partida de \$200 000 para la apertura del Departamento Nacional de Seguros Sociales, dependiente del Ministerio del Trabajo¹⁰³.

Como hemos tratado de hacer evidente, la creación institucional de la seguridad social (en particular del seguro social) en Colombia estuvo marcada por la legislación laboral, a través de la Ley 6.^a de 1945^[104], y por la convivencia y coexistencia de las antiguas y nuevas entidades previsionales.

Así estableció la Ley 6.^a de 1945, en su calidad de estatuto laboral¹⁰⁵, el reconocimiento de la pensión de jubilación como prestación

100 Véase Instituto de Seguros Sociales (1989), *op. cit.*, *Evolución histórica del seguro social. 1949-1989*, p. 47.

101 *Ibidem*, p. 43.

102 *Ibidem*, p. 44.

103 Arias Ramírez, J. (2007), *op. cit.*, *Seguro social, el final de una historia*, p. 19.

104 Para algunos, “la expedición de la Ley 6.^a de 1945 es la norma que institucionaliza a la previsión social como una forma de protección social para los empleados y obreros...”. En Cañón Ortigón, L. (2003), *op. cit.*, “Evolución de los conceptos de seguridad social y sistema de seguridad social en Colombia”, en Carrasco, E., (coord.), *Diez años del sistema de seguridad social colombiano: evaluación y perspectivas*, p. 20. En tanto que para otros se trata de “una norma de carácter coyuntural, [que] se expide en cumplimiento de una promesa electoral del Partido Liberal, [pero que] no obedece a la estructura económica del país, pues fue diseñada para grandes industrias inexistentes hasta entonces en Colombia”, en Ostau de Lafont de León, F. R. (2006), *op. cit.*, *El discurso paternalista en la formación de la norma laboral, construcción histórica*, p. 192.

105 El Decreto 2663 de 1950 recogió las normas laborales existentes al momento, convirtiéndose en el primer estatuto laboral o Código Sustantivo del Trabajo, que finalmente “no sólo cerró el capítulo más importante en la historia de la legislación laboral,

patronal especial para aquellos trabajadores que cumplieran con una edad de 50 años y 20 años de servicios continuos¹⁰⁶; todo esto hasta tanto se organizara el seguro social obligatorio (artículo 12)¹⁰⁷. En iguales condiciones, la ley reconoció en una sección diferente (III) las “prestaciones oficiales” para los empleados y obreros nacionales¹⁰⁸; se reconocieron las reglas especiales en el caso del ramo de Guerra

sino que configuró el marco jurídico que, con algunas innovaciones posteriores, todavía rige las relaciones laborales en Colombia”, véase Ocampo, J. A.; Bernal, J.; Avella, M. y Errázuriz, M., (2007c), *op. cit.*, “La consolidación del capitalismo moderno”, en Ocampo Gaviria, J. A., (comp.), *Historia económica de Colombia*, p. 326.

106 Y aunque es evidente que la jubilación resultaba difícil de conseguir (años continuos de servicio en una misma empresa), se consideraba que esta resultaba “socialmente injusta”, en el entendido que se trataba de un beneficio para algunos y una carga para la sociedad. En Restrepo Hoyos, J. (1960), *op. cit.*, *Aspectos económicos de la seguridad social en Colombia*, p. 158. Pero, además de esto, existía una necesidad de garantizar las prestaciones sociales, así como evitar la inviabilidad financiera de las empresas, “lo que exigió la aparición del sistema de seguridad social tradicional, creado entonces como un mecanismo institucional y financiero autónomo”. En Jaramillo Pérez, I. (2004), *op. cit.*, *10 años de seguridad social en Colombia. Análisis legislativo, normativo y estadístico de los 10 años de la Ley 100 de 1993*, p. 127.

El artículo 14 de la Ley 6.^a de 1945 estableció la obligación para aquellas empresas cuyo capital excediera de \$1 000 000. La pensión equivaldría a las dos terceras partes del promedio de los salarios devengados, sin que pudiera ser menor a \$30 ni excediera de \$200. Tal y como se mencionó, la pensión excluía el auxilio de cesantías. Esta prestación fue reformada por la Ley 64 de 1946 en el sentido de incluir empresas con capital de \$800 000 (artículo 8.º) y de permitir la coexistencia de la pensión de jubilación con el auxilio de cesantías para trabajadores con una prestación de servicios superior a los veinte años (artículo 9.º). Hoy es posible señalar que “la aplicación de este código en materia pensional creó deuda pensional privada, la que ha venido normalizándose, al menos en parte, mediante la obligación de constituir patrimonios autónomos que respondan al valor actual del respectivo cálculo actuarial, a cargo de los empleadores”. En Castillo Cadena, F. (2005), *Constitución y legislación: evolución y estado actual*, pp. 117 y 118.

107 Esta transición generó un número importante de litigios en la medida en que se discutió si se podía contar o no el tiempo trabajado previamente a la norma. En este sentido, véanse sentencias de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, del 23 de junio de 1955, del 13 de diciembre de 1955 o del 21 de febrero de 1974, M.P.: José Eduardo Gnecco Correa.

108 Debemos reconocer que, en este sentido, la norma permitió acumular, para los efectos de la pensión de jubilación, los servicios prestados en cualquier entidad de derecho público, lo que facilitaba la movilidad de los trabajadores entre las distintas entidades públicas.

(artículo 26), notarías (artículo 27), docentes (artículo 29), trabajadores de Ferrocarriles Nacionales, empresas ferroviarias¹⁰⁹ y salinas de la nación (artículos 30, 31 y 32).

Se entiende entonces que la pensión es

una prolongación del salario, o de cualquiera otra manera, [...], un medio de proveer a la subsistencia del asalariado, en el estado de destitución, cuando no le es posible hallar trabajo remunerador para atender a sus necesidades vitales. [Para concluir que] se la considera como pensión alimentaria, y es esa la razón para que la ley determine que no es susceptible de suspensión o pérdida en ningún caso.¹¹⁰

Por su parte, la mencionada Ley 6.^a de 1945, en su artículo 18, dio origen a la Caja Nacional de Previsión Social de los empleados y obreros nacionales¹¹¹, autorizando a “las instituciones de previsión social de empleados y obreros oficiales, ya existentes, [...], a su arbitrio, y por decisión de sus organismos directivos, fundirse con la Caja [...] o continuar como entidades independientes, en cuyo caso los empleados u obreros afiliados a ellas no gozarán sino de las prestaciones que tengan establecidas las respectivas asociaciones o corporaciones” (artículo 21).

Sin embargo, si la decisión de permanecer en una u otra entidad estaba dada por las prestaciones que ofrecían, estas cada vez más irían en búsqueda de mejoras frente a sus afiliados con independencia de

109 Estos aspectos fueron reformados posteriormente por la Ley 64 de 1946 (artículos 11-15).

110 Colombia, sentencia del Tribunal Supremo del Trabajo, 22 de noviembre de 1948, M.P.: Diógenes Sepúlveda Mejía. El proceso que dio origen a la sentencia analiza si la mala conducta o un delito contra la empresa implica la pérdida de la pensión de jubilación.

111 Con ocasión de definir el tipo de vínculo que unía a los trabajadores con la Caja Nacional de Previsión Social se señaló que esta gozaba de autonomía administrativa y patrimonio autónomo, con la finalidad de “realizar una función propia del Estado, como es la relativa al reconocimiento y pago de las prestaciones de sus servidores”. En sentencia del Tribunal Supremo del Trabajo, 27 de abril de 1950, M.P.: Diógenes Sepúlveda Mejía.

su viabilidad y capacidad económica. Claro factor este de ruptura¹¹² en la medida en que, por un lado, se buscaba el establecimiento de una entidad que cobijara a todos los trabajadores¹¹³, para ir extendiendo poco a poco su espectro de amparo, pero al mismo tiempo existían regímenes especiales y particulares adoptados por la misma ley, pues algunos consideraban necesaria la prevalencia de sus condiciones particulares¹¹⁴. Y esto empieza a hacer parte de una paradoja y de un círculo vicioso permanente en el país, no solo desde el punto de vista institucional, con una coexistencia de otras entidades e incluso seccionales¹¹⁵ del propio Instituto Colombiano de Seguros Sociales, sino también en cuanto a los actores, de manera que “desde 1945 en adelante se desencadena en el país un afán por establecer cajas de previsión, sin plan, ni método, sin organización técnica administrativa, sin estudios actuariales que lo han conducido, en el plan de seguridad social, a un caos que debe remediarse necesariamente si quiere darse

112 Coincidimos en este sentido con los autores que consideran que el sistema nació fracturado y fragmentado. Véase Rodríguez, O. (2005), *op. cit.*, “Avatares de la reforma del sistema de seguridad social, Ley 100 de 1993”, en Salama, P. y otros, *Sistemas de protección social: entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social*, p. 185.

113 “No contempló esa ley para los trabajadores particulares la posibilidad de constituir cajas privadas de previsión que atendieran al suministro de las prestaciones e indemnizaciones por ella establecidas, sino que prefirió constituir un régimen transitorio de gravamen total para los patronos en tanto que una institución de alcances nacionales, como es el Seguro Social, iba asumiendo paulatinamente la totalidad de los riesgos originados en el contrato de trabajo”. En sentencia de la Corte Suprema de Justicia, 10 de diciembre de 1954. El fallo se da con ocasión de un descuento del 3 % para la caja de previsión social establecida por el empleador (Colegio de Boyacá). Advierte la Corte que ya que no operaba el seguro social obligatorio, no era posible hacer ningún descuento, máxime cuando la caja estaba a cargo del empleador.

114 En tal sentido, “cuando entró en vigencia el Seguro Social, en el año 1967, muchas entidades privadas se exceptuaron de la aplicación de los Seguros Sociales Obligatorios gracias al cabildeo o *lobby*”. En Castillo Cadena, F. (2005), *op. cit.*, *Constitución y legislación: evolución y estado actual*, p. 118. Como ejemplo el autor señala a las petroleras, que han sido obligadas al reconocimiento del tiempo a su servicio. En este sentido véase, por ejemplo, las sentencias de la Corte Constitucional T-323 de 1996, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz; T-784 de 2010, M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto o T-205 de 2012, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio.

115 A partir de 1946, el ICSS estaba autorizado para establecer cajas seccionales con autonomía administrativa total. En Instituto de Seguros Sociales (2006), *op. cit.*, *Seguro social para siempre. ISS, 60 años de seguridad social 1946-2006*, p. 28.

tranquilidad, bienestar y seguridad a los servidores del sector oficial”, problema este que se agravaría con el paso del tiempo¹¹⁶.

Como se ha mostrado, algunos grupos de trabajadores se oponían al establecimiento del seguro social, o lo aceptaban en la medida en que no afectara sus intereses particulares. Sin embargo, con el paso del tiempo, esos trabajadores empezarían a reconocer el valor del seguro social y su potencialidad¹¹⁷, tal vez como consecuencia de la paulatina protección ofrecida por este.

Así, antes de cumplir con el tiempo requerido para pensionarse, en un caso en que se despidió a un trabajador aduciendo las gravosas cargas sociales, la Corte Suprema de Justicia le llamó la atención a la entidad empleadora pues “nada hizo para proteger el derecho en los días de su formación, ni para garantizar gradualmente el tiempo de servicios, como era lo natural para un derecho que se consolida por acumulación, sin cuya garantía era presumible que fueran muy improbables las posibilidades de que trascendieran en la realidad”. Y concluyó que

una protección gradual como la sugerida aquí no es posible sino bajo el régimen del seguro social obligatorio, donde un fondo común que se formara con la tributación oficial, patronal y obrera, hiciera viable un auténtico régimen de garantías al trabajador, contribuyendo a cimentar las buenas relaciones entre las clases productoras de la riqueza y los deberes de fidelidad, protección, lealtad y obediencia,

116 Véase Rengifo, J. M. (1989), *op. cit.*, *La seguridad social en Colombia*, p. 47.

117 El desarrollo en América Latina del seguro social estuvo influenciado por las experiencias europeas, aunque ya “estaba en el aire”; sin embargo, los inconvenientes legislativos iniciales fueron resultado de iniciativas de élites burocráticas y políticas, además de la oposición de los trabajadores, sin desconocer que para algunos el seguro social implicaba una nueva figura de una sociedad más justa y humana, en Malloy, J. M. (1986), *op. cit.*, “Statecraft, política y crisis de la seguridad social. Una comparación de la América Latina y los Estados Unidos”, en Mesa-Lago, C. (selec.), (1986), *La crisis de la seguridad social y la atención en salud*, p. 50, y Tamburi, G. (1986), *op. cit.*, “La seguridad social en la América Latina: tendencias y perspectiva”, en Mesa-Lago, C. (Selec.), (1986), *La crisis de la seguridad social y la atención en salud*, pp. 79-80.

sin los cuales no es posible comprender la armonía de aquellas en la forma pretendida pero no lograda por nuestras leyes sociales.¹¹⁸

Se enfatiza entonces en la particularidad de la pensión, ya que esta no tiene

el carácter de sueldos ni de salarios, pues [...], las pensiones son instituciones establecidas por motivos de “previsión social” y que tienen por finalidad atender a la subsistencia de algunas personas que por razón de su edad y estado de pobreza no pueden subvenir a sus más apremiantes necesidades, después de haber consumido sus energías y su edad útil en servicio de la empresa o entidad. La sociedad está interesada en que dichas personas no carezcan de lo necesario para su sostenimiento, y por este motivo procura que disfruten de una asignación que las coloque en circunstancias de no perecer de inanición.

La conclusión entonces era que “el verdadero concepto de las pensiones de que se trata es el de un gravamen establecido, por motivos de interés social, a cargo de las mencionadas empresas, y a favor de los empleados u obreros que reúnen las condiciones señaladas en la ley”¹¹⁹.

Con todo, ese reconocimiento se hace en algunos casos sin perder su espacio privilegiado, sin ceder ese “espacio propio”. Así,

no ha representado tampoco un inconveniente menor el hecho de que los sindicatos y organizaciones de trabajadores asalariados —que

118 Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, 12 de mayo de 1955.

119 En este proceso, el Banco de Londres y América del Sur Ltda. alegaba que, como la normativa que concedía pensiones especiales se había promulgado con posterioridad al ingreso del trabajador a la empresa, solo debían tenerse en cuenta los años de servicios que coincidieran con la vigencia de la Ley 1.^a de 1932 y no los anteriores. Para el Tribunal, el argumento no era de recibo por la aplicación inmediata y hacia el futuro de la ley laboral. Sentencia del Tribunal Supremo del Trabajo, 21 de marzo de 1950, M.P.: Luis Alberto Bravo.

siempre han tenido mayor capacidad para organizarse y desarrollar espíritu de cuerpo— por la fuerza de la costumbre han llegado a considerar el seguro social como una institución establecida privativamente para su exclusivo beneficio hasta el punto de llegar a oponerse a los intentos de extenderlo a otros sectores o grupos integrantes de la fuerza de trabajo nacional.¹²⁰

Por otro lado, no es desconocido que el mismo Instituto Colombiano de Seguros Sociales alimentó estas diferencias en su calidad de empleador. Así, en 1956 se creó el sindicato de base de los trabajadores de la Caja de los Seguros Sociales del Valle asesorados por la Unión de Trabajadores del Valle (Utraval)¹²¹, de tal manera que en 1957 y 1958 se dieron las primeras convenciones colectivas en Antioquia y Valle¹²², en las que obtuvieron beneficios importantes frente a los otros trabajadores y ciudadanos en general. Evidentemente, el problema no estuvo en el legítimo ejercicio del derecho de asociación sino en el uso egoísta del mismo.

Todo lo anterior lleva a concluir que la orientación inicial del seguro social estaba dirigida a los trabajadores asalariados, del sector económico formal, limitando la vinculación de otros trabajadores no “tipo”¹²³ y dejando por fuera a aquellos trabajadores no formales, atípicos, rurales y mucho más a la ciudadanía en general¹²⁴. Se trata de

120 Fundación Friedrich Ebert de Colombia (Fescol) (1983), *op. cit.*, *Análisis del desarrollo, situación actual y perspectivas de los seguros sociales de invalidez, vejez y muerte y de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Lineamientos para la reestructuración integral del sistema colombiano de seguridad social*, p. 10.

121 Instituto de Seguros Sociales (2006), *op. cit.*, *Seguro social para siempre. Iss, 60 años de seguridad social 1946-2006*, p. 39.

122 *Ibidem*, p. 41.

123 Fundación Friedrich Ebert de Colombia (Fescol) (1983), *op. cit.*, *Análisis del desarrollo, situación actual y perspectivas de los seguros sociales de invalidez, vejez y muerte y de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Lineamientos para la reestructuración integral del sistema colombiano de seguridad social*, pp. 5-6. Esto resulta realmente importante en un país en el que hay gran movilidad social, distintos tipos de empresas y una economía propia de un país en desarrollo. En *Ibidem*, p. 10.

124 En este sentido, “la Ley 6.ª de 1945 y la Ley 90 de 1946 son consideradas como aquellas que estructuraron el sistema de seguridad social en Colombia. Estas fueron

un modelo que se construye “sobre el contrato de trabajo y adopta un carácter corporativo, cuyas ventajas dependen del poder de presión de cada uno de los grupos sociales; por tanto, es excluyente de las otras formas de trabajo y profundamente inequitativo”¹²⁵.

Si bien es cierto que pretender el establecimiento universal, absoluto e integral de un sistema de seguro social en Colombia podría resultar difícil por la estructura social, económica y política del país, no por esto se puede perder de vista que para el legislador del momento fue claro apostar por la promulgación de la ley general, que se iría extendiendo poco a poco¹²⁶. Contando con el hecho de que a partir de la década del cuarenta se empieza a consolidar el trabajo asalariado como típico¹²⁷, resultaba oportuno y conveniente empezar por este segmento de la población. El problema estuvo en que los indicadores de protección no cobijaban ni siquiera a este grupo “natural” de amparo.

Finalmente quisiéramos referirnos a un aspecto que, si bien es cierto respondía a una decisión de administración que se iría superando con el tiempo, fue foco de inequidades, diferencias y exclusiones.

promulgadas durante la administración de Mariano Ospina Pérez, en una coyuntura marcada por la represión sobre el movimiento obrero y de inicios de la violencia. En este sentido, con el sistema de seguridad social se busca legitimar un Gobierno claramente represivo y la ley que sigue de cerca el modelo bismarckiano deja por fuera a la población rural”, Rodríguez, O. (2001), *op. cit.*, “La difícil consolidación de un Estado de Bienestar”, en Misas Arango, G., (edit.), *Desarrollo económico y social en Colombia*, p. 217.

125 Rodríguez Salazar, O. (2006), *op. cit.*, “Del patronato al aseguramiento en el sistema de protección social en Colombia: Asistencia, identificación y legitimidad”, en Le Boniec, Y. y Rodríguez Salazar, O. (eds.), *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*, p. 249.

126 Por eso no estamos de acuerdo en que “con la creación de las dos instituciones, Caja Nacional de Previsión (Cajanal) e Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ICSS) se pretendía cumplir con el principio de universalidad, ese objetivo no se logró en la práctica”, pues el objetivo inicial estaba en la población asalariada, por ende era imposible que tuviera alcance universal. En Arévalo, Hernández, D. (2006), *op. cit.*, “La protección al adulto mayor: Entre la dádiva y el derecho”, en Le Boniec, Y. y Rodríguez Salazar, O. (eds.), *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*, p. 295.

127 Ocampo, J. A.; Bernal, J.; Avella, M. y Errázuris, M., (2007c), “La consolidación del capitalismo moderno”, en Ocampo Gaviria, J. A., (comp.), *Historia económica de Colombia*, p. 247.

Se trata del cubrimiento progresivo de los riesgos por parte del Instituto Colombiano de Seguros Sociales.

Recuérdese que algunos legisladores del momento consideraron la implementación inmediata del seguro social como una utopía y, con el fin de evitar resultados lamentables, resultaba mejor la fórmula de crear un sistema integral que empezara por un cubrimiento limitado que se iría extendiendo de manera progresiva. Evidentemente los trabajadores resultaban ser el grupo focal más fácil para estos fines en la medida en que se podía determinar el ingreso base sobre el que se cotizaría, recibían pago periódico y el empleador se encargaría de las gestiones administrativas pertinentes.

Esta fue la fórmula acogida en Colombia, empezando con las prestaciones y servicios por enfermedad general y maternidad¹²⁸, por representar la necesidad más urgente¹²⁹. Sin embargo, en materia de pensión debieron pasar casi veinte años para hacer realidad su implementación, hecho que originó todo tipo de críticas y discusiones que parecían superadas con el establecimiento del seguro social. Incluso, el propio sistema de salud con el que se estrenó el Instituto Colombiano de Seguros Sociales tenía falencias frente a la población en general.

128 Así, la Ley 90 de 1946 fue sancionada por Mariano Ospina Pérez y su “inauguración oficial” se dio el 19 de junio de 1948, puesto que con el Decreto 2324 de 1948 se estableció el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, y el Decreto 4225 de 1948 aprobó los correspondientes estatutos. En Instituto de Seguros Sociales (2006), *op. cit.*, *Seguro social para siempre. 150 años de seguridad social 1946-2006*, p. 24. Por su parte, los servicios propios del sistema de salud inician el 26 de septiembre de 1949. En Fundación Friedrich Ebert de Colombia (Fescol) (1983), *op. cit.*, *Análisis del desarrollo, situación actual y perspectivas de los seguros sociales de invalidez, vejez y muerte y de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Lineamientos para la reestructuración integral del Sistema colombiano de seguridad social*, pp. 5-6. El 1.º de abril de 1949 se convocó al primer grupo de afiliados, siendo la primera inscripción de 31 500 trabajadores (21 000 hombres y 10 500 mujeres). En Colombia, Instituto de Seguros Sociales (2006), *op. cit.*, *Seguro social para siempre. 150 años de seguridad social 1946-2006*, p. 25, y en Arias Ramírez, J. (2007), *op. cit.*, *Seguro social, el final de una historia*, p. 19. En las dos referencias se pueden encontrar tablas-resumen del número de afiliados así como del incremento progresivo de los mismos con el paso de los años.

129 Colombia, Instituto de Seguros Sociales (2006), *op. cit.*, *Seguro social para siempre. 150 años de seguridad social 1946-2006*, p. 19.

En este sentido, para la década de los sesenta, “la Ley 90 representa, a todas luces, un avance decisivo en el empeño de hacer efectivo un sistema coordinado de protección contra los riesgos sociales y de extenderla a un mayor número de trabajadores. Es lamentable, sin embargo, que, al cabo de catorce años, la aplicación del sistema se haya limitado, en la práctica, al seguro de enfermedad y maternidad y que aún con esta limitación no se haya logrado extenderlo a todo el país”¹³⁰.

Y aunque la entidad era vista con agradecimiento, sobre todo en cuanto a la atención y protección dada en materia de maternidad¹³¹,

paradójicamente, el auge de las políticas de bienestar social fomentadas en las grandes empresas y por el Estado en las décadas de 1950 y 1960, van a agudizar el marginamiento de la mujer en el universo industrial. Los mejores salarios y prestaciones sociales se dispensarán en estrecha relación con políticas destinadas a fortalecer un modelo de familia obrera que requiere del trabajo exclusivo de la madre en el hogar.¹³²

Este panorama de intereses encontrados, de mutuas concesiones y de coexistencia de regímenes especiales en materia pensional con un régimen general limitado, que deja por fuera a buena parte de la población, es el que da la bienvenida a un restringido sistema de seguro social.

Resulta entonces que,

no obstante las buenas intenciones reflejadas en la exposición de motivos, éstas se distorsionan en la práctica por la falta de continuidad del legislador colombiano en preservar el propósito inicial de la Ley 6.^a de 1945 en la creación de un auténtico Estatuto de Seguridad Social,

130 Restrepo Hoyos, J. (1960), *op. cit.*, *Aspectos económicos de la seguridad social en Colombia*, 53.

131 Bermúdez Rico, R. E. (2007), *op. cit.*, *Mujeres obreras e identidades sociales*, Cali 1930-1960, p. 99.

132 *Ibidem*, véase la referencia en la cita 34, p. 32.

que estuviera a salvo de la intervención política; antes por el contrario, del 46 hasta hoy, todavía no se ha puesto en práctica ninguno de estos principios.¹³³

El derecho a la pensión,

resulta así estructurado en el régimen laboral colombiano como una de aquellas ventajas del trabajador, que al igual que la cesantía, las vacaciones, el seguro de vida, etc., no tiene un carácter individual, contractual o convencional, sino general, legal o reglamentario, pues no nace ni se regula por la voluntad del patrono y del trabajador, sino que existe por voluntad de la ley y es aplicable a todos los trabajadores que se hallen en una misma situación de hecho, es decir, que la pensión de jubilación pertenece al grupo de los derechos que figuran en el status general de los asalariados, del cual se ve investido el trabajador a través del contrato de trabajo.¹³⁴

Se entiende que es una retribución por largo tiempo de servicios y avanzada edad para los trabajadores, de ciertas características (normalmente hombre, trabajador de una sola empresa, al servicio de ciertos empleadores), lo cual deja por fuera a todo el que no tenga dicha categoría.

Ampliación de entidades, estancamiento del cubrimiento

Una vez establecido el marco jurídico y la institucionalidad “solo” restaba su implementación. En este sentido, para algunos, los años siguientes a la década de los cuarenta del siglo xx son aquellos de organización, expansión y ampliación de la seguridad social¹³⁵.

133 Cetina Vargas, O. (1986), *op. cit.*, *Derecho integral de seguridad social*, p. 105.

134 Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, 8 de marzo de 1955.

135 En este sentido, véase Arenas Monsalve, G. (1998), *op. cit.*, “Las etapas de la seguridad social en Colombia”, en *El Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Realidad y Proyecciones*, pp. 361 y 378, señalando la época del Frente Nacional como la de expansión. Por su parte, Rengifo señala el Frente Nacional como el momento de prestaciones

No es posible perder de vista que el Frente Nacional prometió una serie de medidas reformistas, dentro de las cuales se encontraba “una nueva reforma agraria, el fortalecimiento del sindicalismo, una oleada de legislación laboral”¹³⁶. Pero es en este período que se acentúa el clientelismo por el intercambio de aseguramiento y protección de carácter social¹³⁷, de tal manera que el gasto público “se asigna de acuerdo con criterios políticos y es muy fácil que cada peso que se recauda en impuestos se gaste en proyectos con patrocinadores políticos más fuertes que los pobres; es el caso del sistema pensional público, por ejemplo, o de numerosos proyectos de infraestructura que no se justifican”¹³⁸.

Si bien es cierto que los años siguientes tuvieron esta característica, la ampliación solo movió la cota hacia un mayor número de beneficiados, pero dentro del mismo grupo ya protegido, de tal manera que el concepto de inclusión y extensión no se generó. En un intento por ampliar el radio de protección a grupos más allá de los trabajadores,

patronales y seguridad social diversificadas con una ampliación en el espectro de protección. Véase Rengifo, J. M. (1989), *op. cit.*, *La seguridad social en Colombia*, pp. 42 y ss. Aunque esta expansión puede considerarse como una estrategia populista que, a la postre, llevó a crisis fiscales posteriores. En Malloy, J. M. (1986), *op. cit.*, “Statecraft, política y crisis de la seguridad social. Una comparación de la América Latina y los Estados Unidos”, en Mesa-Lago, C. (selec.), (1986), *La crisis de la seguridad social y la atención en salud*, pp. 56 y 57.

136 Ocampo, J. A.; Bernal, J.; Avella, M. y Errázuris, M., (2007c), *op. cit.*, “La consolidación del capitalismo moderno”, en Ocampo Gaviria, J. A., (comp.), *Historia económica de Colombia*, p. 262. En igual sentido, en esa época se destacaron los programas masivos de política social y agraria, p. 305. De hecho, para el autor, fue en el Gobierno de Lleras Restrepo que se le dio el despegue definitivo a la seguridad social en Colombia. Sin embargo, como veremos, se trata de un despegue limitado. Véanse pp. 306 y 326. Véase también Sánchez Ángel, R. (2008), “Bajo la égida de los Estados Unidos”, en Ocampo, J. F., (edit.), *Historia de las ideas políticas en Colombia*, pp. 240 y ss.

137 Rodríguez Salazar, O. (2006), *op. cit.*, “Del patronato al aseguramiento en el sistema de protección social en Colombia: Asistencia, identificación y legitimidad”, en Le Boniec, Y. y Rodríguez Salazar, O. (edits.), *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*, p. 250. Sobre industria y aspectos de concentración de capital, véase Silva Colmenares, J. (1977), *Los verdaderos dueños del país*, Fondo Editorial Suramérica-Colección Economía. Bogotá.

138 Montenegro, A. y Rivas, R. (2005), *Las piezas del rompecabezas. Desigualdad, pobreza y crecimiento*, p. 55.

por ejemplo, se expidió el Decreto 320 de 1949, contemplando el seguro social para la población campesina, pero no se perfeccionó su establecimiento. Si bien es cierto que “durante más de un lustro el Gobierno apropió dineros para el seguro campesino, pero la deuda del Estado —con relación al seguro— condujo a Enrique Cortázar (gerente), en el primer trimestre a desechar este loable proyecto”, y de apropiar cerca del 30 % del presupuesto de la Entidad para este fin, desapareciendo este rubro con el tiempo¹³⁹, de manera que el Estado se negó a respaldar el esfuerzo de cobertura al campo, sacrificando una verdadera ampliación y cobertura¹⁴⁰.

El recién creado esquema “general” del seguro social (por medio del Instituto Colombiano de Seguros Sociales) siguió conviviendo con un número importante de regímenes y tratamientos especiales, algunos que venían de años anteriores, otros como una novedad de la época. En ese entonces se reguló la situación pensional de los radioperadores, técnicos de radio y electricidad¹⁴¹, la pensión para expresidentes y miembros del Congreso y de las asambleas departamentales¹⁴², la de los profesionales con título universitario del ramo de guerra retirados sin justa causa¹⁴³, de los miembros de la Banda Nacional de Músicos de Bogotá¹⁴⁴, periodistas¹⁴⁵, oficiales y suboficiales¹⁴⁶, entre otros.

139 En Rodríguez, O. (1992b), *op. cit.*, “Los seguros sociales de reparto: un propósito nacional”, en Rodríguez, O.; Arévalo, D.; Ayala, U. y Arévalo, E. I., *Estructura y crisis de la seguridad social en Colombia (1946-1992)*, p. 95.

140 Le Bonniec, Y. (2005), “Colombia: una apuesta aún incierta”, en Salama, P. y otros, *Sistemas de protección social: entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social*, p. 160. Sobre el seguro campesino, véase Arévalo Hernández, D. (1992), “La reestructuración del seguro social”, en Rodríguez, O.; Arévalo, D.; Ayala, U. y Arévalo, E. I., *Estructura y crisis de la seguridad social en Colombia (1946-1992)*, p. 187.

141 La Ley 7.^a de 1961 resultaba aplicable a radioperadores del servicio móvil aeronáutico, categoría “R” y del servicio fijo, técnicos de radio y electricidad, oficiales de meteorología que prestaban servicios en Avianca y fueron incorporados a la Empresa Colombiana de Aeródromos.

142 Leyes 48 de 1962 y 83 de 1968.

143 Ley 70 de 1962.

144 Ley 67 de 1964.

145 Ley 37 de 1973.

146 Ley 24 de 1979.

Como en principio los trabajadores del sector privado estarían cobijados por el Instituto Colombiano de Seguridad Social, en tanto que los trabajadores del sector público lo estarían por la Caja de Previsión Social o la entidad específica, se generó así una pesada institucionalidad¹⁴⁷; con la existencia de otros regímenes se empezó a entretejer una red compleja de esquemas e instituciones pensionales. A esto habría que agregarle los pactos y acuerdos¹⁴⁸ (a través de pactos colectivos o convenciones colectivas de trabajo) entre trabajadores y empleadores (públicos o privados), que en muchas ocasiones incluían mejoras importantes en materia pensional¹⁴⁹. Para algunos, las décadas de los sesenta y setenta significaron un ascenso en la capacidad de negociación sindical, de tal manera que las entidades de seguridad social fueron ampliándose geográficamente sin ninguna

147 Con la expedición del Decreto Legislativo 3135 de 1968 el sistema incluso se desvertebró más. En Salguero Basto, G. (1970), *La seguridad social de los empleados públicos y trabajadores oficiales en Colombia*, p. 4. Por ejemplo, véase el análisis de la época de los esquemas del sector público en Oliveros Castro, G. (1978), *La seguridad social y los servidores del Estado*, o Salguero Basto, G. (1970), *op. cit.*, *La seguridad social de los empleados públicos y trabajadores oficiales en Colombia*, entre otros. En igual sentido, véase Cetina Vargas, O. (1986), *op. cit.*, *Derecho integral de seguridad social*, p. 97.

148 Este es un aspecto de poca investigación en el país y merecería prestarle atención, máxime cuando el Acto Legislativo 1.º del 2005 restringió esta posibilidad, con las diversas interpretaciones que al respecto pueden hacerse.

149 Cetina Vargas, O. (1986), *op. cit.*, *Derecho integral de seguridad social*, p. 97. A los esquemas de prestaciones generales generosas habría que sumarles los ambiciosos beneficios provenientes de otras conquistas laborales. Véase Arias Ramírez, J. (2007), *op. cit.*, *Seguro social, el final de una historia*, p. 23, o el análisis en Fundación Friedrich Ebert de Colombia (Fescol) (1983), *op. cit.*, *Análisis del desarrollo, situación actual y perspectivas de los seguros sociales de invalidez, vejez y muerte y de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Lineamientos para la reestructuración integral del sistema colombiano de seguridad social*, p. 10. Sobre las características del movimiento sindical en estas décadas, véase Ocampo, J. A.; Bernal, J.; Avella, M. y Errázuriz, M., (2007c), *op. cit.*, “La consolidación del capitalismo moderno”, en Ocampo Gaviria, J. A., (comp.), *Historia económica de Colombia*, p. 321. Para otros, “esta visión desconoce la realidad nacional porque una de las características del país es la debilidad del movimiento sindical, no sólo históricamente, sino porque ha sido muy golpeado por el conflicto interno ya que muchos dirigentes han sido asesinados, de manera que la afirmación de los funcionarios del Gobierno, además de falsa, resulta injusta”, en Arévalo, D. (2006), *op. cit.*, “La protección al adulto mayor: Entre la dádiva y el derecho”, en Le Boniec, Y. y Rodríguez Salazar, O. (eds.), *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*, p. 355.

planificación. Por ejemplo, un análisis a las empresas del Estado, en particular a Ferrocarriles Nacionales y Colpuertos, llevó a afirmar que las pensiones de jubilación pagadas por las entidades eran una carga intolerable, lo que llevaba necesariamente “a la conclusión de que el Estado colombiano es un mal inversionista y que no está capacitado para tratar con sindicatos fuertes”¹⁵⁰.

A pesar de que hoy podemos identificar una serie de problemas en todo este complejo andamiaje de seguridad social, parece que el que soportaba las críticas era el Instituto Colombiano de Seguridad Social o, por lo menos, era el que representaba la suma de todos los problemas. Tal y como lo intentaremos señalar posteriormente, los problemas de la seguridad social no eran solo del Icсс, sino más bien fueron los comportamientos de empleadores, trabajadores, gremios e instituciones los que generaron la situación.

No es un secreto que el Instituto Colombiano de Seguros Sociales nació con problemas financieros toda vez que su establecimiento inicial se hizo con base en un aporte tripartita que no se produjo en la medida prevista¹⁵¹. De hecho, uno de los primeros contratiempos se dio cuando, con ocasión de los hechos originados por la muerte de Jorge Eliécer Gaitán, se retrasaron los estudios actuariales en 75 días, y, además, los hechos modificaron las condiciones y supuestos del estudio y mostraron la necesidad de una apropiación presupuestaria extraordinaria. Además, “el Estado no hizo sus correspondientes aportes pues consideró que bastaba con los que regularmente hacían los patronos y los trabajadores”¹⁵², su incumplimiento fue constante, así que, para el período comprendido entre 1958 y 1966, el pago promedio de su obligación fue solo del 36 % de su obligación¹⁵³.

150 Currie, L. (1988), *Administración pública en Colombia. Informe preliminar sobre algunos aspectos de la administración pública en Colombia*, pp. 130, 133 y 134.

151 Instituto de Seguros Sociales (2006), *op. cit.*, *Seguro social para siempre. Iss, 60 años de seguridad social 1946-2006*, pp. 49-50.

152 Arias Ramírez, J. (2007), *op. cit.*, *Seguro social, el final de una historia*, p. 21.

153 En Le Bonniec, Y. (2005), *op. cit.*, “Colombia: una apuesta aún incierta”, en Salama, P. y otros, *Sistemas de protección social: entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social*, p. 160. En el cuadro n.º 1, Rodríguez muestra cómo este déficit del pago de aportes siempre fue superior al 50 %, salvo lo ocurrido en 1961, cuando los pagos

Aunque el aporte de los tres actores fue posteriormente modificado por el financiamiento directo de trabajadores y empleadores, ya que el Decreto Legislativo 433 de 1971 modificó este financiamiento tripartito y el Decreto 1935 de 1973 cambió el uso de los ingresos de invalidez, vejez y muerte y riesgos profesionales, señaló el manejo independiente de las reservas y creó el fondo de solidaridad y compensación, ya se había generado un detrimento en las finanzas del rcss. Para algunos, “la abolición de la contribución tripartita en la materia, puede semejarse a un golpe de muerte para la seguridad social en el país”¹⁵⁴.

Esta situación le permitió a los críticos usar el “argumento de la ambición”, pues “casi tres lustros de experiencia en la aplicación de la Ley 90 de 1946 han mostrado la evidencia de que el legislador fue demasiado pródigo al asignarle al Estado compromisos que éste no podría satisfacer”¹⁵⁵.

faltantes significaron un 28,8 % de diferencia. En Rodríguez Salazar, O. (1992d), *op. cit.*, “Los avatares de los seguros económicos y la centralización del ahorro”, en Rodríguez Salazar, O.; Arévalo, D.; Ayala, U. y Arévalo, E. I., *Estructura y crisis de la seguridad social en Colombia (1946-1992)*, p. 132, cuadro 1. En Rodríguez Salazar, O. (2006), *op. cit.*, “Del patronato al aseguramiento en el sistema de protección social en Colombia: Asistencia, identificación y legitimidad”, en Le Boniec, Y. y Rodríguez Salazar, O. (eds.), *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*, p. 253, se señala un giro del Gobierno de cerca del 36 % de lo que debía, siendo 1965 el año con mayor déficit (82,3 %) y 1961 el de menor, con una participación del 71,2 %. En todo caso nunca aportó el 100 % de lo que le correspondía. Pareciera ser que el problema no estaba en los recursos, pues el gasto público de los años venideros se fue incrementando. De esta manera, en el período de 1945 a 1955 el gasto público correspondía al 19 % del PIB; en 1965 subió al 26 % y en 1978 al 32 %. Véase Ocampo, J. A.; Bernal, J.; Avella, M. y Errázuris, M., (2007c), *op. cit.*, “La consolidación del capitalismo moderno”, en Ocampo Gaviria, J. A., (comp.), *Historia económica de Colombia*, p. 313.

154 Vélez Gallego, C. (1961), *Conferencia (3 de octubre)*, en Arriaga Andrade, A. y otros, *La reforma laboral*, p. 57. Había pues una tendencia al desbalance financiero. En Instituto de Seguros Sociales (2006), *op. cit.*, *Seguro social para siempre. iss, 60 años de seguridad social 1946-2006*, p. 38.

155 Restrepo Hoyos, J. (1960), *op. cit.*, *Aspectos económicos de la seguridad social en Colombia*, p. 69. Por esto no es cierto que la actuación del Estado colombiano fue la correcta en este sentido, pues buena parte de las obligaciones fueron incumplidas. Véase Mesa-Lago, C. (1993), *op. cit.*, *Aspectos económico-financieros de la seguridad social en América Latina y el Caribe: tendencias, problemas y alternativas para el año 2000*, p. 26; Bonilla

Además de la deuda del aporte estatal había otros elementos preocupantes. Por ejemplo, el actuario Arroba señaló el establecimiento de un plan financiero para pagar la correspondiente deuda a cargo de la nación y así restablecer los cálculos iniciales¹⁵⁶. Tanto en los informes iniciales relacionados con la constitución del Instituto de Seguros Sociales como aquellos de la década de los años setenta, se había señalado la necesidad de incrementar de manera escalonada los aportes (se trataba de un régimen de reparto con prima media escalonada); además de otras recomendaciones, como la necesidad de establecer servicios actuariales permanentes, la eliminación de subsidios intergeneracionales y la modificación de requisitos para acceder a las prestaciones¹⁵⁷. Por eso el actuario Gonzalo Arroba recomendó en 1967 el establecimiento de una prima escalonada¹⁵⁸ que se llevara de un aporte del 4,5 % del salario al 12 %. Sin embargo, estas medidas o exigencias económicas y financieras no fueron atendidas por distintas razones, entre ellas las políticas¹⁵⁹, pues se trataba de una medida a todas luces impopular¹⁶⁰.

García, A. y Conte-Grand, A. H., (comp.), (1998), *op. cit.*, *Pensiones en América Latina. Dos décadas de reformas*, p. 144.

156 Instituto de Seguros Sociales (2006b), *Análisis del entorno económico y financiero del seguro social. Seis décadas de gestión 1946-2006*, p. 76.

157 *Ibidem*, p. 76.

158 Algunos ya reconocían en aquel momento que no hacer estos aumentos progresivos implicaría hacia el futuro la imposibilidad de mantener la solvencia del sistema. En Restrepo Hoyos, J. (1960), *op. cit.*, *Aspectos económicos de la seguridad social en Colombia*, p. 175.

159 Arias Ramírez, J. (2007), *op. cit.*, *Seguro social, el final de una historia*, p. 38. En igual sentido, “el legislador colombiano tuvo la intención de establecer el sistema de seguro puro; sin embargo, y de manera no programada el país se está aproximando a la modalidad de reparto simple. En efecto, las cotizaciones para los riesgos de invalidez, vejez y muerte del Instituto de los Seguros Sociales no fueron aumentadas de acuerdo con las recomendaciones de los actuarios, y hoy en día, no se están constituyendo reservas en cuantía suficiente para pagar las pensiones de quienes se encuentran cotizando”, en Cetina Vargas, O. (1986), *op. cit.*, *Derecho integral de seguridad social*, p. 267. Véase también Ayala, U. (1992b), “Introducción a la seguridad y a los seguros sociales”, en Rodríguez Salazar, O.; Arévalo, D.; Ayala, U. y Arévalo, E. I., *Estructura y crisis de la seguridad social en Colombia (1946-1992)*, pp. 49 y 51.

160 Además, la situación no se podría manejar en el futuro pues la población todavía era joven, Arias Ramírez, J. (2007), *op. cit.*, *Seguro social, el final de una historia*, p. 39.

De acuerdo con algunos cálculos, este incremento escalonado llevaría a un aporte del 22 % para 1992^[161], sin embargo, la última reforma antes de la Ley 100 de 1993 (el Decreto 758 de 1990) solo había logrado aumentar el aporte de un 4,5 % a un 6,5 % del salario, y la Ley 100 de 1993 logró elevarlo al 13,5 %. Se pone en evidencia, en cualquiera de los casos, una diferencia importante en el aporte antes previsto y el efectivamente cobrado.

Por otro lado, la preocupación del momento se encontraba más en los riesgos y en la implementación del seguro social que en la cobertura de la población. Recuérdesse que ante las dificultades de establecer en un solo momento todo el esquema del seguro social, los legisladores del 46 optaron por su establecimiento por etapas, empezando por el sistema de salud; de esta manera, la prioridad estuvo en la ampliación de la infraestructura¹⁶². Veinte años después, el 1.º enero de 1967, operó la pretendida inscripción integral, incluyendo la invalidez, vejez y muerte¹⁶³.

Mientras esto ocurría, las críticas y preocupaciones no se hicieron esperar. Entonces se señaló que

el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, la Entidad Rectora de la Seguridad Social, se encuentra al borde del desquiciamiento financiero por cuanto el riesgo más costoso es el riesgo de enfermedad común maternidad. Los riesgos que sirven para capitalizar un régimen de seguridad social, radican precisamente en los riesgos a largo plazo, en las cotizaciones para el riesgo de vejez, para el riesgo de invalidez, para el riesgo de muerte, los que incomprensiblemente no ha adoptado Colombia¹⁶⁴ [concluyendo en la pregunta] “¿por qué no ha podido el Seguro Social asumir el riesgo de pensiones que es el más

161 Castillo Cadena, F. (2005), *op. cit.*, *Constitución y legislación: evolución y estado actual*, p. 119.

162 Colombia, Instituto de Seguros Sociales (2006), *op. cit.*, *Seguro social para siempre. 15 años de seguridad social 1946-2006*, p. 49.

163 *Ibidem*, p. 37.

164 Vélez Gallego, C. (1961), *op. cit.*, “Conferencia (3 de octubre)”, en Arriaga Andrade, A. y otros, *La reforma laboral*, p. 56.

halagüeño para toda campaña de seguros, inclusive pare el seguro social, puesto que es un seguro que permite capitalizar grandes reservas durante mucho tiempo?”.¹⁶⁵

Una vez entró en operación el amparo de los riesgos de vejez, invalidez y muerte, el icss siguió siendo reformado y así la Ley 20 de 1970 y el Decreto Legislativo 433 de 1971 intentaron incluir un enfoque universal y otorgarle mayor relevancia, en el sentido que la seguridad social debía considerarse como servicio público¹⁶⁶. Sin embargo, los intentos legislativos solo lograron exiguos niveles de cobertura: para 1975 estaba cubierto cerca del 10 % total de los habitantes¹⁶⁷, para otros, un tercio de los empleados del sector privado¹⁶⁸. Aunque los precarios cubrimientos en materia pensional podrían ser preocupantes, las miradas estaban realmente dirigidas a los aspectos financieros de las entidades y del Instituto de Seguros Sociales, en particular¹⁶⁹.

Además de los “desajustes” en el diseño e implementación del seguro, el funcionamiento del mismo llevaba también a preocupaciones financieras. En el análisis realizado por Currie sobre la administración pública en Colombia ocupó un lugar de análisis el manejo de los fondos del icss. Enfatizó en que los criterios para la inversión debían ser seguros contra pérdida de valor adquisitivo e inflación, para poder obtener un máximo beneficio económico para la comunidad. Por tanto, las inversiones debían hacerse de manera responsable,

165 Arriaga Andrade, A. (1961), “Conferencia (25 de septiembre)”, en Arriaga Andrade, A. y otros, *La reforma laboral*, p. 22.

166 Colombia, Instituto de Seguros Sociales (2006), *op. cit.*, *Seguro social para siempre. iss, 60 años de seguridad social 1946-2006*, p. 48.

167 *Ibidem*, p. 47. En este documento puede verse la evolución del número de afiliados que, si bien es cierto fue creciente, no lo fue respecto de la población en general.

168 Bushnell, D. (2007), *op. cit.*, *Colombia. Una nación a pesar de sí misma*, p. 336.

169 Lo cual es paradójico si se tiene en cuenta que las décadas de los sesenta y setenta del siglo xx tuvieron un importante crecimiento económico y consolidación del desarrollo industrial. En Rodríguez Salazar, O. (2006), *op. cit.*, “Del patronato al aseguramiento en el sistema de protección social en Colombia: Asistencia, identificación y legitimidad”, en Le Boniec, Y. y Rodríguez Salazar, O. (eds.), *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*, pp. 256-258.

buscando rentabilidad, y no en acciones y bienes que atentaran contra la reserva invertida¹⁷⁰. Por su parte, la emisión de los bonos de valor constante, sumada a la imprudencia, negligencia o ingenuidad en las inversiones realizadas con las reservas del seguro, llevaron a hacer un diagnóstico de la situación financiera del ICSS que hizo evidente un aprovechamiento negativo de los recursos, fallas en la organización, incumplimiento empresarial¹⁷¹ y graves problemas de burocracia y eficiencia. A esto se le adicionaba un bajo cubrimiento de los servicios, derivando en un debate público en el que incluso para algunos era oportuna la liquidación del Instituto de Seguros Sociales¹⁷². Aunque para otros, “el iss, a pesar de manejar un esquema formulado desde el inicio con fuertes desequilibrios financieros, hizo bien la gestión de aseguramiento”¹⁷³, es decir que, frente a su establecimiento en circunstancias adversas, había logrado resultados importantes.

Así, la protección por vejez en Colombia se abrió espacio de la mano de derechos laborales, cuya mayor cobertura conseguida es la de llegar a “los trabajadores formales-tipo” (excluyendo grupos especiales), pues “los patrones globales de protección de las pensiones tien-

170 Currie, L. (1988), *op. cit.*, *Administración pública en Colombia. Informe preliminar sobre algunos aspectos de la administración pública en Colombia*, pp. 67 y 68. Sobre los ingresos por rendimientos e inversiones, véase también Arias Ramírez, J. (2007), *op. cit.*, *Seguro social, el final de una historia*, pp. 22 y ss.; Ayala, U. (1992b), *op. cit.*, “Introducción a la seguridad y a los seguros sociales”, en Rodríguez, O.; Arévalo, D.; Ayala, U. y Arévalo, E. I., *Estructura y crisis de la seguridad social en Colombia (1946-1992)*, pp. 59 y ss., y Colombia, Instituto de Seguros Sociales (2006b), *op. cit.*, *Análisis del entorno económico y financiero del seguro social. Seis décadas de gestión 1946-2006*, p. 61. Sobre el análisis de activos e inversiones, véase Arévalo, E. I. (1992), “Una aproximación a la situación financiera del Instituto de Seguros Sociales en la década de los ochenta”, en Rodríguez Salazar, O.; Arévalo, D.; Ayala, U. y Arévalo, E. I., *Estructura y crisis de la seguridad social en Colombia (1946-1992)*, pp. 208 y ss.

171 Pues “parte de la responsabilidad en la crisis financiera la tienen los empresarios que incumplen con la seguridad social, con sus obligaciones laborales y mediante el uso de contratos temporales evaden los aportes al iss”. En Rodríguez Salazar, O. (1992e), “Conclusiones y perspectivas”, en Rodríguez, O.; Arévalo, D.; Ayala, U. y Arévalo, E. I., *Estructura y crisis de la seguridad social en Colombia (1946-1992)*, p. 247.

172 Colombia, Instituto de Seguros Sociales (1989), *op. cit.*, *Evolución histórica del seguro social. 1949-1989*, p. 127.

173 Arias Ramírez, J. (2007), *op. cit.*, *Seguro social, el final de una historia*, p. 39.

den a reforzar los patrones jerárquicos subyacentes de estratificación y distribución en la sociedad capitalista moderna”¹⁷⁴. Considerando, además, que la protección —desde los inicios de la institucionalidad— ha estado rodeada no solo de los problemas y discusiones económicas, sino también de la discusión sobre su liquidación.

A partir de la década de los sesenta, es decir, algo menos de veinte años después de su creación, el ICSS fue reformado de manera reiterada en distintos aspectos tales como inversión, administración y organización¹⁷⁵, aunque “las reformas del Decreto Ley 433 de 1971, Decreto Ley 148 de 1976, Decreto Ley 1650 de 1977, se han considerado en su conjunto regresivas por cuanto no aprovecharon la oportunidad para implantar una moderna concepción de Seguridad Social e insisten simplemente en el régimen del Seguro Social obligatorio”¹⁷⁶. Además de la idea de crear normas audaces que en la realidad solo tenían una recepción indolente. Por ejemplo, el Decreto Legislativo 433 de 1971 señaló a la seguridad social como servicio público; esto significaría, entonces, que se buscaba su generalización hacia toda la población con unos patrones en su prestación, pero este propósito estuvo enfrentado a trabajadores que pretendían mantener sus privilegios, a empleadores que atendían solamente sus intereses y a políticos

174 Malloy, J. M. (1986), *op. cit.*, “Statecraft, política y crisis de la seguridad social. Una comparación de la América Latina y los Estados Unidos”, en Mesa-Lago, C. (selec.), *La crisis de la seguridad social y la atención en salud*, p. 46. En igual sentido, Mesa Lago señala que “la cobertura comenzó por los grupos organizados, grandes empresas, empleadores formales y asalariados urbanos, los más fáciles y rápidos para identificar, afiliar, recaudar, llevar el registro y la cuenta individual. Se propuso que la cobertura se iría extendiendo progresivamente, pero no pudo hacerse en muchos países por el predominio de las pequeñas empresas, el trabajo doméstico, por cuenta propia, a domicilio, ocasional y agrícola de subsistencia”. En Mesa-Lago, C. (2004), *op. cit.*, *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*, p. 14.

175 Ejemplo de esto es el Decreto 3132 de 1968, Decreto Legislativo 433 de 1971, Decreto 1935 de 1973, Decreto 770 de 1975, Decreto 148 de 1976, Ley 12 de 1977, decretos legislativos 1650, 1651, 1652, 1653, todos ellos de 1977, Decreto 1668 de 1978, decretos 1166 y 2805 de 1978, 312 y 573 de 1979. Sobre la reestructuración, véase Arévalo Hernández, D. (1992), *op. cit.*, “La reestructuración del seguro social”, en Rodríguez Salazar, O.; Arévalo, D.; Ayala, U. y Arévalo, E. I., *Estructura y crisis de la seguridad social en Colombia (1946-1992)*, p. 191.

176 Cetina Vargas, O. (1986), *op. cit.*, *Derecho integral de seguridad social*, p. 111.

que “no asumieron su parte del contrato en el compromiso institucional de la protección social”¹⁷⁷.

La seguridad social en Colombia se mueve, entonces, entre intenciones y declaraciones que enfrentan un pesado andamiaje institucional y financiero que se convierte en un verdadero lastre. La seguridad social no es más que una intención, de la que se espera mucho pero por la que se pretende dar poco o nada a cambio.

Y la crisis no se hizo esperar

La década de los años ochenta empezó con problemas pues, desde 1979-1980 hasta 1984-1985, el país sufrió una fuerte recesión que lo llevó, obviamente, a un deterioro económico acelerado y con esto a un aumento del desempleo, entre otros difíciles asuntos¹⁷⁸. Aunque con el Gobierno Turbay la situación pareció agravarse, el siguiente Gobierno, el de Betancur, tomó algunas medidas —unas a tiempo y otras algo tarde— y el panorama empezó a cambiar, y a partir de 1985 la industria mostró un nuevo auge¹⁷⁹. No sobra señalar, pues para nuestros efectos resulta importante, que “como en casos similares en el pasado, tales medidas estuvieron acompañadas de las presiones y la negociación con el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y los bancos comerciales del exterior”¹⁸⁰.

177 Le Bonniec, Y. (2005), *op. cit.*, “Colombia: una apuesta aún incierta”, en Salama, P. y otros, *Sistemas de protección social: entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social*, p. 161.

178 Sobre las características de este período, véase Ocampo, J. A.; Bernal, J.; Avella, M. y Errázuriz, M., (2007c), *op. cit.*, “La consolidación del capitalismo moderno”, en Ocampo Gaviria, J. A., (comp.), *Historia económica de Colombia*, pp. 270-271. En los aspectos particulares de la situación de desempleo del momento, véase Gómez Buendía, H.; Cifuentes Moyes, A. y Rangel Suárez, A. (1989), *op. cit.*, *La mayoría silenciosa: cómo se hace la política laboral en Colombia*, pp. 15, 21 y ss., y López Castaño, H. (1990), *op. cit.*, *Trabajadores urbanos independientes, ciclo de vida laboral y seguridad social en Colombia*, pp. 3 y ss., quien hace además un análisis particular sobre el caso de los trabajadores independientes.

179 Ocampo, J. A.; Bernal, J.; Avella, M. y Errázuriz, M., (2007c), *op. cit.*, “La consolidación del capitalismo moderno”, en Ocampo Gaviria, J. A., (comp.), *Historia económica de Colombia*, p. 273.

180 *Ibidem*, p. 272.

Es cierto que una vez se crea el Instituto de Seguros Sociales y las otras entidades similares se redujo el número de normas que reconocían regímenes pensionales especiales, pero, con todo, hay que tener en cuenta que muchos regímenes excepcionales ya estaban creados desde finales del siglo XIX y principios del XX. De tal manera, los cimientos de estos ya existían, por ende ya concedían pensiones que entraban en competencia entre sí y frente a las del sistema general¹⁸¹.

Se puede, entonces, concluir

que el Estado colombiano ha empleado su facultad normativa, pero sin criterio de unidad en la materia, creando un verdadero caos jurídico por todos conocido, y lo que es aún más grave fomentando la proliferación de disposiciones, sin criterios técnicos que se aproximen a una concepción técnica de la Seguridad Social. El acervo legislativo ha sido producto de la improvisación obedeciendo más a criterios populistas; a las presiones ejercidas por organizaciones sindicales o gremiales, y en especial a la debilidad de los gobiernos en aplicar una planificación legal que busque la anhelada unidad de un sistema integral de Seguridad Social.¹⁸²

La complejidad y dispersión no se daba solamente en función de su desarrollo legislativo sino también desde el punto de vista financiero¹⁸³ e institucional.

181 Sobre la crisis y sus antecedentes, véase Rodríguez Salazar, O.; Arévalo, D.; Ayala, U. y Arévalo, E. I. (1992), *op. cit.*, *Estructura y crisis de la seguridad social en Colombia (1946-1992)*, pues da cuenta del proceso, ofrece un panorama general que ubica al lector y cuenta con una importante bibliografía para el momento particular. Mesa Lago señala la existencia de cerca de 1000 programas en el sector público. En Mesa-Lago, C. (2004), *op. cit.*, *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*, p. 22.

182 Cetina Vargas, O. (1986), *op. cit.*, *Derecho integral de seguridad social*, p. 95.

183 En lo que respecta al panorama financiero, véase Arévalo, E. I. (1992), *op. cit.*, "Una aproximación a la situación financiera del Instituto de Seguros Sociales en la década de los ochenta", en Rodríguez Salazar, O.; Arévalo, D.; Ayala, U. y Arévalo, E. I., *Estructura y crisis de la seguridad social en Colombia (1946-1992)*, y Colombia, Instituto de Seguros Sociales (2006b), *op. cit.*, *Análisis del entorno económico y financiero del seguro social. Seis décadas de gestión 1946-2006*.

En lo que respecta al aspecto financiero, a partir de 1986, el seguro de invalidez, vejez y muerte (IVM) administrado por el Instituto de Seguros Sociales evidencia el paso de ser superavitario a deficitario. Así, en 1980, el superávit era de \$5987 millones, en 1985 de \$20702 millones y en 1986 el déficit empieza en \$2258 millones, que en 1989 pasa a ser de \$21317 millones y en 1990 el desbalance es de \$5019 millones¹⁸⁴, a pesar del crecimiento institucional y financiero del Instituto en general¹⁸⁵. Para los años de 1985-1986, el seguro IVM crece a un ritmo del 126 %, en tanto que los ingresos crecen al 35 % y los gastos pasan de ser de \$3843 millones anuales a \$38475, con una tendencia ascendente¹⁸⁶.

Hemos señalado que la gravedad del tema está en que el problema no se limitaba ni se circunscribía al Instituto de Seguros Sociales, pues las cajas que hasta el momento habían sido creadas no contaban con un sistema técnico de financiación de los riesgos¹⁸⁷; así, algunas con los recaudos por cotizaciones solo podían pagar los gastos de funcionamiento, en tanto que las pensiones se asumían con las transferencias presupuestales¹⁸⁸.

De manera particular, Cajanal tenía una situación económica

deficitaria y la única forma de saldarla provisionalmente, es por intermedio de adiciones presupuestales del Tesoro nacional. Las apropiaciones para el año 1983 presentan una disminución del 8,0 % respecto

184 Arévalo, E. I. (1992), *op. cit.*, “Una aproximación a la situación financiera del Instituto de Seguros Sociales en la década de los ochenta”, en Rodríguez, O.; Arévalo, D.; Ayala, U. y Arévalo, E. I., *Estructura y crisis de la seguridad social en Colombia (1946-1992)*, p. 224.

185 *Ibidem*, p. 226.

186 *Ibidem*.

187 Ayala, U. (1992b), *op. cit.*, “Introducción a la seguridad y a los seguros sociales”, en Rodríguez Salazar, O.; Arévalo, D.; Ayala, U. y Arévalo, E. I., *Estructura y crisis de la seguridad social en Colombia (1946-1992)*, p. 25. Véase también Cetina Vargas, O. (1986), *op. cit.*, *Derecho integral de seguridad social*, p. 297, y Rengifo, J. M. (1989), *op. cit.*, *La seguridad social en Colombia*, p. 47.

188 Ayala, U. (1992b), *op. cit.*, “Introducción a la seguridad y a los seguros sociales”, en Rodríguez Salazar, O.; Arévalo, D.; Ayala, U. y Arévalo, E. I., *Estructura y crisis de la seguridad social en Colombia (1946-1992)*, p. 25.

de 1982. En el caso de las pensiones [...] no alcanzará a cubrir el valor de las nóminas ordinarias y de no producirse adiciones a los aportes del presupuesto nacional, la vigencia concluirá con un déficit de 9000 millones de pesos, correspondientes a reajustes retroactivos y nóminas de nuevos pensionados.¹⁸⁹

Para 1982, el déficit de la caja más importante, Cajanal, era de \$8054496 de pesos. El problema radicaba no solo en que esta había sufrido un deterioro económico, sino que era foco importante de corrupción, traducido en la afirmación que la entidad “es el peor ejemplo del perverso propósito de saquear a una oficina pública”¹⁹⁰.

En resumen, en análisis sobre los regímenes pensionales en América Latina se concluyó que

el país con déficit más persistente ha sido Colombia; el instituto general del sector privado (iss) generó un superávit en 1975-1985, excepto en el año 1983 en que hubo un déficit, pero el programa de enfermedad-maternidad sufrió déficit en tres años que fueron cubiertos con transferencias de pensiones; por otra parte casi todos los institutos públicos nacionales y departamentales son deficitarios y el Estado subsidia entre 69 % y 88 % de su costo. El iss no había conducido un balance actuarial de 1980 a 1986 y los institutos del sector público nunca han efectuado dicho balance.¹⁹¹

Ahora bien, sobre el aspecto institucional, la prestación de la seguridad social se había convertido en una torre de Babel por la proliferación de entidades y regímenes, que se tradujo “en ausencia de una política coherente, y de directrices claras, [así] se engendró un sistema

189 Cetina Vargas, O. (1986), *op. cit.*, *Derecho integral de seguridad social*, p. 284.

190 Pérez, R. (2011), *Un crimen pensional. La infamia de Cajanal*, p. 11. A pesar de que la Ley 100 de 1993 ordenó su liquidación, esto no fue posible de manera inmediata y el Decreto 1229 de 2012 ordenó prorrogar el plazo para este fin, hasta el 31 de diciembre del 2012.

191 Mesa-Lago, C. (1993), *op. cit.*, *Aspectos económico-financieros de la seguridad social en América Latina y el Caribe: tendencias, problemas y alternativas para el año 2000*, p. 32.

monstruoso, que dependía de las decisiones de una multiplicidad de gerentes y funcionarios”¹⁹².

Para algunos, al momento existían “alrededor de 70 entidades regionales y locales”¹⁹³, otros cuantificaban cerca de 1040 entidades, de las cuales 169 eran municipales, 25 departamentales, una distrital y nueve nacionales, todas ellas sin coordinación alguna ni un régimen básico común¹⁹⁴.

Lo realmente preocupante es que este complejo sistema jurídico e institucional no garantizó un acceso generalizado a la protección de los riesgos de la vejez, ni siquiera del grupo focal inicial, los trabajadores¹⁹⁵. Si se tiene en cuenta que para 1990 la población total del país era de 32 978 170 habitantes, la cobertura de la seguridad social correspondía al 20,88 %. Por otra parte, si la población ocupada era de 12 597 661, los afiliados correspondían tan solo al 27,59 %. Y si se toman solo los asalariados, el cubrimiento era del 51,7 %¹⁹⁶. Cualquier parámetro utilizado muestra los bajos índices de protección brindados por el sinnúmero de entidades. En la década de los ochenta “solamente el 16 % de la población de (sic) país estaba cubierto en algún sistema de seguridad social, y de ese porcentaje el 12 % correspondía al Seguro Social”¹⁹⁷; para mediados de 1989, el iss representaba un cubrimiento del 18 % de la población colombiana, en tanto que las otras entidades no alcanzaban al 25 %¹⁹⁸.

192 Montenegro, A. y Rivas, R. (2005), *op. cit.*, *Las piezas del rompecabezas. Desigualdad, pobreza y crecimiento*, p. 226.

193 Cetina Vargas, O. (1986), *op. cit.*, *Derecho integral de seguridad social*, p. 109.

194 Datos del Informe Estadístico del iss en 1990. En Ayala, U. (1992b), *op. cit.*, “Introducción a la seguridad y a los seguros sociales”, en Rodríguez Salazar, O.; Arévalo, D.; Ayala, U. y Arévalo, E. I., *Estructura y crisis de la seguridad social en Colombia (1946-1992)*, p. 24.

195 Sobre cobertura véase, por ejemplo, Ayala, U. (1992b), *op. cit.*, “Introducción a la seguridad y a los seguros sociales”, en Rodríguez Salazar, O.; Arévalo, D.; Ayala, U. y Arévalo, E. I., *Estructura y crisis de la seguridad social en Colombia (1946-1992)*, p. 28, cuadro 3.

196 *Ibidem*, p. 28.

197 Colombia, Instituto de Seguros Sociales (2006), *op. cit.*, *Seguro social para siempre. iss, 60 años de seguridad social 1946-2006*, p. 74.

198 Colombia, Instituto de Seguros Sociales (1989), *op. cit.*, *Evolución histórica del seguro social. 1949-1989*, pp. 171 y 172.

Por su parte, Cajanal contaba con 24 seccionales y 70 entidades que prestaban el servicio¹⁹⁹, sin olvidar que ocurría lo propio con el Instituto de Seguros Sociales, pero solo estaban presentes en el 28-29 % del territorio nacional²⁰⁰:

No obstante, pese a los esfuerzos por ampliar la cobertura de la Seguridad Social y al cúmulo de normas de protección a los trabajadores, los derechos creados desde principios del siglo y, particularmente, durante las décadas del treinta y cuarenta, solo han llegado a cobijar a un 30 % de los trabajadores colombianos. De esta manera, el régimen prestacional y, con mayor fuerza aún, el sindical, no han superado todavía el carácter de privilegio para un grupo reducido de trabajadores colombiano.²⁰¹

En igual sentido, para el momento se considera que “continúa siendo el Seguro Social un sistema privilegiado que cubre, simplemente una cuarta parte de la población económicamente activa, especialmente orientado hacia el trabajador, quedando excluidos los trabajadores del sector agrícola y los empleados temporales, siendo aún mínima la protección que desde el año 1975 se busca conseguir para los trabajadores independientes, los del sector rural, y para los familiares de éstos”²⁰².

Ante este panorama, sobra aclarar que el sistema de seguridad social, y en particular de la protección a la vejez, excluía a los pobres, a quienes tenían empleos atípicos, a las mujeres y a cualquier ciudadano que no fuera un “trabajador tipo”²⁰³. El complejo círculo se cierra con

199 Cetina Vargas, O. (1986), *op. cit.*, *Derecho integral de seguridad social*, p. 298.

200 Colombia, Instituto de Seguros Sociales (1989), *op. cit.*, *Evolución histórica del seguro social. 1949-1989*, p. 173.

201 Ocampo, J. A.; Bernal, J.; Avella, M. y Errázuriz, M., (2007c), *op. cit.*, “La consolidación del capitalismo moderno”, en Ocampo Gaviria, J. A., (comp.), *Historia económica de Colombia*, pp. 326 y 327.

202 Cetina Vargas, O. (1986), *op. cit.*, *Derecho integral de seguridad social*, p. 278.

203 La seguridad social presenta métodos y conductas sociales que favorecen la exclusión, la corrupción, el clientelismo, la informalidad y la violencia. En Castiblanco, L. A. y Gordo Granados, M. A. (2002), *op. cit.*, “Colombia: una sociedad excluyente”, en

el contraste de una baja cobertura frente a prestaciones cuantiosas, con bajas edades de retiro²⁰⁴.

Estos problemas no hicieron nada distinto que darles la razón a quienes ya habían manifestado críticas y preocupaciones frente a la seguridad social, y despertar dudas en los que creían en el sistema, con el agravante que “no hay nada que socave más la credibilidad de los sistemas de seguridad social que una mala gestión”²⁰⁵, pues el sistema necesita que la gente pueda confiar en él, “que [se] sigan las reglas del juego”²⁰⁶.

Aunque en el camino recorrido por el sistema de seguridad social había aspectos positivos, las debilidades eran mayores²⁰⁷: se presentaba en el momento un evidente desequilibrio entre el crecimiento de las prestaciones frente a los recaudos y rendimientos²⁰⁸; deficiencias en la

Garay, L. J., (dir.), *op. cit.*, *Colombia: entre la exclusión y el desarrollo. Propuestas para la transición al Estado Social de Derecho*, p. 6.

204 Ayala, U. (1992b), *op. cit.*, “Introducción a la seguridad y a los seguros sociales”, en Rodríguez, O.; Arévalo, D.; Ayala, U. y Arévalo, E. I., *Estructura y crisis de la seguridad social en Colombia (1946-1992)*, p. 37.

205 Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2011), *op. cit.*, *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa*, pp. 121 y 122.

206 Stalsett, S. J. (2005), *op. cit.*, “Vulnerabilidad, dignidad y justicia: valores éticos fundamentales en un mundo globalizado”, en Kliksberg, B. (comp.), *La agenda ética pendiente de América Latina*, p. 44.

207 Véase, por ejemplo, Gómez Buendía, H.; Cifuentes Moyes, A. y Rangel Suárez, A. (1989), *op. cit.*, *La mayoría silenciosa: cómo se hace la política laboral en Colombia*. Para el caso del Instituto de Seguros Sociales pp. 97 y ss.; para el caso de Cajanal pp. 112 y ss. De manera general sobre el funcionamiento del sistema de pensiones antes de las reformas de los años noventa, véanse, por ejemplo, Cañón Ortégón, L. y otros (1994), *Seguridad social: derecho fundamental y base para el bien común*, pp. 4 y ss.; Fundación Friedrich Ebert de Colombia (Fescol) (1983), *op. cit.*, *Análisis del desarrollo, situación actual y perspectivas de los seguros sociales de invalidez, vejez y muerte y de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Lineamientos para la restructuración integral del sistema colombiano de seguridad social*, pp. 5 y ss.; Posada de la Peña, F. (1991), “La reforma a la seguridad social: el gran reto que debe enfrentar el Estado colombiano”, en Molina, C. G. (edit.), *La seguridad social: una reforma pendiente*, pp. 11 y ss.; Uthoff, A. y Szalachman, R. (eds.), (1991), *op. cit.*, *Sistema de pensiones en América Latina, diagnóstico y alternativas de reforma*, p. 145, o Zuleta Holguín, H. (1991), “Las tendencias sociales y económicas de la seguridad social en Colombia y la necesidad de una reforma estructural”, en Molina, C. G. (edit.), *La seguridad social: una reforma pendiente*, pp. 29 y ss.

208 Ayala, U. (1992b), *op. cit.*, “Introducción a la seguridad y a los seguros sociales”, en Rodríguez Salazar, O.; Arévalo, D.; Ayala, U. y Arévalo, E. I., *Estructura y crisis de la seguridad social en Colombia (1946-1992)*, pp. 51 y 56.

recuperación de cartera, por ejemplo, para 1985, “(con sólo un estimado oficial de 8 % al 12 % de mora), la empresa privada debía al seguro social US\$135 millones”²⁰⁹; problemas en materia de inversiones²¹⁰; y también altos costos de funcionamiento²¹¹, incluyendo costos de dotación, adecuación y remodelación de infraestructura, y problemas de sus propios trabajadores, paradójicamente entre ellos muchos pensionales, pues contaba con 20 000 empleados y 18 000 contratistas, haciéndolo un gigante difícil de administrar²¹²; así, “la falta de comprensión del quehacer del iss como compañía con un amplio componente de seguros hizo que el énfasis operacional se centrara en la administración de un gigantesco e ineficiente aparato hospitalario”²¹³.

A esto habría que sumarle otros factores, como, por ejemplo, el envejecimiento de la población, pues “el desequilibrio del sistema, producto de la falta de aportes y de condiciones de jubilación fantasiosas, se agravó con el aumento de la expectativa de vida de los colombianos, que ha sido notable”²¹⁴; la reducción en los salarios reales; la escasa participación de los beneficiarios; la ausencia de libertad de elegir; las inequidades en el otorgamiento de beneficios y el establecimiento de subsidios generales (a veces innecesarios)²¹⁵, entre otros.

209 Mesa-Lago, C. (1993), *op. cit.*, *Aspectos económico-financieros de la seguridad social en América Latina y el Caribe: tendencias, problemas y alternativas para el año 2000*, p. 24.

210 Hay “insuficiencia de las inversiones permanentes en el cubrimiento de las reservas de IVM y ATEP, considerando que, de un lado, se tienen excedentes de tesorería que pueden ser invertidos y, de otro, que los rendimientos financieros son de una de las principales fuentes de ingresos del Instituto”. En Arévalo, E. I. (1992), *op. cit.*, “Una aproximación a la situación financiera del Instituto de Seguros Sociales en la década de los ochenta”, en Rodríguez Salazar, O.; Arévalo, D.; Ayala, U. y Arévalo, E. I., *Estructura y crisis de la seguridad social en Colombia (1946-1992)*, p. 233, véase también Colombia, Instituto de Seguros Sociales (1989), *op. cit.*, *Evolución histórica del seguro social. 1949-1989*, p. 144.

211 Arévalo, E. I. (1992), *op. cit.*, “Una aproximación a la situación financiera del Instituto de Seguros Sociales en la década de los ochenta”, en Rodríguez Salazar, O.; Arévalo, D.; Ayala, U. y Arévalo, E. I., *Estructura y crisis de la seguridad social en Colombia (1946-1992)*, p. 229.

212 En Instituto de Seguros Sociales, (2006b), *op. cit.*, *Análisis del entorno económico y financiero del seguro social. Seis décadas de gestión 1946-2006*, pp. 60 y 61.

213 *Ibidem*, p. 59.

214 En Montenegro, A. y Rivas, R. (2005), *op. cit.*, *Las piezas del rompecabezas. Desigualdad, pobreza y crecimiento*, p. 236.

215 El sistema de prima media administrado por el iss —situación que sobrevivió después de la reforma de 1993— pasó del 42 % al 72 % por cada salario mínimo pagado

Había otros problemas adicionales, menos impactantes, pero con incidencia en la protección a la vejez. Uno era la falta de unidad en la dirección, pues los cambios de dirigentes generaban interrupción en las políticas. Por ejemplo, en el período 1982 y 1986, “los directores de las dos instituciones principales de seguro social en Colombia cambiaron tres veces y el ministro de Salud cuatro veces”²¹⁶; o las deficiencias informáticas y contables, pues, “en Colombia, la información almacenada en cinta magnética se ha deteriorado gradualmente y, en muchos casos, el expediente de pensiones tiene que ser hecho a mano”²¹⁷, lo que producía una deficiente prestación de los servicios administrativos relacionados con el pago de una pensión de vejez, y tendría un impacto en los años siguientes.

Si los problemas fueron producto de la acumulación de un funcionamiento defectuoso o tuvieron carácter económico o político, o fueron la suma de todo esto, pareciera no importar ya. Lo relevante es que se estaba ante una crisis y, por ende, la única alternativa posible parecía estar en proponer una reforma sustancial.

En adelante la discusión versaría sobre qué tipo de reforma se debía implementar. Así, “se estima que es llegado el momento de mirar el problema de la seguridad social colombiana desde el punto

en las pensiones: así, la tasa de cotización efectiva es regresiva ya que decrece en los salarios de más de 20 salarios mínimos. Véase el gráfico 6.2 (p. 150) que refleja los subsidios a las mesadas distinguiendo por salarios mínimos (según 1, 2, 4, y 20 salarios mínimos), en Parra Niño, J. C.; Borja Guerrero, W. A. y Malaver Canaria, J. M. (2002), “Régimen pensional equitativo”, en Garay, L. J., (direc.), *Colombia: entre la exclusión y el desarrollo. Propuestas para la transición al Estado Social de Derecho*, pp. 149 y ss. En igual sentido, Garay Salamanca señala que la tasa de cotización efectiva decae para ingresos superiores a 20 salarios mínimos vigentes, pues de 4,4 % cae a 3,3 % y 2,5 % para salarios de 30 y 50 salarios mínimos legales, respectivamente. Véase Garay Salamanca, L. J. (2002), *op. cit.*, “Estrategias, dilemas y desafíos en la transición al Estado Social de Derecho en Colombia”, en Garay, L. J., (dir.), Ossa Escobar, C., *Colombia: entre la exclusión y el desarrollo. Propuestas para la transición al Estado Social de Derecho*, p. xxxvii.

216 Mesa-Lago, C. (1993), *op. cit.*, *Aspectos económico-financieros de la seguridad social en América Latina y el Caribe: tendencias, problemas y alternativas para el año 2000*, p. 67.

217 *Ibidem*, p. 70.

de vista del interés de toda la colectividad y no solamente desde el ángulo de la conveniencia o de las aspiraciones de cada uno de los sectores de la población”²¹⁸.

218 Fundación Friedrich Ebert de Colombia (Fescol) (1983), *op. cit.*, *Análisis del desarrollo, situación actual y perspectivas de los seguros sociales de invalidez, vejez y muerte y de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Lineamientos para la reestructuración integral del sistema colombiano de seguridad social*, p. 42.

CAPÍTULO 3

LAS TENSIONES ACTUALES EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Hemos tratado de mostrar que el tránsito hacia la constitución del seguro social en Colombia no fue tarea fácil, tanto en sus discusiones originales como en el establecimiento y funcionamiento a lo largo de las décadas siguientes. Dificultades que son también las de la construcción de la seguridad social en general.

Si bien es cierto que los legisladores pretendieron iniciar el proyecto asegurador en la población trabajadora para ir extendiéndolo a otros grupos de ciudadanos, esto no se logró, con el agravante que ni siquiera el grupo inicial logró un cubrimiento adecuado. El problema no fue la alternativa de la ampliación progresiva sino resignarse y no asumir los compromisos para hacerla efectiva.

Aunque la progresividad era un voto de acuerdo con la realidad y también de confianza hacia el futuro, jugó de manera adversa en el establecimiento de la seguridad social como derecho, de tal manera que el establecimiento del seguro de la vejez se dio 21 años después, y para 1990, 40 años después del establecimiento institucional, solo una pequeña porción de los trabajadores estaba cubierta. El problema no fue apostarle a la fórmula de la progresividad, el problema fue quedarse en la etapa inicial esperando el momento adecuado para la pretendida ampliación.

Esto, además de reflejar unas deficiencias institucionales, financieras y prácticas clientelistas, muestra tanto el papel restringido del Estado¹ como el limitado disfrute del derecho a la seguridad social,

1 De tal manera, “en América Latina una de las limitantes que tiene la construcción del Estado de Bienestar de manera amplia [...] es la forma como se ha legislado sobre los derechos sociales, la débil extensión de la relación salarial y el incumplimiento

esto es, una protección para una reducida ciudadanía proletaria², los trabajadores formales, que eran quienes podían pagar la contribución. Esto se agrava porque, incluso entre el grupo de los trabajadores, esta protección estaba inmersa en un juego de poder, de manera que existió una búsqueda de mejoras, no solo salariales y prestacionales, sino de protección a la vejez, convirtiéndose en un elemento de retribución y reivindicación salarial.

Ahora bien, la última década del siglo xx estuvo marcada en Colombia por una fuerte crisis política. El país cargaba con un lastre derivado de un largo momento crítico del régimen político producto del Frente Nacional, en el que se excluyeron nuevas fuerzas sociales y se revelaron agudas desigualdades en la estructura económica; sumado esto a un grave deterioro del orden público, con una gran influencia de actores armados y del narcotráfico en la vida política, social y económica del país³. Es en este mismo momento en el que se inicia un

a las leyes han hecho que la subordinación del trabajo no esté ligada al ejercicio de los derechos sociales [...] adicionalmente, en América Latina la interacción entre lo público y lo privado no dio lugar a la configuración de un espacio intermedio como el generado en Europa y tampoco una clara delimitación de estas dos esferas [...] de aquí que los factores correspondientes a los derechos sociales sean percibidos como privilegios para aquéllos que puedan vincularse con ese tipo de poderes”, en Rodríguez Salazar, O. (2001), *op. cit.*, “La difícil consolidación de un Estado de Bienestar”, en Misas Arango, G. (edit.), *Desarrollo económico y social en Colombia*, pp. 222 y 223.

2 Así, “en sus inicios los sistemas de seguridad social de la región [refiriéndose a América Latina] siguieron de cerca el modelo bismarckiano, pero al no poderse extender la relación salarial se restringió la cobertura y de manera adicional limitó el ejercicio de los derechos sociales”, en *ibidem*, p. 228.

3 Orjuela Escobar, L. J. (2005), *La sociedad colombiana en los años noventa: fragmentación, legitimidad y eficiencia*, pp. 88 y ss. En esta aproximación se explican los intentos de reforma constitucional desde López Michelsen hasta los resultados de la Asamblea Constituyente de 1991, relevantes para el momento que proponemos analizar. Véanse también Cepeda, M. J. (1994), *La Constitución que no fue*, Colombia, Presidencia de la República (1990), *Una Constituyente de todos los colombianos. Documentos para las comisiones preparatorias y las mesas de trabajo*; De la Calle Lombana, H. (2004), *Contra todas las apuestas. Historia íntima de la Constituyente de 1991*; Douglas, J. (comp.), (1993), *La Constitución de 1991: ¿un pacto político viable?*, de manera particular en esta publicación Hartzell, C. (1993), “Las reformas económicas en la Constitución de 1991”, o Valencia Villa, H. (1993), “Los derechos humanos en la Constitución del 91”.

proyecto de liberalismo económico⁴, que no se limita a una sola área de la economía, sino que implica una serie más amplia de actores y sectores⁵, empezando así una fase de expansión de la economía, gasto público y social, con una crisis aguda a partir de 1997^[6].

En esta particular coyuntura hemos ubicado el tercer momento histórico relevante en lo que respecta a la seguridad social en Colombia, no sin antes advertir que todas las reformas fueron el resultado de un complejo proceso histórico y, por ende, no son consecuencia irremediable o la búsqueda simple de “eficiencia y modernización”, pues responden a “interacciones conflictivas que tienen lugar en escenarios históricos afectados por dimensiones culturales y marcos institucionales” particulares⁷.

Para abordar este tercer momento histórico proponemos distinguir, en primer lugar, la consagración constitucional, por primera vez en la historia jurídica colombiana, del derecho a la seguridad social. Si bien hemos de reconocer que no todos los países lo han constitucionalizado⁸, y que esto no significa el logro inmediato de resultados,

4 Orjuela Escobar, L. J. (2005), *op. cit.*, *La sociedad colombiana en los años noventa: fragmentación, legitimidad y eficiencia*, p. 87.

5 Edwards, S. y Steiner, R. (2007), *La revolución incompleta: las reformas de Gaviria*. En esta misma obra se hace referencia a los intentos reformistas previos a los sucedidos en la década de los noventa.

6 Uribe Mallarino, C. (2004), *op. cit.*, “La reforma de pensiones en Colombia y la equidad de género”, en Marco Navarro, F. (coord.), (2004), *Los sistemas de pensiones en América Latina, un análisis de género*, p. 184.

7 Uribe Gómez, M. (2007), “Las perspectivas analíticas y los actores del cambio”, en *Estudios sociológicos*, pp. 427 y 428.

8 Por ejemplo, Portugal lo hizo en 1976, véase López, M. A. (con la colaboración de Roque, J. L.) (1997), “Pobreza, asistencia y política social en Portugal en los siglos XIX y XX. Perspectivas historiográficas”, en De Vega, M. E. (edit.), *Pobreza, beneficencia y política social*. En España la discusión sobre los alcances de la referencia constitucional de la seguridad social, en Gárate Castro, J. (2008), *op. cit.*, “Tres tendencias de la seguridad social española”, en Monereo Pérez, J. L.; Molina Navarrete, C. y Moreno Vida, M. N. (coords.), *La seguridad social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras*; Monereo Pérez, J. L. (1996), *op. cit.*, “La política de pensiones entre Estado y mercado”, en Torres López, J., *Pensiones públicas: ¿y mañana qué?*; y Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer, M. (2008), *op. cit.*, “Sobre la configuración constitucional de la seguridad social”, en Monereo Pérez, J. L.; Molina Navarrete, C. y Moreno Vida, M. N. (coords.), *La seguridad social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras*. Para el caso de América Latina véase,

creemos que no es posible desconocer el impacto político que resulta de un respaldo constitucional que “avale la adopción de políticas de avanzada”⁹. En este caso en particular, de políticas hacia el logro de un cubrimiento del riesgo de vejez.

En segundo lugar, con sus ventajas y desventajas, ocupa un papel relevante en el desarrollo de la seguridad social en Colombia la expedición de la Ley 100 de 1993. Y aunque esta normativa pretendió desarrollar todo un sistema de seguridad social, nosotros nos ocuparemos exclusivamente del sistema general de pensiones, específicamente del cubrimiento del riesgo de vejez. Finalmente, esta “gran reforma” fue modificada una década después, reviviendo los argumentos que parecían haber sido ya abordados y que muestran los avances, retrocesos y contradicciones de nuestro concepto de seguridad social.

La seguridad social entendida en el marco de un nuevo Estado¹⁰

Tal y como hemos mencionado, no todos los países han tomado la decisión de constitucionalizar el derecho a la seguridad social, e incluso hay diversas modalidades de consagración¹¹ entre quienes lo han hecho.

Más allá de las diferencias o similitudes de este fenómeno, lo que nos resulta importante con esto es que, para el momento en que se

por ejemplo, Uprimny, R. (2011), “Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: tendencias y desafíos”, en Rodríguez Garavito, C. (coord.), *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*; de manera particular para el caso argentino véase, por ejemplo, Grosman, L. S. (2008), *op. cit.*, *Escasez e igualdad. Los derechos sociales en la Constitución*.

9 Gargarella, R., (2011), “Pensando sobre la reforma constitucional en América Latina”, en Rodríguez Garavito, C. (coord.), *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, p. 97.

10 Sobre las discusiones que se dieron sobre la consagración del derecho a la seguridad social en la Constitución Nacional de 1991, véase Muñoz Segura, A. M. (2012c), *La Constitución de 1991 y la seguridad social. El derecho laboral generalizado*.

11 Estas “han retomado de nuevo la tradición revolucionaria de las Declaraciones de derechos, expandiendo su objeto hacia los derechos sociales”, incluyendo en ocasiones aspectos institucionales. En Fioravanti, M. (1995), *op. cit.*, *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las constituciones*, p. 127.

discutió la reforma constitucional colombiana, “la doctrina del constitucionalismo ya no puede ser solo doctrina del Gobierno limitado sino también doctrina de los deberes del Gobierno, como es el caso [...] de los derechos sociales en relación al valor constitucional de igualdad a promover y realizar”¹². Es decir, que en el reconocimiento constitucional hay una declaración del Estado tendiente al logro de dichos derechos, reconocimiento que, además, puede exigirse. Sale a flote la realidad de la seguridad social como elemento de teoría política de Estado¹³.

Ahora bien, aunque la transformación constitucional responde a una situación de desequilibrio institucional de finales de los ochenta, con unas características negativas muy particulares, no es posible desconocer que estuvo precedida de una de las mayores controversias jurídicas, políticas y económicas que se hayan dado en Colombia en la segunda mitad del siglo xx¹⁴. La particularidad de la Constitución colombiana de 1991^[15], tal y como lo han mencionado diversos doctrinantes, resulta en que es inédita. En ella no existió una imposición doctrinaria exclusiva ni una supremacía ideológica: fue un pacto político entre varias corrientes¹⁶. Por esto, la consagración del derecho a la seguridad social puede verse como un consenso básico frente a diversas propuestas de cubrimiento de las necesidades, como un cambio en su atención, como un reclamo de protección por parte de los ciudadanos. Es decir, que la consagración constitucional de la seguridad

12 *Ibidem*, p. 131.

13 Aunque esto debe tomarse con cuidado pues más política no necesariamente significa mayor protección. Véase Kennedy, D. (2007), *op. cit.*, *El lado oscuro de la virtud*, p. 160. Pero no por esto puede descalificarse la propuesta por ideal, p. 323.

14 Orjuela Escobar, L. J. (2005), *op. cit.*, *La sociedad colombiana en los años noventa: fragmentación, legitimidad y eficiencia*, p. 98.

15 Esto se da en un momento (década de los noventa) en que hay un sentimiento de confianza y “muchas esperanzas, acompañadas de un alentador crecimiento de las economías de la región y un panorama político de democratización, marcado por el fin de las dictaduras militares”. En Uribe Mallarino, C. (2004), *op. cit.*, “La reforma de pensiones en Colombia y la equidad de género”, en Marco, F. (coord.), *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*, p. 181.

16 Dougas, J. (comp.), (1993), *op. cit.*, *La Constitución de 1991: ¿un pacto político viable?*, p. 27.

social implicó un acuerdo sobre un mínimo, en el que convergieron diversas posiciones ideológicas. Esto resulta realmente valioso en la medida en que, a pesar de las diferencias, hay un acuerdo básico, un pacto de mínimos, un pacto traducido en pequeños acuerdos realizables¹⁷. Además, cobra importancia este aspecto, ya que, con dicho reconocimiento, el Estado declara y conviene en la necesidad de la existencia de la seguridad social, es decir que se trata de un abordaje sustantivo, que va más allá del institucional que ya existía, con los pocos resultados demostrados. La conclusión y el acuerdo mínimo llevaban a considerar que la seguridad social debía concebirse como un derecho, con independencia de su institucionalidad y de los problemas que pudiera tener.

Los lineamientos que con ocasión de la discusión constitucional se planteaban frente a la seguridad social estaban dirigidos a buscar una racionalización del sistema, a atender al contexto del país y, sobre todo, a presentar el problema “desde el punto de vista del interés de toda la colectividad y no solamente desde el ángulo de la conveniencia o de las aspiraciones de cada uno de los sectores de la población”¹⁸, como había sucedido en varias oportunidades en el pasado. Dentro del proceso que implicó previamente el análisis y las discusiones de la nueva Constitución Nacional, en lo que respecta a la seguridad social, la mayoría de las propuestas a favor de la consagración del derecho partían de los problemas que esta presentaba para el momento, derivando en la necesidad de su constitucionalización como una “promesa” e invitación de mejoras futuras. En un país “con muy poca tradición en seguridad social y [que] en política pensional para sus ancianos tiene en las familias su mejor recurso”¹⁹, con una protección de tipo residual, asistencial y con poco espacio para el ejercicio de los derechos

17 Recuérdese el acuerdo de mínimos propuesto en Rawls (1995), *Teoría de la justicia*.

18 Fundación para la Educación Superior y Fundación Friedrich Ebert de Colombia (1983), *op. cit.*, *Análisis del desarrollo, situación actual y perspectivas de los seguros sociales de invalidez, vejez y muerte y de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Lineamientos para la reestructuración integral del sistema colombiano de seguridad social*, p. 42.

19 “Sólo el 7 % de los ancianos viven solos. La gran mayoría vive en una familia extensa (46 % de hombres y 50 % de mujeres)”. En Rodríguez, P. (2004), *op. cit.*, “La familia en Colombia”, en Rodríguez, P. (2004), *La familia en Iberoamérica 1550-1980*, p. 280.

sociales²⁰, este tipo de declaraciones implicaban un reconocimiento estatal y de la sociedad de gran trascendencia.

En el Gobierno de César Gaviria (1990-1994), dentro del plan de reformas propuesto se intentó incluir una primera modificación al sistema de seguridad social; sin embargo, esta se hizo dentro del plan de cambios laborales, entonces el Congreso rechazó la idea pues se trataba de un tema de vital importancia, lo que llevó a plantear su discusión para después de la Asamblea Nacional Constituyente²¹. Así lo hizo saber el presidente Gaviria: “Durante la pasada legislatura, cuando se debatía el proyecto de Reforma Laboral, el Gobierno solicitó facultades para modificar el sistema de seguridad social. Esta parte de la reforma quedó pendiente y constituye hoy una prioridad que vamos a abocar en el Congreso que inicia sus labores”, de manera que, “el Gobierno insistirá en la necesidad de restablecer bases financieras sanas para el desarrollo del sector, sobre los mismos principios de cubrir las obligaciones futuras con las cotizaciones y de administrar mucho mejor los recursos”²². La seguridad social se convirtió, entonces, en un tema crucial, aunque, como se verá, algunas de las propuestas iban dirigidas a la ampliación del esquema de protección girando dentro de un esquema laboral y no en torno a un proyecto de alcance general.

Ejemplo de esto es la propuesta previa de discusión preparada por la Asociación de Abogados Laboralistas al servicio de los trabajadores, que proponían a la seguridad social como un servicio público, con administración y financiación tripartita²³, definiendo los riesgos a

20 Rodríguez Salazar, O. (2002), *op. cit.*, “Reformas promercados y seguridad social”, en Rodríguez, O. (edit.), *Hacia una reforma del sistema de seguridad social: salud, pensiones y riesgos profesionales*, pp. 44 y ss.

21 Sobre las reformas durante el Gobierno de Gaviria, véase Edwards, S. y Steiner, R., *op. cit.*, *La revolución incompleta: las reformas de Gaviria*; Gaviria, A. (2005), *Del romanticismo al realismo social y otros ensayos*, p. 155; Pacheco de Jaramillo, M. y Sánchez de Piñeiro, E. M., *Ley de reforma laboral: antecedentes históricos, comentarios*; y Posada de la Peña, F. (1995), *Libertad para trabajar*, entre otros.

22 Gaviria Trujillo, C. (1992), *Economía. Discursos*, p. 325.

23 La forma de financiación de la seguridad social es una de las tantas variables que cada país define según sus circunstancias particulares. En Colombia, cuando se

cargo y procurando su extensión progresiva. No resultaba muy novedosa en comparación con lo existente si se tiene en cuenta que esta iniciativa era similar a lo pretendido en los proyectos iniciales del seguro social. El artículo 4.º de la propuesta señalaba: “La seguridad social es un servicio público a cargo del Estado. Su administración y financiación serán compartidos en forma igual, por el Gobierno, los trabajadores y los empleadores. Atenderá entre otras las contingencias derivadas de accidentes de trabajo, enfermedad general y profesional, maternidad, invalidez, vejez, muerte, orfandad y desempleo. Se procurará su extensión progresiva con la finalidad de cubrir a todos los habitantes del territorio nacional”²⁴. Así mismo, otras iniciativas eran claras en el sentido de consagrar la seguridad social para superar los esquemas de asistencia social consagrada en la Carta Política, dirigida a un grupo de personas que no tuvieran posibilidad de exigir su protección y que, además, estuvieran en incapacidad para trabajar, revelando su carácter residual. De tal manera debía buscarse una seguridad social que fuera

protectora de las necesidades de una manera íntegra y efectiva, con prestaciones centradas en las nuevas situaciones sociales [...] [y] no como una acción paternalista del Estado, sino cómo (sic) un derecho en función de una libertad estimulada que conduzca a la participación responsable de los individuos y bajo la responsabilidad del propio Estado, [concluyendo entonces en el último objetivo hacia el] cubrimiento de toda la población.²⁵

estableció el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, la financiación de la seguridad social se basó en un sistema tripartito, es decir que las cotizaciones estaban a cargo del trabajador, del empleador y del Estado. Ante el incumplimiento de este último, y frente a la necesidad de hacer ajustes financieros, se acogió la fórmula de una financiación bipartita, es decir, a cargo del trabajador y del empleador, teniendo como base el salario devengado por el empleado. Esta última fórmula se ha mantenido hasta el día de hoy.

24 Asociación de abogados laboristas al servicio de los trabajadores (1990), *Asamblea Constituyente y derecho del trabajo*, p. 15.

25 Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) (1991), *Propuestas presentadas a la mesa de trabajo convocada en la ESAP para la Asamblea Nacional Constituyente*, pp. 168-169.

Al pasar de la asistencia pública al reconocimiento de la seguridad social se dejó atrás la etapa de caridad y limosna²⁶, y se hizo evidente, entonces, un claro interés por la consagración expresa del derecho a la seguridad social²⁷. Ya iniciadas las labores de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, en sus discusiones se vislumbraba, sin duda, una intención similar. Para muchos de los delegatarios era necesaria la intervención y restructuración de la seguridad social para así poder luchar contra los factores de discriminación existentes.

Y aunque los proyectos varían, en tanto que unos son más o menos generales y otros más específicos, sí tienen un eje común en la conceptualización de los cambios: era necesario replantear la seguridad social, había que “intervenirla”, con un interés de crear esquemas de protección y apoyo para la colectividad, pues la existente mostraba grandes falencias. En palabras del delegatario Diego Uribe Vargas, la creación de los “derechos de solidaridad” debe entenderse como “la modalidad más avanzada en el campo del reconocimiento de las prerrogativas individuales”²⁸, aunque vale decir que la propuesta de la referencia no contenía aspectos propios de la seguridad social, pues se refería a asuntos más generales. Entonces hay una diferencia en las formas y los procedimientos, pero no en el resultado final: la búsqueda de la consagración del derecho.

Dada la diversidad de las propuestas y, por ende, las diferentes aproximaciones que se podrían hacer para este análisis en particular, proponemos esta división para agruparlas: (1) aquellas que se referían de manera directa a la asistencia pública, y proponían una regulación partiendo de esta figura constitucional ya existente; (2) propuestas que se referían específicamente a la seguridad social como un derecho de los trabajadores, manteniendo así la línea bismarckiana desarrollada por el seguro social; y (3) aquellas propuestas dirigidas a la

26 *Ibidem*, pp. 163-166.

27 Aunque claramente, tal y como lo señalaremos, la vía para este logro y sus alcances varía de acuerdo con las propuestas. Presidencia de la República de Colombia, *op. cit.*, *Una Constituyente de todos los colombianos* (1990), p. 76.

28 Asamblea Nacional Constituyente [en adelante, ANC], *Gaceta Constitucional* n.º 7 del 18 de febrero de 1991, p. 15.

consagración de la seguridad social como un derecho independiente, esto es, no “laboralizado”, sino como derecho ciudadano.

Vale anotar que la propuesta inicial del Gobierno abogaba por un estado intermedio entre las categorías señaladas, es decir, entre la asistencia pública y la seguridad social, esto es, entre la primera y la tercera categoría que hemos construido. Así, el Gobierno proponía “el desarrollo de un sistema de seguridad social que garantice protección en los casos de muerte, vejez, enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo, invalidez y demás riesgos que señale la ley”²⁹, además de la protección ya existente, la asistencia pública.

De manera independiente, la Asamblea proponía la discusión sobre la protección especial a los ancianos, garantizando “su seguridad económica, el acceso a la seguridad social y su participación en la vida comunitaria”; igualmente, una política de “previsión, tratamiento, rehabilitación e integración”³⁰, y, en general, una atención a los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos³¹.

En lo que tiene que ver con el primer tipo de propuestas, es decir, aquellas que partían de la regulación constitucional ya existente, es importante recordar que la asistencia pública, tanto en su definición constitucional como conceptual, tiene un espacio de desarrollo limitado; en este sentido, por mucho que se buscara ampliar la asistencia pública, esta nunca lograría los niveles propios de la seguridad social, de tal manera que las iniciativas resultaban restringidas. Es probable que con este tipo de propuestas los constituyentes hubieran pretendido iniciar la discusión y construir sobre lo ya consagrado, complementando así la figura de la asistencia pública. Sin embargo, consideramos que la estrategia resultaba desde el principio condicionada y restrictiva. Se ha insistido en que la asistencia pública es un estadio básico de protección, en tanto que la seguridad social va más allá en términos de definición y cobertura, por esto, hacer que la discusión estuviera

29 En la propuesta corresponde al artículo 46. ANC, *Gaceta Constitucional* n.º 5 del 15 de febrero de 1991, p. 6.

30 Artículo 49 de la propuesta. *Ibidem*.

31 Artículo 50 de la propuesta. *Ibidem*.

dirigida por la asistencia pública implicaba partir de un nivel de protección diferente y menor que la seguridad social³².

Respecto de la segunda forma de abordar el cambio constitucional, esto es, como un derecho propio de los trabajadores, su argumentación iniciaba con las condiciones laborales en Colombia y la necesidad de reivindicar al trabajo no solo como una obligación social sino también “como un derecho que el Estado debe garantizar y proteger”³³. Concluyendo que, dada la situación social (en particular la de los desempleados y de quienes viven de las “rentas del trabajo”), debía pensarse en la posibilidad de “aprobar como cláusula transitoria de la nueva Constitución Política nacional, un plan mínimo de emergencia y alivio social, correspondiendo así a la iniciativa de la Iglesia católica que, con motivo de cumplirse en 1991 el primer centenario de la encíclica *Rerum Novarum* de León XIII³⁴, ha proclamado éste como el ‘Año de la Justicia Social’”³⁵. Esta tendencia se mantuvo en los constituyentes y es evidente en la ponencia presentada por Guillermo Guerrero Figueroa, Angelino Garzón, Tulio Cuevas, Jaime Benítez, Guillermo Perry Rubio e Iván Marulanda, quienes presentaron una ponencia-informe sobre seguridad social integral, con el objetivo de “proteger al trabajador de los riesgos y contingencias que se pueden presentar por causa o por ocasión del trabajo. Este principio incluye y ampara normas como las que regulan las indemnizaciones por enfermedades profesionales, accidentes de trabajo, jubilación, pensión de vejez y otras”³⁶. Es decir que se trataría de un derecho en función de la calidad de trabajador, manteniendo así la línea del modelo alemán³⁷.

32 En este sentido, bien lo señala Arenas Monsalve, la seguridad social implica la superación del modelo asistencialista existente bajo la anterior Constitución Nacional de 1886. Véase Arenas Monsalve, G. (1992), *El trabajo y la seguridad social en la Constitución de 1991*, p. 47.

33 ANC, *Gaceta Constitucional* n.º 11 del 27 de febrero de 1991, p. 11.

34 Recuérdese que esta encíclica está dirigida fundamentalmente a reivindicar los derechos de los trabajadores.

35 ANC, *Gaceta Constitucional* n.º 11 del 27 de febrero de 1991, p. 11.

36 *Ibidem*.

37 De hecho, se acude como antecedente a la Constitución de Weimar. *Ibidem*.

Consideraron los constituyentes que “el problema de ahora, para un constitucionalista ajustado al ritmo acelerado de los tiempos, consiste en hacer posible y realizable un régimen jurídico y social adecuado en el cual el trabajo sea una exigencia moral no solo económica, sino condición primordial para la dignidad de la vida humana”³⁸, y, para esto, desarrollaron los conceptos básicos del trabajo como derecho y deber, la capacitación y adiestramiento, el derecho al empleo, la igualdad de oportunidades, la limitación de la jornada, los descansos y vacaciones periódicas, la seguridad social, la protección a la maternidad y al menor y la seguridad e higiene en el trabajo. Resulta importante resaltar que en este tipo de propuestas no se renuncia a la asistencia, sino que se considera como parte del sistema integral, como un primer paso de protección para seguir con otro nivel, que sería el desarrollado por la seguridad social. Sin embargo, bajo esta perspectiva, el derecho se plantea a partir de la búsqueda del funcionamiento de lo ya existente, y aunque hay un intento por llamar la atención sobre la importancia y la necesidad de una seguridad social más amplia, las propuestas se mantienen en el campo del derecho de los trabajadores y se trata como una prestación más, derivada del vínculo laboral.

Ahora bien, la última clasificación a la que hemos hecho referencia implica propuestas que van más allá de las prestaciones laborales y, en este sentido, dan un salto de gran importancia, y es el punto que hemos tratado de desarrollar. La seguridad social deja de ser un derecho de los trabajadores para convertirse en un elemento de protección de todos los ciudadanos; y aunque para esto se recurra en su argumentación inicial al modelo laboral, no por eso debe perderse de vista que es precisamente este uno de los elementos de mayor importancia en la Constitución de 1991. En el proyecto integral de reforma constitucional número 113 presentado por Alfredo Vásquez Carrizosa y Aída Abella Esquivel (de la Unión Patriótica), la seguridad social adquiere la categoría de derecho humano fundamental y, por ende, resulta obligación de las autoridades públicas su protección³⁹. De tal manera, en el

38 ANC, *Gaceta Constitucional* n.º 45 del 13 de abril de 1991, p. 5.

39 El artículo 11 señala: “OBLIGACIONES DE LAS AUTORIDADES PÚBLICAS. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia con la garantía de los derechos Humanos Fundamentales de los colombianos

articulado se proponía una consagración particular del derecho al trabajo con los principios propios de la legislación laboral, otra diferente para el derecho de asociación sindical, de huelga y, por supuesto, un artículo separado para la seguridad social.

El proyecto señala que la seguridad social se trata de un servicio público a cargo del Estado sin contemplar de manera expresa la posibilidad de intervención de los particulares, aunque parecía que existía claridad en que “su administración y financiación serán compartidos en forma equitativa, por el Gobierno, los trabajadores y los empleadores”⁴⁰.

Hoy valdría la pena preguntarse si esta fórmula amplia habría dado para diversas interpretaciones que derivaran en dificultades administrativas, pues no es claro cómo operaría esta financiación, y si, por el contrario, lo que se estaba haciendo era volver al esquema tripartito fallido en Colombia.

Así mismo, llama la atención que en la propuesta se señala la obligación de establecer en el presupuesto general una partida para el pago de la cuota del Estado, reiteramos, esquema de financiación no solo superado muchos años antes de la década de los noventa sino fracasado.

Esta propuesta de seguridad social sería una función prioritaria del Estado, que se haría efectiva con: (1) asistencia médica y hospitalaria gratuita para todos los habitantes; (2) protección a la maternidad y a la infancia; (2) protección adecuada a toda persona impedida por enfermedad, invalidez, edad o tiempo de servicios; (3) atención especializada para los ancianos; y (4) vivienda digna.

Del informe-ponencia para primer debate en plenaria sobre la finalidad social del Estado⁴¹, los ponentes manifestaron que “nuestra opción es por un Estado Social, en sentido estricto, y que como tal no actúa obedeciendo los dictados de la beneficencia y de la caridad sino

que son los siguientes: [...] 10) derecho a la seguridad social y a la protección del Estado”. ANC, *Gaceta Constitucional* n.º 27 del 26 de marzo de 1991, p. 6.

40 *Ibidem*, p. 7.

41 Presentado por Jaime Benítez Tobón, Tulio Cuevas Romero, Angelino Garzón, Guillermo Guerrero Figueroa, Iván Marulanda Gómez, Guillermo Perry Rubio, Óscar Hoyos Naranjo, Carlos Lemos Simmonds, Rodrigo Lloreda Caicedo, Ignacio Molina Giraldo, Carlos Ossa Escobar y Miguel Antonio Yepes Parra. ANC, *Gaceta Constitucional* n.º 78 del 21 de mayo de 1991, p. 2.

como respuesta a los más elementales derechos de los ciudadanos. Un Estado como agente de justicia social”⁴², y, en este sentido, la “gestión social” implicaría tres categorías de atención, a saber, la salud, la previsión social y la seguridad social⁴³; esta última considerada como “un elemento indispensable para posibilitar unas condiciones de vida dignas”.

Se considera, además, que esta gestión social debía desarrollarse bajo los principios de universalidad⁴⁴, uniformidad⁴⁵ y solidaridad⁴⁶. La propuesta acoge en primer lugar una concepción amplia de la seguridad social, es decir que se diferencia de la previsión social propia de los sistemas de protección de los trabajadores, pues incluye, además, la recreación, vivienda y atención al desempleo “y otros derechos indispensables a la dignidad del ser humano”⁴⁷.

Llama la atención que, junto con este amplio alcance y el interés por lograr una cobertura universal, se reconoce como un derecho limitado por las condiciones del país, que no permiten un esquema amplio. Se plantea pues, desde su propia concepción, el “debate” que enmarca hoy al derecho a la seguridad social: se trata de un derecho irrenunciable en un contexto con grandes limitaciones económicas.

Concluye el informe que “la seguridad social es un servicio público solidario, coordinado en sus políticas, descentralizado en su ejecución, y con participación ciudadana en sus órganos de gestión y control. En otras palabras, este ideal lo construimos todos. Nos hacemos todos responsables de su éxito o de su fracaso”⁴⁸.

42 *Ibidem*.

43 La previsión social entendida como aquella protección para los trabajadores en tanto que la seguridad social se propone como una visión más amplia y generalizada, como un derecho de la población. En el informe-ponencia se muestra dicha diferencia. *Ibidem*.

44 Entendida como un derecho al que deben acceder todos los ciudadanos. *Ibidem*, p. 3.

45 Uniformidad en los beneficios, es decir que la prestación de los servicios sea la misma para todos sin que existan grupos privilegiados. *Ibidem*.

46 Como “el concurso de toda la sociedad en el propósito de buscar el bienestar colectivo, favoreciendo social y económicamente a las personas, grupos o regiones históricamente discriminadas o en condición de pobreza”. *Ibidem*.

47 *Ibidem*.

48 *Ibidem*.

Aunque puede parecer una declaración retórica, en realidad es un asunto de vital importancia, pues se trata de un reconocimiento del papel del ciudadano frente al Estado; significa reconocer la necesidad de un Estado con orientación social, pero del cual no se debe esperar la solución a todos los riesgos y necesidades. Es decir que no es un Estado paternalista, por el contrario, en este nuevo esquema se requiere la participación activa de los ciudadanos para el logro de la seguridad social. Participación que va desde la supervisión y control en los aspectos institucionales, hasta el reconocimiento de las obligaciones financieras y de toda índole para beneficio propio y social.

Retomando, entonces, tenemos que la ponencia constituyente hizo un diagnóstico de la situación del momento, considerando que las acciones frente a la seguridad social debían estar dirigidas a solucionar los siguientes problemas: baja cobertura, multiplicidad de regímenes, atención a los desequilibrios y búsqueda de la equidad. Así mismo, se señaló la necesidad de eliminar excesos⁴⁹ del sistema, como la ineficiencia administrativa, buscando una planificación centralizada, una organización que no se limitara al “biologismo” y “curativismo”⁵⁰, y resaltando la necesidad de medidas para contrarrestar la deficiente calidad de la atención.

Resulta diciente que, de acuerdo con la exposición de motivos de muchas de las ponencias, se reconocían tanto los problemas como las dificultades que conllevaría cualquier implementación.

Además de las múltiples opciones técnicas con que se cuenta para la estructuración de un sistema de seguridad social, no debe olvidarse que estas también responden a diferentes políticas económicas. Así, en este caso, se “enfrentaron tres corrientes: los viejos intervencionistas, partidarios de la regulación estatal; los liberales radicales, que oscilaban

49 Aunque, como hemos señalado, para la década de los ochenta, los excesos se referían a pensiones privilegiadas, con altos montos y altamente subsidiadas, la ponencia específicamente se refiere a los casos de empresas públicas en que los trabajadores se pensionan a edades bajas (40 años), afectando al sistema en conjunto. *Ibidem*, p. 4.

50 La ponencia hacía énfasis en que la atención en salud existente se refiere básicamente a la atención de la enfermedad, a buscar su cura, en lugar de enfocarse en la prevención de la misma y en la promoción de la salud. *Ibidem*.

entre la sociedad de mercado y la economía de mercado; y los que defendían posiciones socialdemócratas, cercanas a la idea de ‘todo el mercado posible con toda la intervención necesaria’⁵¹.

Se consideró que entrar a definir los elementos técnicos y precisos de la seguridad social en este amplio y especial espacio democrático no parecía resultar oportuno⁵², razón por la cual se creyó que, si la Constitución establecía un marco general frente a la seguridad social, se abonaba el camino futuro. Bastaba pues la declaración, el reconocimiento del derecho, del resto se encargaría el Congreso de la República. Esquema que garantizaría, entonces, los propósitos del Constituyente dentro del funcionamiento del Estado.

Vale señalar que existieron escépticos de esta fórmula pues, a su juicio, “muchas veces el principio y la letra final constitucional se han quedado escritas esperando su desarrollo legal, sin que este llegue jamás”, y consideraban mejor que, “con un tema tan vital para el porvenir del país, [...] contrariando un poco la técnica tradicional proponemos que sea en la Constitución donde se dejen establecidas, de una vez, las reglas del juego propias de la finalidad social del Estado”⁵³.

El 14 de junio de 1991 se aprobó en primer debate el artículo referente a la seguridad social, con las siguientes características. Se trataría de

un servicio público, de carácter obligatorio⁵⁴ que se presta bajo la dirección, coordinación y control del Estado, ciñéndose a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad⁵⁵ en los términos que

51 De estas corrientes ninguna se impuso, sino que en el artículo respectivo, y en la Constitución misma, hay una amalgama y convivencia de las diferentes vertientes. En Arévalo, D. (2006), *op. cit.*, “La protección al adulto mayor: Entre la dádiva y el derecho”, en Le Boniec, Y. y Rodríguez Salazar, O. (edits.), *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*, p. 301.

52 Recuérdese que había una limitante en términos de tiempo, y lograr un acuerdo en un tema tan complejo era difícil, entonces se buscó la mejor estrategia posible.

53 ANC, *Gaceta Constitucional* n.º 78 del 21 de mayo de 1991, p. 4.

54 En principio, del texto constitucional no es posible determinar cuáles son las consecuencias de este carácter de servicio público obligatorio.

55 Ninguno de estos principios encuentra desarrollo en el texto constitucional, solo la referencia que se hizo a estos en la ponencia previamente señalada.

establezca la ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.

El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social e incluirá la prestación de los servicios en la forma que lo determine la ley.

La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas de conformidad con la ley y bajo la vigilancia y control del Estado.

No se podrán destinar, ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social en fines diferentes a ésta.⁵⁶

En segundo debate⁵⁷ se le dio un manejo dual al derecho de seguridad social: por un lado, se mantuvo como garantía de los trabajadores y, por el otro, se separó de todo el régimen de trabajo que se había contemplado, creando un artículo especial con total independencia y autonomía, dirigido a la población en general⁵⁸.

Es decir, la seguridad social se establece como un derecho de los trabajadores (en el artículo que contemplaba el régimen de los trabajadores) tal y como venía sucediendo, pero su alcance se amplió al contemplarlo como derecho de la ciudadanía.

Llama la atención que lo que buscaba el legislador de los años cuarenta solo lo obtuvo el constituyente cincuenta años después; por eso es diciente lo señalado por Del Hierro en 1961, cuando se echaba de menos la implementación del riesgo de invalidez, vejez y muerte por parte del seguro social, en el sentido que “la orientación que lleva el Estado colombiano es la de realizar la seguridad social integral, porque es éste el único sistema racional para que la sociedad lleve a todos

56 ANC, *Gaceta Constitucional* n.º 78 del 21 de mayo de 1991, p. 7.

57 ANC, *Gaceta Constitucional* n.º 113 del 5 de julio de 1991, p. 4.

58 Para la aprobación final, el artículo se votó por partes. Véase ANC, *Gaceta Constitucional* n.º 136 del 11 de noviembre, que da cuenta de la sesión plenaria del 14 de junio de 1991, p. 5. Después se votó el texto completo, que de manera predecible obtuvo 60 votos afirmativos, sin votos negativos y ninguna abstención. En todo caso, en las votaciones del artículo por partes, las negaciones no eran superiores a tres y la mayor abstención que se produjo fue de nueve votos.

sus integrantes el amparo a que tienen derecho mediante la aplicación del concepto de solidaridad humana y para que los trabajadores tengan una participación directa en las utilidades de las empresas”⁵⁹.

Sobre el artículo 48 de la Constitución de 1991 podrían hacerse diversos análisis⁶⁰, sin embargo, solo haremos mención a algunas características de la consagración constitucional. Inicialmente, es posible afirmar que se trata de una consagración abierta, es decir, no se ofrece una definición de lo que es la seguridad social ni los riesgos que ella pretende cubrir, atendiendo a que su función fue básicamente orientadora, nunca específicamente regulatoria en los aspectos técnicos y propios de la seguridad social; aunque, como se verá, esta guía general fue “tecnificada” y especializada por la posterior reforma constitucional. A pesar de las limitaciones que podrían surgir por haber tomado esta opción de consagración, nos resulta adecuado entender que

el aporte de la Constitución de 1991 en materia de seguridad social fue desprenderla del limitado ámbito de la relación salarial y hacerla extensiva a los ciudadanos: en esta dirección podría decirse que se inicia el camino hacia la formación de una ciudadanía plena, es decir, está articulada no sólo a los derechos políticos y civiles, sino también a los sociales.⁶¹

Reconoce la Constitución Nacional que se trata de un derecho irrenunciable para todos los habitantes y por esto se lo consagra como

59 Del Hierro, J. E. (1961), Conferencia (27 de octubre), en Arriaga Andrade, A. y otros, *La reforma laboral*, p. 112.

60 Véase, por ejemplo, Arenas Monsalve, G. (1992b), “Los nuevos conceptos constitucionales sobre la seguridad social”, apéndice en *La seguridad social en la Constitución colombiana*; Cárdenas Rivera, M. E. (1992), *La seguridad social en la Constitución colombiana*; Iguarán Arana, M. (2003), “Constitución y seguridad social. Acción de tutela”, en Carrasco, E. (coord.), *Diez años del sistema de seguridad social colombiano: evaluación y perspectivas*; o Rodríguez Salazar, O. (1992c), “El preámbulo a la seguridad social integral”, en Rodríguez, O.; Arévalo, D.; Ayala, U. y Arévalo, E. I., *Estructura y crisis de la seguridad social en Colombia (1946-1992)*.

61 Arévalo, D. (2006), *op. cit.*, “La protección al adulto mayor: Entre la dádiva y el derecho”, en Le Boniec, Y. y Rodríguez Salazar, O. (eds.), *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*, p. 301.

un servicio público de carácter obligatorio. Así mismo, dentro del mismo artículo se genera una aparente tensión en el sentido que es un derecho irrenunciable pero, al mismo tiempo, se establece su ampliación progresiva, pues reconoce los costos económicos que conlleva y, por ende, la imposibilidad de su efectividad inmediata. Sin embargo, creemos que esta tensión resulta aparente puesto que no se excluyen entre sí el derecho y la progresividad. Así, el derecho otorga la protección en cabeza de todos los ciudadanos, pero su exigibilidad irá ampliándose poco a poco según los recursos del sistema.

Los aspectos de la garantía del derecho, su alcance irrenunciable y la progresividad ocuparon parte importante de las deliberaciones tanto en la Comisión v como en la Plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente.

A pesar de las objeciones que en su momento se hicieron⁶², el delegatario Angelino Garzón, apoyado por el delegatario Guerrero Figueroa, consideraron que el Estado debía garantizar el derecho irrenunciable a la seguridad social, pues “en pleno siglo xx existen algunas prácticas todavía en unas pequeñas empresas o en algunas empresas donde se presiona mucho al trabajador a que renuncie a determinados derechos en materia de salud a cambio de algún tipo de beneficio económico, es por eso que es un derecho que por Constitución no se puede renunciar”⁶³.

Es nuestro interés llamar la atención en el carácter de la seguridad social como derecho irrenunciable y en su establecimiento progresivo. Respecto del primer tema, la Constitución busca demostrar su importancia y relevancia dentro del sistema político, social y jurídico del país, y así “darles una mayor protección, [a los ciudadanos] no siendo posible su modificación por medio de simples leyes”⁶⁴. Si bien

62 Que hoy se mantienen, pues, para algunos, la Carta Política no es el lugar para establecer este tipo de “derechos explícitos”. Véase, por ejemplo, Castillo Cadena, F. (2006), *Los principios de progresividad en la cobertura y de sostenibilidad financiera de la seguridad social en el derecho constitucional, una perspectiva desde el análisis económico*, pp. 121 y ss.

63 ANC, *Gaceta Constitucional* n.º 107 del 24 de junio de 1991, p. 18.

64 Arango Rivadeneira, R. (2005), *op. cit.*, *El concepto de derechos sociales fundamentales*, p. 33.

es cierto que el legislador cuenta con un amplio espectro de creación y modificación frente a la seguridad social, no puede hacerlo desconociendo los preceptos y principios generales y particulares del artículo 48, todos ellos contemplados en la Constitución⁶⁵. Y este es uno de los elementos a tener en cuenta en el análisis de la progresividad normativa, por lo que no resulta contradictorio el derecho irrenunciable progresivo.

No debe olvidarse que Colombia se definió en 1991 como un Estado Social de Derecho y, aunque el asunto tiene un fondo complejo, nos interesa llamar la atención en que “esta nueva concepción del Estado ha requerido del respaldo de una jurisprudencia constitucional más comprometida con la cultura de la democracia y de los derechos humanos, que la que había primado en la Corte Suprema de Justicia, que era la que tenía el control constitucional hasta 1990”⁶⁶, que implica cambiar el concepto de Estado y redefinir la protección en oposición al modelo de beneficencia, caridad y paternalismo.

Además de esto, la Constitución es portadora de valores y principios materiales, siendo la base axiológica la dignidad de la persona en el marco de un Estado Social de Derecho, de tal manera que la parte orgánica de la Constitución solo adquiere sentido y razón de ser como aplicación y puesta en obra de los principios y derechos; “las normas que son expedidas con el objeto de llevar a la práctica un valor, un principio, un derecho o una institución, deben ser instrumentos de realización del derecho y por lo tanto deben mantener el hilo conductor del propósito constitucional. En ningún modo desvirtuarlo o destruirlo”⁶⁷.

65 Aunque, en este sentido, el espíritu optimista del momento no consideró el modelo económico ni el espacio de transición que requería la consagración de estos derechos, entre ellos el de la seguridad social. Véase Garay Salamanca, L. J. (2002), *op. cit.*, “Estrategias, dilemas y desafíos en la transición al Estado Social de derecho en Colombia”, en Garay, L. J. (dir.), Ossa Escobar C., *Colombia: entre la exclusión y el desarrollo. Propuestas para la transición al Estado Social de Derecho*, p. xxi.

66 En Orjuela Escobar, L. J. (2005), *op. cit.*, *La sociedad colombiana en los años noventa: fragmentación, legitimidad y eficiencia*, p. 166.

67 Sentencia de la Corte Constitucional C-546 de 1992, M.P.: Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero. La sentencia se dictó con ocasión de la demanda de constitucionalidad de la Ley 38 de 1989 referente al presupuesto general de la nación.

Frente a la seguridad social, en particular, puede recordarse que “al pueblo colombiano le ha tocado vivir una época de marginamiento de la seguridad social [...] entendida esta como la obligación por parte del Estado para garantizar a todos los habitantes los servicios médicos necesarios, así como asegurarle la subsistencia en caso de pérdida o reducción importante de los medios de vida causados por cualquier motivo o circunstancia”⁶⁸.

De esta manera, dentro de los fines de la seguridad social se reconoce: “1. Salvaguardar la salud (capacidad laboral), 2. Ayudar al trabajador y su familia en calamidades como accidentes, enfermedades y muerte, 3. En estados de invalidez, vejez y desempleo y muerte”, pues “cada ser humano debe contar con medios suficientes para satisfacer sus necesidades en niveles adecuados con su dignidad”⁶⁹.

Esta posición lleva a concluir que la seguridad social “no es privilegio de la clase trabajadora sino derecho inmanente de la persona”, y “es por lo tanto uno de los medios más completos dentro de las sociedades organizadas, para mejorar el sistema de vida de la comunidad, por lo que a través de ella, se genera el bienestar social del hombre en su entorno circundante y familiar”; dado que brinda protección, confianza y seguridad, es, entonces, un presupuesto básico para lograr el bienestar social de la población⁷⁰. Así, “para que la vida del hombre sea digna de principio a fin, es obligatorio asegurarles a las personas de la tercera edad el derecho a la seguridad social”⁷¹. Hay, entonces, una unión, un estrecho lazo entre la protección del derecho a la seguridad

68 Sentencia de la Corte Constitucional T-471 de 1992, M.P.: Simón Rodríguez R. En esta ocasión, la Corte se pronunció ante un caso de solicitud de inclusión en la nómina de pensionados y el pago correspondiente de las mesadas pensionales del accionante.

69 *Ibidem*.

70 Sentencia de la Corte Constitucional C-012 de 1994, M.P.: Antonio Barrera Carbonell. El pronunciamiento se dio con ocasión de la demanda contra el artículo 7.º de la Ley 71 de 1988, que se refiere a los requisitos de pensión en entidades de previsión social.

71 Sentencia de la Corte Constitucional T-011 de 1993, M.P.: Alejandro Martínez Caballero. La accionante es una señora de 81 años que, después de 24 años de trabajo, no se le ha contestado su solicitud pensional a la espera de un documento.

social y los fines del Estado Social de Derecho: hay una superposición, una aplicación para promover la prosperidad general y la garantía de la efectividad de los principios constitucionales, como son la dignidad, igualdad y solidaridad⁷².

Siguiendo lo anunciado, hemos de referirnos al alcance que ha tenido el derecho irrenunciable a la seguridad social y a la pensión de vejez. Sobre este aspecto vale advertir que ha sido la jurisprudencia constitucional quien lo ha desarrollado más profusamente; la jurisdicción ordinaria y la de lo contencioso administrativo, por su mismo alcance, se han ocupado de la seguridad social y del tema de pensiones en controversias fundamentalmente de aplicación de la ley y en casos con claro tinte laboral. Sin embargo, no podemos desconocer su desarrollo cada vez más renovador.

Desde que se promulgó la Constitución de 1991, las solicitudes de amparo del derecho a la seguridad social estaban fundamentalmente soportadas en la estrecha relación de esta⁷³ con otros derechos fundamentales⁷⁴. Era por conexidad, entonces, que se daba la protección y exigencia del derecho a la seguridad social, pues al principio se conceptuó que se trataba de un derecho no consagrado explícitamente como fundamental. Y adquiriría este carácter cuando su no reconocimiento afectaba o ponía en peligro otros derechos fundamentales, como la vida, la dignidad humana, la integridad física y moral y/o el libre desarrollo de la personalidad, todos estos en la tercera edad⁷⁵. Esta posición fue atenuándose pues en ocasiones era claro que la

72 Sentencia de la Corte Constitucional T-806 del 2011, M.P.: María Victoria Calle Correa. El caso en discusión era una pensión de sobrevivientes y sus beneficiarios en el régimen especial de los militares.

73 Sobre el derecho a la seguridad social puede verse, para 1996, el análisis en Cepeda, M. J., Jaramillo, I. C. y Rodríguez Garavito, C. (2001), *La Corte Constitucional. El año de la consolidación*, pp. 137 y ss.; para 1999, en Barreto Roza, A. y Cepeda, M. J. (1999), *Derecho constitucional. Perspectivas críticas*, pp. 317 y ss.

74 Sobre el alcance y las discusiones sobre el carácter o no de derecho fundamental en esta época, véase, por ejemplo, Chinchilla, T. E. (1999), *¿Qué son y cuáles son los derechos fundamentales?*

75 Sentencia de la Corte Constitucional T-426 de 1992, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz. La tutela fue interpuesta por el cónyuge de una pensionada al que Cajanal no le responde la correspondiente petición.

seguridad social compartía la naturaleza de fundamental “por derivación directa e inmediata del derecho al trabajo”⁷⁶.

Señaló la Corte Constitucional que el no reconocimiento de la pensión, su pago inoportuno o suspensión del mismo atentaba contra el derecho a la seguridad social y a la pensión de vejez⁷⁷. Este alcance fue variando en la medida en que se consideró que el hecho de ser un servicio público implicaba que este debía ser permanente e inmediato, sobre todo en los casos en que el accionante fuera de la tercera edad⁷⁸, para concluir que “el monto de la pensión de vejez o jubilación, es una garantía irrenunciable a favor del pensionado, que no puede ser desconocido en ningún régimen pensional”⁷⁹.

De este modo empieza a cambiar el enfoque para dar cabida a uno en el que, tratándose de casos de personas pertenecientes al grupo de la tercera edad, la seguridad social adquiriría el carácter de fundamental⁸⁰.

76 Sentencia de la Corte Constitucional T-356 de 1993, M.P.: Hernando Herrera Vergara. A pesar de existir reconocimiento pensional, a la accionante no se la incluyó en la nómina de pensionados y, por ende, no disfrutaba del pago de la prestación. En igual sentido, para un caso similar, véase sentencia de la Corte Constitucional T-516 de 1993, M.P.: Hernando Herrera Vergara.

77 Sentencia de la Corte Constitucional T-347 de 1994, M.P.: Antonio Barrera Carbonell. El accionante señalaba que si bien se le había reconocido el derecho a la pensión, este no se había hecho efectivo por la interposición de recursos contra la decisión administrativa, que implicaron demoras en la respectiva respuesta.

78 Sentencia de la Corte Constitucional T-406 de 1993, M.P.: Alejandro Martínez Caballero. La accionante interpuso la acción de tutela al suspendersele los servicios médicos por el no pago de aportes por parte de la entidad empleadora. Puede verse también en la sentencia de la Corte Constitucional T-456 de 1994, M.P.: Alejandro Martínez Caballero. En esta oportunidad el análisis giró en torno de una solicitud de reajuste pensional de acuerdo con la Ley 4.^a de 1992.

79 Sentencia de la Corte Constitucional C-089 de 1997, M.P.: Jorge Arango Mejía. La Corte estudió el parágrafo del artículo 33 de la Ley 100 de 1993, que se refiere a los topes máximos de pensión en los regímenes especiales.

80 Sentencia de la Corte Constitucional T-135 de 1993, M.P.: Alejandro Martínez Caballero. Puede verse también la sentencia de la Corte Constitucional T-287 de 1995, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz (se niega la pensión por la omisión en el pago de aportes por parte del empleador); T-076 de 1996, M.P.: Jorge Arango Mejía (en este caso, 181 pensionados presentaron tutela reclamando el pago de sus mesadas pensionales por parte de la entidad empleadora); T-299 de 1997, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz (una empresa sometida a concordato venía cancelando con retraso las mesadas pensionales); C-230 de 1998, M.P.: Hernando Herrera Vergara (análisis de constitucionalidad del

Ya no era necesario hacer el vínculo por conexidad con otros derechos calificados como fundamentales, sino que la búsqueda de la protección se podía dar directamente, pues “la seguridad social es un derecho fundamental cuando se trata de personas de la tercera edad, que ven afectado su mínimo vital”⁸¹, además de ser un elemento importante de justicia material que no podía quedarse en una simple promesa formal⁸². Así, se protege la seguridad social como un servicio público y un

artículo 2.º de la Ley 116 de 1928 sobre la prescripción de la solicitud pensional); T-014 de 1999, M.P.: Alejandro Martínez Caballero (varios trabajadores contra la empresa Colcultivos requirieron la intervención del Ministerio del Trabajo y del Instituto de Seguros Sociales a fin de lograr la conmutación pensional); T-1000 del 2002, M.P.: Jaime Córdoba Triviño (el caso se refiere al análisis de la aplicación del régimen de transición); T-762 del 2011, M.P.: María Victoria Calle Correa (se refiere a un caso de prescripción de la reclamación pensional).

81 Empieza entonces a relacionarse de manera estrecha el concepto del mínimo vital y la mesada pensional, al considerarse que esta es el medio de sobrevivencia de los pensionados. Véase, por ejemplo, las sentencias de la Corte Constitucional T-374 de 1998, M.P.: José Gregorio Hernández Galindo (se refiere a un caso sobre una solicitud pensional extralegal); SU-62 de 1999, M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa (se refiere a un caso de una empleada doméstica a la que nunca le hicieron aportes pensionales); T-092 del 2000, M.P.: Antonio Barrera Carbonell (se refiere a un caso de una trabajadora doméstica y de actividades agrícolas a quien nunca se le afilió ni se le pagaron los correspondientes aportes pensionales); T-1205 del 2000, M.P.: Alejandro Martínez Caballero (se refiere a un caso de mora en la cancelación de las mesadas pensionales por parte de la Universidad del Atlántico); T-453 del 2009, M.P.: Juan Carlos Henao Pérez (se refería al pago de la mesada pensional reconocida); Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera, radicado 2008-00504-01 del 10 de septiembre del 2009, M.P.: Marco Antonio Velilla Moreno (con ocasión del análisis de unos descuentos sobre la mesada pensional). Véase también el análisis jurisprudencial en este sentido en Arango Rivadeneira, R. (2001), “El mínimo vital como índice de justicia entre particulares”, en Barreto Rozo, A. (coord.), (2001), *Derecho constitucional. Perspectivas críticas*.

82 La acción de tutela se refiere al caso de los pensionados de la Flota Mercante Grancolombiana que no estuvieron afiliados al sistema: son pensionados directos de la empresa y para el pago de sus mesadas la empresa constituyó un patrimonio autónomo. Señala la sentencia que, por el carácter del servicio público, la seguridad social se convierte en un derecho irrenunciable para quien lo recibe, resaltando el papel del Estado en el control, dirección y coordinación de la seguridad social. Sentencia de la Corte Constitucional T-339 de 1997, M.P.: Alejandro Martínez Caballero. Véase el análisis del desarrollo jurisprudencial en el país en Barreto Rozo, A. (1999), “Amparo constitucional de los derechos sociales. A propósito del carácter social de la acción de tutela”, en Barreto Rozo, A. y Cepeda, M. J. (1999), *Derecho constitucional. Perspectivas críticas*.

derecho fundamental irrenunciable⁸³, que en el caso de la tercera edad exhibe una clara relación y exigibilidad en términos de mínimo vital y vida probable⁸⁴.

Coincide así el carácter pretendido por los constituyentes y el que se encuentra en el desarrollo jurisprudencial. Creemos que hay una congruencia entre ellos, aunque también reconocemos las dificultades presupuestales y administrativas que podrían significar.

Pero además de declaración constitucional, el hecho de que la seguridad social sea un derecho constitucional hace que se convierta en derecho legítimo para exigir⁸⁵, pues “tener un derecho según la Constitución de 1991, no es disfrutar de una expectativa o de una aspiración que tiene rango constitucional. Tampoco es ser beneficiario de una declaración de ideales o buenos propósitos. Tener un derecho, según la Constitución de 1991, es tener poder. Así, con esa palabra”⁸⁶.

Por esto no extraña que, de la mano de la creación del derecho, la acción de tutela se haya convertido en un escenario de reivindicación y discusión de aspectos propios de la seguridad social. Así con la

politización creciente de las (sic) actores sociales no sólo por los temas que cada vez más debaten en escenarios públicos —derechos humanos, políticas públicas, autoridades—, sino por la forma en que estos reclamos y otros como la denuncia de incumplimientos o los derechos humanos encaran cada vez más al Estado en sus distintos niveles.

83 Sentencia de la Corte Constitucional T-539 del 2009, M.P.: Humberto Sierra Porto, refiriéndose a un caso de solicitud de indemnización sustitutiva.

84 Véanse, por ejemplo, las sentencias T-56 de 1994, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz; T-456 de 1994, M.P.: Alejandro Martínez Caballero; T-295 de 1999, M.P.: Alejandro Martínez Caballero; T-827 de 1999, M.P.: Alejandro Martínez Caballero; T-1116 del 2000, M.P.: Alejandro Martínez Caballero; T-849 del 2009, M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, entre otras.

85 Las “peticiones que antes eran expresión de anhelos o intereses son hoy también demandas para hacer cumplir la Constitución: los derechos a la salud, a la seguridad social [...] se han legitimado intereses con el ropaje jurídico de los derechos”. En Cepeda, M. J. (1993), *op. cit.*, *Introducción a la Constitución de 1991. Hacia un nuevo constitucionalismo*, pp. 37 y 38.

86 Prólogo de César Gaviria Trujillo en Cepeda, M. J. (1993), *op. cit.*, *Introducción a la Constitución de 1991. Hacia un nuevo constitucionalismo*, p. 18.

Las carencias materiales no desaparecen, pero se formulan de modo diferente: como derechos exigibles ante el Estado.⁸⁷

Son muy dicientes los datos en el sentido que en el período comprendido entre 1996 y 2001, “el iss y Cajanal sean responsables del 26 % de las tutelas que se originan en el país”⁸⁸; además de esto, en la clasificación global de los grupos demandados, el 34 % de las acciones de tutela se dirigen contra el sistema de seguridad social⁸⁹, siendo, entonces, un derecho de alta presencia en las reclamaciones judiciales⁹⁰.

Se trata de un aspecto claramente controversial en la medida en que para algunos la acción de tutela no es ni jurídica ni financieramente el medio adecuado para la discusión de los aspectos propios del desarrollo de la seguridad social. Sin embargo, de momento queremos indicar que la consagración del derecho ha sido elemento de apropiación y de conminación para hacer efectiva la seguridad social⁹¹, aunque, como veremos, todavía con problemas para dejar de lado su concepción laboral.

87 Archila Neira, M. (2008), “Los movimientos sociales (1958-2006)”, en Ocampo, J. F. (edit.), *Historia de las ideas políticas en Colombia*, p. 356.

88 El iss cuenta con una participación porcentual del 16,918 % y Cajanal del 8,874 %. Véase López S., H. (2001), “Datos cuantitativos sobre la tutela: cuánto, ante quiénes, quiénes y dónde (1996-2001)”, en Barreto Roza, A. (coord.), *Derecho constitucional. Perspectivas críticas*, p. 276.

89 En el estudio se catalogó como “seguridad social y asistencia”, por lo que vale anotar que en estos indicadores están sin discriminar peticiones propias del sistema de salud y del sistema de pensiones. Pero no por esto pierde significancia el valor del dato en el sentido de demostrar la necesidad de protección de los ciudadanos en aspectos propios de la seguridad social, entre ellos el tema pensional-vejez. Véase *ibidem*, pp. 278 y 279.

90 Uprimny, R.; Rodríguez G., C. y García V., M. (2006), “Las cifras de la justicia”, en Uprimny, R.; Rodríguez G., C. y García V., M. (2006), *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*, p. 359.

91 Sobre la discusión de la acción de tutela y los poderes de la Corte Constitucional en temas presupuestales y de seguridad social puede verse, por ejemplo, Clavijo Vergara, S. (2001), *Fallos y fallas económicas de la Corte Constitucional: el caso colombiano 1991-2000*, o Uprimny, R. (2006), “Legitimidad y conveniencia del control constitucional a la economía”, en Uprimny, R.; Rodríguez G., C. y García V., M. (2006b), *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*.

Es así como la definición del derecho irrenunciable general no parece ser del todo consecuente con la definición del carácter de la pensión. En este aspecto particular ha sido más estrecha la jurisprudencia, pues “el pago de las pensiones, como todo pago de orden laboral, se funda en la idea de retribución por el trabajo de que tratan los artículos 25 y 53 de la Constitución [...] el pago de una pensión no es una dádiva súbita de la nación, sino el simple reintegro que del ahorro constante durante largos años, es debido al trabajador”⁹².

Es decir que, bajo esta concepción, se trata de un pago laboral al que tienen derecho aquellos vinculados por una relación laboral, excluyendo a la ciudadanía en general, aunque esto no se dice en estos términos. Bajo este criterio, “las pensiones no son un privilegio o premio que recibe el trabajador que ha dedicado parte de su vida al servicio de una persona natural o jurídica, pública o privada, sino una prestación social básica que opera como compensación al esfuerzo diario de muchos años, para percibir la mesada que constituirá su ingreso mensual⁹³ (es, pues, un derecho laboral mínimo irrenunciable)”⁹⁴.

Supone, entonces, que la pensión de vejez “no es ya la remuneración por su trabajo inmediato, sino el reconocimiento a su trayectoria laboral de largo plazo, y su garantía al mínimo vital”, estando “ligada inescindiblemente a las protecciones constitucionales del derecho al trabajo”, y por esto su carácter de irrenunciable, por tratarse de un “derecho laboral mínimo”⁹⁵.

Es más, ante la discusión sobre la viabilidad de recibir simultáneamente pensión de vejez e invalidez se señaló que estas tienen la misma

92 Sentencia de la Corte Constitucional C-546 de 1992, M.P.: Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero.

93 Sentencia de la Corte Constitucional T-278 de 1997, M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa. El estudio se refiere a una acción interpuesta por varios pensionados convencionales que no han recibido el pago de sus correspondientes mesadas por encontrarse la entidad en liquidación y en la creación del correspondiente fondo de pasivo pensional.

94 Sentencia de la Corte Constitucional T-350 del 2000, M.P.: José Gregorio Hernández Galindo.

95 Sentencia de la Corte Constitucional T-138 del 2010, M.P.: Mauricio González Cuervo, con ocasión de varias acciones contra distintas entidades por solicitudes pensionales y de indemnización sustitutiva.

finalidad, que no es otra que “facilitarle un *modus vivendi* de carácter económico a quienes ya no están en condiciones de proporcionárselo por su propia actividad personal; pensión cuyo objeto es compensar la disminución o pérdida de capacidad de ganancia”, y aunque tienen causas diferentes, las dos tienen como origen el trabajo y las respectivas cotizaciones a favor de una misma persona⁹⁶.

Y el problema no está en que se reconozca el derecho para los trabajadores, pues recuérdese que el artículo 53 de la Constitución Nacional reconoce a la seguridad social como un derecho de los trabajadores; creemos que la limitación se encuentra en que esta no es la única forma de su realización pues, como hemos señalado, se trata de un derecho para toda la población, y es aquí donde está el cambio constitucional que no se ha revelado en su totalidad en la interpretación judicial⁹⁷.

Aunque vale advertir que existen herramientas judiciales, y ahora propuestas normativas, que podrían abrir esta opción. Pero para esto es necesaria la voluntad política, el interés del Estado en poner en práctica medidas que logren ampliar la cobertura, no limitarse a prestaciones de carácter asistencial, y así hacer realidad la universalización de la seguridad social, tratándose de la protección a la vejez.

En este sentido, respecto de las herramientas legales valdría la pena distinguir dos momentos, el primero de ellos referido a la concepción inicial de la Ley 100 de 1993 y el segundo a la reglamentación dada a estas normas generales.

El Libro Cuarto de la Ley 100 de 1993 consagra los “Servicio Sociales Complementarios”, y en el artículo 257 de esta normatividad se establece un programa de auxilios para ancianos indigentes, considerando

96 Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, radicado 12961 del 2 de febrero del 2000, M.P.: Germán Valdés Sánchez, al tratar el caso de un señor a quien se le reconoció pensión de invalidez con origen profesional y solicitó pensión por vejez cuando llegó a la edad de 60 años.

97 Sobre este punto hemos señalado que la pensión se encuentra todavía dentro de la cultura laboral y es en este punto en el que debe empezarse a romper la cultura existente. Véase Muñoz Segura, A. M. (2012), *op. cit.*, “La seguridad social: un nuevo derecho ciudadano con bases laborales”, en Yepes Arcila, H. y Suelst Cock, V. (edit. acad.), *La Constitución 20 años después. Visiones desde la teoría y la práctica constitucional*.

como requisitos el ser colombiano, mayor de 65 años (aunque para indígenas que vivan en sus comunidades es de 50 años⁹⁸), con residencia en el territorio nacional y carecer de rentas e ingresos⁹⁹. Así, el Fondo de Solidaridad Pensional será el encargado de administrar estos servicios a través de una subcuenta de solidaridad y una de subsistencia, otorgando un subsidio económico directo de hasta el 50 % del valor del salario mínimo legal vigente para aquellos ancianos que no vivan en entidades de bienestar del adulto mayor y un subsidio económico indirecto de igual valor para quienes vivan en estos centros.

Lo que podría haber sido “sencillo” fue haciéndose cada vez más complejo, no solo por la reglamentación propia del Fondo de Solidaridad Pensional¹⁰⁰, sino porque, además de esta diferencia del subsidio, se aclara que este podría comprender dinero, servicios sociales básicos y servicios complementarios. Así se incluyeron prestaciones como medicamentos, servicios, educación, etc.

Incluso, en gracia de discusión, asumiendo que estos asuntos administrativos fueran realmente necesarios, los mecanismos redistributivos —como es el caso de la garantía de pensión mínima— del Fondo de Solidaridad Pensional, de los servicios sociales complementarios o del acceso a programas subsidiados de salud y programas especiales¹⁰¹ tienen diversos problemas en su aplicación¹⁰², pues la “finalidad [que]

98 Podría pensarse que se trata de una visión occidental en la medida que, en muchas comunidades indígenas, quienes tienen mayor valor cultural precisamente son los ancianos y por esto no siempre se encontrarían en situación de debilidad, como sí ocurre con el resto de la sociedad.

99 Hay un requisito adicional que implica vivir en instituciones para la atención de ancianos indigentes, pero después se regula el caso de quienes no vivan en estos lugares. Además, se impone en cabeza de estas instituciones el pago proporcional de la correspondiente pensión, entonces valdría preguntarse si esto es posible dadas las precarias condiciones de estas instituciones (parágrafo del artículo 257).

100 Véanse, por ejemplo, los decretos 1127 y 1135 de 1994; 1387 de 1995; 2681 del 2003; 4112 y 569 del 2004; 3771 del 2007; 589 del 2010, 4048 del 2010, entre otros.

101 Acosta, O. L. (2007), “Hacia un nuevo sistema de protección en Colombia”, en Herrera Vergara, J. R. (edit.), *Globalización laboral y de la seguridad social*, p. 148.

102 Arévalo, D. (2006), *op. cit.*, “La protección al adulto mayor: Entre la dádiva y el derecho”, en Le Boniec, Y. y Rodríguez Salazar, O. (eds.), *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*, pp. 310 y ss.

era otorgar subsidios parciales y temporales, [...] ha sido utilizado para cubrir categorías ocupacionales desprovistas de seguridad social en forma permanente”¹⁰³, como fue el caso del pago proporcional del aporte en el caso de las madres comunitarias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Es decir que la idea inicial de un paquete de prestaciones para aquellos que realmente no tenían acceso a una pensión se ha ido desdibujando para dar lugar a un “complemento contributivo”. Con el agravante que la “focalización del gasto aplicada al sistema pensional, que conduce a fortalecer la idea de que la protección para la vejez debe ser un asunto individual y no social, y genera una dualidad respecto a los preceptos constitucionales [...] al privilegiar el mérito de la pobreza como mecanismo para acceder a los subsidios, sitúa la protección al nivel de la gracia y no del derecho”¹⁰⁴.

Así las cosas, cuenta con un bajo impacto en materia de cobertura, recayendo todo el peso de su ampliación en el régimen contributivo, con las limitaciones que esto implica en complejos sistemas de trabajo informal, de pequeñas empresas y demás particularidades propias de la realidad colombiana¹⁰⁵.

103 Uribe Mallarino, C. (2004), *op. cit.*, “La reforma de pensiones en Colombia y la equidad de género”, en Marco Navarro, F. (coord.), (2004), *Los sistemas de pensiones en América Latina, un análisis de género*, p. 201.

104 Arévalo, D. (2006), *op. cit.*, “La protección al adulto mayor: Entre la dádiva y el derecho”, en Le Boniec, Y. y Rodríguez Salazar, O. (edits.), *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*, p. 311.

105 Hay, pues, una relación inversa entre informalidad y cobertura. En Colombia, el sector informal representaba el 42,9 % de la población económicamente activa para el 2006, siendo un problema su medición pues puede verse subestimada o sobreestimada. Rodríguez Salazar señala una cobertura similar a la de 1923, en Rodríguez Salazar, O. (2006), *op. cit.*, “Del patronato al aseguramiento en el sistema de protección social en Colombia: Asistencia, identificación y legitimidad”, en Le Boniec, Y. y Rodríguez Salazar, O. (edits.), *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*, p. 266. Véase también Arévalo, D. (2006), *op. cit.*, “La protección al adulto mayor: Entre la dádiva y el derecho”, en Le Boniec, Y. y Rodríguez Salazar, O. (edits.), *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*, pp. 303 y 352; Martínez Martín, F. L. (2006), “¿Subsidios o seguridad social? El no pago de la porción social del salario”, en Le Boniec, Y. y Rodríguez Salazar, O. (edits.), *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*; Mesa-Lago, C. (2010), *op. cit.*, *Presente y futuro de los sistemas de pensiones públicos y privados frente a la crisis mundial*, p. 12. Véanse otros indicadores en Observatorio

Ahora bien, y aunque resulte un aspecto puramente formal y denominativo, adquiere importancia reflexionar en el sentido que los servicios sociales complementarios tengan su regulación en el Libro Cuarto, al final del Sistema General de Pensiones de la Ley 100 de 1993, pero ¿no debería ser este un nivel básico de protección sobre el cual empezar a construir las pensiones contributivas y voluntarias? Entonces, ¿no debería estar en el Libro Primero, es decir, al inicio de los esquemas de protección?, y más que servicios complementarios ¿no deberían ser servicios básicos?

Podría considerarse que, a pesar de tratarse de un derecho general, este empieza con los trabajadores y se irá procediendo a su generalización de manera progresiva. Siendo oportuno aquí referirnos al segundo aspecto que hemos enunciado, esto es la progresividad¹⁰⁶ con que la Constitución Nacional pretendió la ampliación de la seguridad social para el logro de una cobertura ciudadana completa.

Es importante señalar que el artículo constitucional no define ni va más allá de los alcances de dicha progresividad, solo se entiende que el Estado, de la mano de los particulares, buscará la ampliación de la cobertura de las prestaciones en los términos señalados por la ley. Por esto nos referiremos¹⁰⁷ a la progresividad relacionada con el análisis de su desarrollo jurisprudencial. Hemos de advertir que de la mano del principio de progresividad se encuentra el análisis de la regresividad¹⁰⁸,

del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia (2005), *op. cit.*, *Mitos y realidades de la reforma laboral colombiana: la Ley 789 dos años después*.

106 Nos referimos a un concepto creado por la jurisdicción nacional, aunque también puede verse en el caso de los “Cinco pensionistas” adelantado en la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el 2003, p. 64.

107 Con anterioridad, y desde enfoques diferentes, el tema lo hemos abordado en Castillo Cadena, F. (2006), *op. cit.*, *Los principios de progresividad en la cobertura y de sostenibilidad financiera de la seguridad social en el derecho constitucional, una perspectiva desde el análisis económico*, y Muñoz Segura, A. M. (2010c), *El principio de progresividad en la jurisprudencia constitucional colombiana. Un propósito con carácter de justiciabilidad*. Véase también Centro de Investigaciones Laborales (CILA) (2012), *Progresividad en asuntos de seguridad social y laborales: aproximación a la doctrina y la jurisprudencia constitucional*.

108 Courtis, C. (2006), *op. cit.*, “La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios”, en Courtis, C. (comp.), *La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, p. 29.

por lo que es necesario referirse a los dos conceptos como complementarios el uno del otro¹⁰⁹.

Tomemos un ejemplo. Una demanda ante la Corte Constitucional que, aunque se refiere a la diferenciación de los viáticos señalada en el artículo 130 del Código Sustantivo del Trabajo, para los efectos del análisis de la progresividad nos resulta oportuna. En esta ocasión, la Corte reconoció la potestad del legislador de definir y diferenciar distintas instituciones jurídicas (en este caso se refería a la diferencia entre los viáticos permanentes de los transitorios con sus correspondientes consecuencias). Sin embargo, a la par de este reconocimiento, hizo la aclaración en el sentido que las definiciones legislativas deben respetar y ser congruentes con los principios constitucionales¹¹⁰. Así, el legislador tiene el deber de realizar progresivamente la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, y para esto tiene el deber de adoptar medidas posibles y acciones concretas de satisfacción¹¹¹. De tal manera que, ante cualquier cambio y tránsito legislativo, deben consultarse parámetros de justicia y equidad, razonabilidad y proporcionalidad¹¹².

De manera particular, en materia de seguridad social, el Tribunal Constitucional reconoció que la cobertura integral y general no era una tarea que se pudiera lograr de manera inmediata, pero no por esto bastaba con su simple enunciación, pues exigía un tratamiento

109 Sepúlveda, M. (2006), “La interpretación del comité de derechos económicos, sociales y culturales de la expresión ‘progresivamente’”, en Courtis, C. (comp.), *La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*. Para el caso colombiano, véase Arango, R. (2006), “La prohibición de retroceso en Colombia”, en Courtis, C. (comp.), *La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, o Castillo Cadena, F. (2006), *op. cit.*, *Los principios de progresividad en la cobertura y de sostenibilidad financiera de la seguridad social en el derecho constitucional, una perspectiva desde el análisis económico*.

110 Sentencia de la Corte Constitucional C-081 de 1996, M.P.: Alejandro Martínez Caballero. Criterio reiterado en la sentencia de la Corte Constitucional C-427 del 2000, M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa (sobre la autonomía legislativa en materia tributaria); C-1489 del 2000, M.P.: Alejandro Martínez Caballero, en sentencia sobre el régimen subsidiado de salud (artículos 215 y 216 de la Ley 100 de 1993); T-1752 del 2000, M.P.: Cristina Pardo Schlesinger (sobre la aplicación del régimen especial para la rama judicial).

111 Sentencia de la Corte Constitucional C-251 de 1997, M.P.: Alejandro Martínez Caballero, en el examen a la ley que aprueba el protocolo de San Salvador.

112 Sentencia de la Corte Constitucional C-789 del 2002, M.P.: Rodrigo Escobar Gil, en el análisis del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 sobre el régimen de transición.

progresivo en el tiempo y en el espacio, requiriéndose así una meta por alcanzar, que obligaba a hacer apropiaciones para que no se generara una disminución en la protección¹¹³.

Así, el mandato de progresividad se constituye como un dispositivo que cuenta con la “flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo real, y las dificultades que implica para cada país el asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales [en el que se establece] una obligación de proceder lo más expedito y eficazmente posible” con miras a lograr el objetivo del cubrimiento completo y universal para la población.¹¹⁴

Esto, además, excluye y no puede verse desde la racionalidad del interés individual¹¹⁵. Es decir, la cláusula de progresividad no puede ser un simple anhelo de mejoras hacia el futuro, sino que se trata de un desarrollo concreto del derecho a la seguridad social, que implica que cualquier decisión legislativa que se tome en el futuro debe tener la intención de mejorar o, por lo menos, dejar en igualdad los grados de protección existentes. Implica una gradualidad y no reversibilidad de la actuación del Estado¹¹⁶.

113 Sentencia de la Corte Constitucional C-1165 del 2000, M.P.: Alfredo Beltrán Sierra, referente al examen de la Ley 344 de 1996 sobre racionalización del gasto público.

114 Sentencia de la Corte Constitucional C-428 del 2009, M.P.: Mauricio González Cuervo, sobre la Ley 860 del 2003.

115 Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, radicado 38915 del 26 de octubre del 2010, M.P.: Eduardo López Villegas, pronunciamiento con ocasión de la aplicación de una normativa en pensión de sobrevivencia atendiendo el principio de la condición más beneficiosa. Por ejemplo, sobre el análisis de la norma que establece el no derecho al subsidio monetario del subsidio familiar de los desempleados establecido en la Ley 789 del 2003, la Corte Constitucional consideró que no era regresivo pues implica un acceso a una prestación por el vínculo laboral; y aunque resulta deseable hacia el futuro que se reconozca el subsidio familiar por igual a todos los ciudadanos, los beneficiarios pueden ser determinados por la ley (C-440 del 2011, M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

116 Sentencia de la Corte Constitucional C-556 del 2009, M.P.: Nilson Pinilla Pinilla. La sentencia declara la inexistencia de los requisitos diferenciados para acceder a la pensión de sobrevivencia según el origen del riesgo por enfermedad o accidente.

Hay que advertir que este postulado general no implica que no sea posible el cambio normativo, sino que “supone la demostración por parte del Estado de: a) la existencia de un interés estatal calificado; b) el carácter imperioso de la medida; y c) la inexistencia de cursos de acción alternativos menos restrictivos del derecho en cuestión”¹¹⁷. Y es aquí donde entra el concepto de no regresividad. Así, el cambio normativo que genere una disminución en los grados de protección existente al momento de la modificación tendrá una “noción de inconstitucionalidad *prima facie*”: habrá, pues, una prohibición inicial para el legislador de establecer medidas que resulten regresivas, y solo será posible el cambio si las nuevas exigencias resultan razonables, proporcionales y se encuentran justificadas; si se tuvieron en cuenta varias alternativas y se escogió la menos lesiva.

Como ejemplo de la argumentación se recurre al incremento en la tasa de cotización, que no se considera un retroceso porque no disminuye las protecciones ya alcanzadas por la población¹¹⁸. Aunque podría, en principio, objetarse esta posición en la medida que, en mercados de trabajo como el colombiano, con altas tasas de informalidad, el aumento en la cotización implica una restricción del acceso al sistema de seguridad social, que podría generar una disminución en el número de aportantes y, por ende, en la protección brindada hasta el momento. Sin embargo, un aumento en la tasa de cotización es necesario en términos de sostenibilidad del sistema y de ajustes frente a variables sociales y económicas, y no disminuye la protección existente, por el contrario, al ampliar los recursos pueden ofrecerse mejoras

117 Courtis, C. (2006), *op. cit.*, “La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios”, en Courtis, C. (comp.), *La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, p. 37.

118 Sentencia de la Corte Constitucional T-221 del 2006, M.P.: Rodrigo Escobar Gil. El caso se refiere a la aplicación de la Ley 860 del 2003 en materia de pensión de invalidez. En igual sentido puede verse, por ejemplo, las sentencias de la Corte Constitucional T-080 del 2008, M.P.: Rodrigo Escobar Gil; y T-590 del 2008, M.P.: Jaime Córdoba Triviño. La Ley 860 del 2003 generó un buen número de sentencias que debatieron el alcance del principio de progresividad, entre ellas la sentencia C-428 del 2009, M.P.: Mauricio González Cuervo, que declaró la inexecutable de la misma.

en las prestaciones y los afiliados pueden acceder a las prestaciones ya sea por vía de regímenes contributivos o subsidiados.

Para la Corte Constitucional, por su parte, las reformas laborales que disminuyen beneficios resultan contrarias al principio de progresividad y, por ende, se incurre en la prohibición de regresión. En consecuencia, el margen del legislador se encuentra limitado en la medida en que: (1) no puede desconocer derechos adquiridos; (2) debe estarse a los principios constitucionales laborales; y (3) las medidas deben estar justificadas y resultar proporcionales.

Además de esto se imponen dos clases de deberes para las autoridades. En primer lugar, el de adoptar medidas positivas, y, en segundo lugar, abstenerse de adelantar, promover o ejecutar medidas regresivas, esto es, aquellas que agravan la situación de injusticia, exclusión o marginación que justamente se pretende corregir¹¹⁹.

Así las cosas, para cumplir con la progresividad y no caer en medidas de carácter regresivo, en materia de seguridad social está prohibido establecer políticas que impliquen no avanzar en la materialización del derecho¹²⁰, esto es, una vez alcanzado un nivel de protección, la facultad del legislador se ve restringida, pues la regresividad no tiene justificación en la medida que la garantía de viabilidad del sistema no puede desconocer el fin último de la pensión.

Cuando se establece un obstáculo creciente que aleja la posibilidad de acceder a la prestación, el control judicial es más estricto cuando el costo es mayor que el beneficio que reporta la medida, se afecta el núcleo esencial del derecho social¹²¹ y, por ende, se atenta contra el principio de progresividad de la seguridad social¹²². Como este principio no implica inamovilidad del régimen jurídico, el legislador

119 Sentencia de la Corte Constitucional C-727 del 2008, M.P.: María Victoria Calle Correa, con ocasión del estudio de constitucionalidad del artículo 39 de la Ley 100 de 1993.

120 Sentencia de la Corte Constitucional T-1036 del 2008, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa, en el análisis de una negación de pensión de sobrevivencia por no existir el requisito de fidelidad al sistema.

121 Sentencia de la Corte Constitucional C-556 del 2009, M.P.: Nilson Pinilla Pinilla.

122 Véanse también sentencias de la Corte Constitucional C-225 de 1998, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz (refiriéndose a la obligatoriedad de ofrecer el servicio de vacunación en el caso de los niños); C-38 del 2004, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; y

debe demostrar la imperiosa necesidad y las razones para que el paso regresivo se dé, hay una necesidad de establecer prestaciones concretas, garantías que se puedan posicionar de manera general como un punto sobre el cual avanzar y un punto de no retorno¹²³. De tal manera que el legislador no puede desmejorar los beneficios sin que existan razones suficientes y constitucionalmente válidas para ello¹²⁴.

La progresividad, y con ella la no regresividad, son absolutamente compatibles con el derecho irrenunciable a la pensión, en un principio con limitaciones que deberán irse superando poco a poco. Es, pues, una apuesta real y concreta por mejoras hacia el futuro, para no caer en la parálisis de la resignación, al sabernos un país con recursos limitados que tiene muchas necesidades insatisfechas y por eso no puede lograr nada distinto a los espacios de protección que ya tiene, así resulten precarios e incipientes.

Volviendo nuevamente al artículo 48 de la Constitución Nacional, y dado que este es abierto y general, además de la consagración del derecho, la Carta Política desarrolló un artículo transitorio que ordenaba formar una comisión especial compuesta por diferentes actores sociales que debían presentar una propuesta para desarrollar el recién consagrado derecho a la seguridad social. Y aunque la historia demostró que esta comisión no fue lo que en su momento esperaban los constituyentes, de este proceso se derivó la expedición de la Ley 100 de 1993^[125]. Promulgación que no puede tomarse como una simple

C-247 del 2001, M.P.: Eduardo Montealegre Lynett, con ocasión del estudio de constitucionalidad de la Ley 789 del 2002.

123 Sentencia de la Corte Constitucional C-727 del 2008, M.P.: María Victoria Calle Correa.

124 Sentencia de la Corte Constitucional C-428 del 2009, M.P.: Mauricio González Cuervo. A pesar de este desarrollo jurisprudencial, algunos consideran que “una política más creíble, más sana para el Estado y los contribuyentes, en países con baja cobertura es otorgar unos derechos mínimos de seguridad social a toda la población hasta lograr la cobertura universal. Cuando dicha cobertura se logre, podría pensarse en ampliar el grado existente de cobertura por nivel de servicio”. En Castillo Cadena, F. (2006), *op. cit.*, *Los principios de progresividad en la cobertura y de sostenibilidad financiera de la seguridad social en el derecho constitucional, una perspectiva desde el análisis económico*, pp. 127 y ss.

125 Sobre el proceso y las discusiones que se dieron alrededor de la Ley 100 de 1993 nos referiremos a continuación, por ello dejaremos el punto simplemente enunciado para continuar con el desarrollo constitucional de la seguridad social.

consecuencia del proceso constitucional, pues, aunque este incidió, no puede perderse de vista el papel que jugó el ambiente reformista de la década del ochenta y noventa. Es decir, la Ley 100 de 1993 fue el resultado de distintos procesos ideológicos que convergieron en el país en un momento particular.

En relación con las reformas¹²⁶ en materia pensional es importante mencionar que, en la década de los ochenta en América Latina, los esquemas de reparto existentes estaban cuestionados en lo concep-

126 Análisis sobre las reformas pueden encontrarse, por ejemplo, en Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (AIA)-Organización Iberoamericana de Seguridad Social (oiss) (1998), *Las reformas de la seguridad social en Iberoamérica*; Arenas de Mesa, A. (2001), *op. cit.*, *Reforma a los sistemas de pensiones y los desafíos de la dimensión de género*; Bertín, H. D. y Perrotto, A. M. (1997), *Los nuevos sistemas de pensiones en América Latina*; Bonilla García, A. y Conte-Grand, A. H. (comp.), (1998), *Pensiones en América Latina. Dos décadas de reformas*; Bonilla García, A. y Conte-Grand, A. H., (1998), “Las reformas de los regímenes de pensiones en América Latina: Crónicas y reflexiones”, en Bonilla García, A. y Conte-Grand, A. H. (comp.), (1998), *Pensiones en América Latina. Dos décadas de reformas*; Diamond, P. A. y Orszag P. R. (2005), *Saving Social Security. A Balanced Approach*; Durnbeck, T. y otros (1996), *La seguridad social en América Latina: seis experiencias diferentes*; Errázuriz, G. A. (2004), “Reformas a las pensiones: Experiencias en América Latina”, en Acto de conmemoración de los 10 años de la Ley 100 de 1993 en diciembre del 2003, *Seguridad Social en Colombia*, p. 39; Gill, I.; Packard, T. y Yermo, J. (2005), *op. cit.*, *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*, o la versión en español (2005), *El futuro de la seguridad social en América Latina*, p. 53; González Roaro, B. (2003), *La seguridad social en el mundo*; Jiménez, L. F. y Cuadros J. (2003), *op. cit.*, *Evaluación de las reformas a los sistemas de pensiones: cuatro aspectos críticos y sugerencias de políticas*; Mesa-Lago, C. (1991), *Social Security and Prospects for Equity in Latin America*; Mesa-Lago, C. y White, L. (1992), *Regímenes pensionales en el Cono Sur y en la Región Andina: panorama, problemas, propuestas*; Mesa-Lago, C. (1993), *op. cit.*, “Aspectos económico-financieros de la seguridad social en América Latina y el Caribe: tendencias, problemas y alternativas para el año 2000”, en Mesa-Lago, C. y otros, *Regímenes pensionales*; Mesa-Lago (1998), *La reforma estructural de pensiones en América Latina: tipología, comprobación de presupuestos y enseñanzas*; Mesa-Lago, C. (2004), *op. cit.*, *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*, pp. 27 y ss.; Mesa-Lago, C. (2010), *op. cit.*, *Presente y futuro de los sistemas de pensiones públicos y privados frente a la crisis mundial*; Organización de los Estados Americanos (OEA) (1982), *op. cit.*, *La seguridad social en América Latina*; Organización de las Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina (Cepal) (2000), *La política fiscal en América Latina: una selección de temas y experiencias de fines y comienzos de siglo*; Pautassi, L. C. (2002), *op. cit.*, *Legislación provisional y equidad de género en América Latina*; Queisser, M. (1998), *The Second-generation Pension Reforms in Latin America*; Yermo, J. (2010), “El papel ineludible de las pensiones privadas en los sistemas de ingresos de jubilación”, en Fuentes, E.; García Herrero, A. y Escrivá, J. L. (eds.), *Las reformas de los sistemas de pensiones en Latinoamérica*.

tual y desfinanciados. Discusiones sobre el otorgamiento de pensiones generosas frente a pequeños pagos por cotizaciones, la corrupción, la ineficiencia y la politiquería que rodeaba la administración de los sistemas de seguridad social iban acompañados del bajo cubrimiento de protección a la población¹²⁷, situación que hacía propicio el espacio para un cambio. Y si las propuestas de cambio eran drásticas, adquirirían un apoyo cada vez mayor.

Al igual que en Colombia, en los países de Latinoamérica, durante muchos años, se crearon instituciones que no siempre contaron con los respectivos análisis actuariales, o estos no se actualizaban oportunamente, de tal manera que eran evidentes las tensiones entre las exigencias financieras, la poca capacidad de los países para hacer frente a los problemas y la necesidad de establecer una política de protección social y aseguramiento¹²⁸. De esta manera, “el marco de las reformas tomadas en América Latina se inscriben tanto en la experiencia chilena como en los análisis de los economistas agrupados en

127 Sobre la situación general de los sistemas y sus problemas así como las tendencias discutidas en la década de los ochenta, puede verse Baeza, S. y Manubens, R. (eds.), (1988), *op. cit.*, *Sistema privado de pensiones en Chile*; Bonadonna Cossio, A. (2008), *op. cit.*, *Género y sistema de pensiones en Bolivia*; Cheyre Valenzuela, H. (1991), *op. cit.*, *La previsión en Chile ayer y hoy: impacto de una reforma*; Draibe, S. M.; Guimaraes de Castro, M. H. y Azeredo, B. (1995), *op. cit.*, *The System of Social Protection in Brazil*; Etala, C. A. (2007), *op. cit.*, *Derecho de la seguridad social*; Frediani, R. O. (1989), *op. cit.*, *La seguridad social en Latinoamérica: Un estudio comparativo del seguro social en Argentina y Colombia*; Iglesias, A. y Acuña, R. (1991), *op. cit.*, *Chile: una experiencia con un régimen de capitalización 1981-1991*; Mesa-Lago, C. y White, L. (1992), *op. cit.*, “Regímenes pensionales en el Cono Sur y en la Región Andina: panorama, problemas, propuestas”, en Mesa-Lago, C. y otros, *Regímenes pensionales*; Organización de los Estados Americanos (OEA) (1979), *La seguridad social en los países del Grupo Andino: documentos ocasionales. Estudio comparativo, versión preliminar*, y también de la OEA (1982), *op. cit.*, *La seguridad social en América Latina*; Taddei, P. J. M.; Mongiardino, C. J. y Naccarato, R. (2007), *op. cit.*, *Manual de la seguridad social*, y Thullen, P. (1986), “El financiamiento de las pensiones de la seguridad social: principios, problemas actuales y tendencias”, en Mesa-Lago, C. (selec.), *La crisis de la seguridad social y la atención en salud*, p. 192, con indicadores demográficos y económicos, pp. 195, así como el análisis particular de Brasil, p. 198, México, p. 203, y Panamá, p. 211.

128 Titelman, D. y Uthoff, A. (2003), *Incertidumbre económica, seguros sociales, solidaridad y responsabilidad fiscal*, p. 7. Las reformas debían superar los desafíos históricos, lograr universalizar el amparo, disminuir las inequidades y mejorar la rentabilidad social de los recursos, pp. 8 y 9.

torno al Banco Mundial”¹²⁹. Las reformas en Chile¹³⁰ respondieron no solo a factores económicos sino también a ideologías¹³¹ imperantes en el momento y sus ajustes posteriores¹³², que se vieron respaldadas e impulsadas en las décadas de los ochenta y noventa del siglo xx por el Banco Mundial¹³³, como ocurrió, por ejemplo, con la publicación de su informe *Envejecimiento sin crisis*¹³⁴.

En este se indican las tres funciones de la seguridad social, a saber, la redistribución, el ahorro y su calidad de seguro; concluyendo que,

129 Rodríguez Salazar, O. (2002b), *op. cit.*, “Reformas promercados y Seguridad Social”, en Rodríguez Salazar, O. (edit.), *Hacia una reforma del sistema de seguridad social: salud, pensiones y riesgos profesionales*, p. 51.

130 Una buena aproximación a la reforma puede verse en Arellano M., J. P. (1988), “Una mirada crítica a la reforma previsional de 1981”, en Baeza, S. y Manubens, R. (eds.), *Sistema privado de pensiones en Chile*; Arenas de Mesa, A. y Gana Cornejo, P. (2003), “Protección social, pensiones y género en Chile”, en Bertranou, F. y Arenas de Mesa, A. (eds.), *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile*, o Bustamante Jeraldo, J. (1998), “17 años del sistema chileno de pensiones”, en Bonilla García, A. y Conte-Grand, A. H. (comp.), *Pensiones en América Latina. Dos décadas de reformas*.

131 De hecho, en otras latitudes y para reformas con un carácter menos transformador, estas políticas de pensiones implican una “ofensiva ideológica”, una opción neoconservadora en la que la relevancia está en la optimización económica y financiera. En Monereo Pérez, J. L. (1996), *op. cit.*, “La política de pensiones entre Estado y mercado”, en Torres López, J., *Pensiones públicas: ¿y mañana qué?*, pp. 23, 26, 37, 39 y 49.

132 Por ejemplo, la Ley 20 255 de marzo del 2008, que estableció una pensión básica solidaria ante los resultados del sistema de capitalización individual. Véase Hormazábal, S. (2010), “Reformas al sistema de pensiones en Chile”, en Escrivá, L., *Las reformas de los sistemas de pensiones en Latinoamérica. Avances y temas pendientes*; Rivera Urrutia, E. (2010), *op. cit.*, “El impacto de la crisis financiera global en el sistema chileno de capitalización individual: lecciones respecto de los desafíos regulatorios”, en Prado A. y Sojo, A., *Envejecimiento en América Latina. Sistemas de pensiones y protección social integral*, o Uthoff, B. A. (2010), *op. cit.*, “La trayectoria de la reforma previsional en Chile y el incremento de la solidaridad”, en Prado A. y Sojo, A., *Envejecimiento en América Latina. Sistemas de pensiones y protección social integral*.

133 Sobre el apoyo del Banco Mundial a las reformas pensionales, véase Holzmann, R. (2006), *op. cit.*, *Soporte del ingreso económico en la vejez en el siglo xxi. Una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y de sus reformas*, p. 71, u Orenstein, M. A. (2008), *Privatizing Pensions the Transnational Campaign for Social Security Reform*. Así mismo existieron propuestas en igual sentido, véanse, por ejemplo, Lindbeck, A. y otros (1994), *Turning Sweden Around*, o Mortensen, J. (1993), *Retirement Provision of the Future, Now and in the Future*.

134 Banco Mundial (1994), *op. cit.*, *Envejecimiento sin crisis*.

aunque estas labores las cumple cualquier entidad, “se ha comprobado que los sistemas públicos que combinan estas funciones son problemáticos, en lo que respecta tanto a la eficiencia como a la distribución”¹³⁵, además que “un pilar público de reparto dominante también obstaculiza el desarrollo del mercado de capital”¹³⁶ y dificulta el financiamiento de bienes públicos, que a su vez frenan el crecimiento¹³⁷. De manera que la primera gran conclusión del momento era que las falencias en la administración de los sistemas públicos generaban un círculo vicioso que afectaba otros espacios. Esto llevó, entonces, a que se recomendara separar la función de ahorro de la de redistribución, proponiendo un plan de seguridad social basado en tres pilares: uno público con el objetivo de aliviar la pobreza, un segundo pilar completamente financiado y que estuviera administrado por el sector privado, y un tercer pilar dedicado a planes de ahorro voluntario, ocupacionales o personales¹³⁸.

Los tres pilares, además, definirían las prioridades de la sociedad en crisis, delimitarían las fuentes de financiación, así como su administración. De esta manera,

un sistema de seguridad económica en la vejez de pilares múltiples reduce estas presiones políticas adversas. La función de ahorro y parte de la función de seguro se puede traspasar a un sistema obligatorio competitivo, financiado y administrado por el sector privado, en el cual los beneficios estén vinculados directamente con los aportes, a fin de reducir los incentivos a la evasión y las oportunidades de manipulación.¹³⁹

Aunque podría ser el esquema lo suficientemente flexible, complementario y alternativo, no es posible desconocer que había un claro

135 *Ibidem*, p. 14.

136 *Ibidem*, p. 15.

137 *Ibidem*, p. 16.

138 *Ibidem*, pp. 17 y ss.

139 *Ibidem*, p. 187.

interés en el sentido de asegurar que la administración privada era el mejor camino, pues “casi todos estos planes de administración pública, conocidos también con el nombre de fondos de previsión, han tenido resultados muy deficientes”¹⁴⁰. Así, “la conclusión final es que si un plan de pensiones totalmente financiado se lo administra bien tiene decididas ventajas en relación con un plan de reparto, en la esfera del ahorro y en los mercados de capitales”¹⁴¹.

El informe del Banco Mundial era contundente: la intervención de las entidades privadas generaría competencia que beneficiaría a los afiliados y, además, haría que el sistema fuera sostenible y eficiente. Aunque el informe reconoce que las comprobaciones empíricas del momento podrían resultar limitadas, pues las reformas ya implementadas (sobre todo la chilena) todavía no presentaban resultados contundentes, en todo caso esto no parecía necesario pues se acudió a simulaciones que solo respaldaron la posición presentada¹⁴².

Las críticas generales no se hicieron esperar, y en respuesta se escribieron los estudios “Un nuevo análisis de la reforma de las pensiones: diez mitos sobre los sistemas de seguridad social”¹⁴³ y “Una estrategia riesgosa: reflexiones acerca del informe del Banco Mundial titulado *Envejecimiento sin crisis*”¹⁴⁴, entre otros.

El primero de ellos analiza la propuesta del Banco Mundial y señala la existencia de diez mitos existentes en su desarrollo, diferenciándolos entre los efectos macroeconómicos, la eficiencia microeconómica y los aspectos de la economía política. Con independencia de la posición frente a uno y otro análisis, “el rechazo de un extremo no es la afirmación del otro, y el péndulo parece haberse inclinado demasiado

140 *Ibidem*, p. 20. En igual sentido puede verse el análisis sobre los planes públicos de pensiones, p. 115.

141 *Ibidem*, p. 108.

142 Banco Mundial (1994), *op. cit.*, *Envejecimiento sin crisis*, pp. 288 y 289.

143 Orszag, P. R. y Stiglitz, J. E. (1999), *Un nuevo análisis de la reforma de las pensiones: diez mitos sobre los sistemas de seguridad social*.

144 Beattie, R. y McGillivray, W. (1995), *Una estrategia riesgosa: reflexiones acerca del informe del Banco Mundial titulado Envejecimiento sin crisis*.

en la otra dirección”¹⁴⁵, sin desarrollar realmente el asunto de por qué los problemas “se resuelven mediante recortes en el sistema, y no por la vía de incrementos de los recursos de seguridad social”¹⁴⁶. Incluso Orszag y Stiglitz reconocieron que, “en principio, los “tres pilares” delineados en *Envejecimiento sin crisis* son lo suficientemente amplios como para reflejar cualquier combinación potencial de medidas de políticas”¹⁴⁷, pero se privilegió el pilar privado, y “desgraciadamente, como sucede a menudo, las sugerencias han sido interpretadas en forma limitada centrando su atención en un segundo pilar restringido a un plan privado, no redistributivo, de aporte definido”¹⁴⁸.

El análisis de Beattie y McGillivray también se opuso al modelo del Banco Mundial, pues “muchas de las críticas en contra de los regímenes públicos pueden aplicarse con la misma contundencia, y en ciertos casos más categóricamente todavía, a los privados”¹⁴⁹, situación que se agrava en los regímenes de ahorro individual, pues los afiliados asumen muchos riesgos, llegando incluso a que “tal vez las reformas ni siquiera cumplan el objetivo primordial de proveer pensiones adecuadas a la población de personas de edad”¹⁵⁰.

Más allá de la posición ideológica, era claro que la discusión frente a las reformas no contemplaba las eventuales fallas desde el punto de

145 Orszag, P. R. y Stiglitz, J. E. (1999), *op. cit.*, *Un nuevo análisis de la reforma de las pensiones: diez mitos sobre los sistemas de seguridad social*, p. 1. En este mismo sentido es necesario cuidarse de aquellas “únicas respuestas” para todo el planeta, pues la idea de un patrón básico es ahistórica, nociva y contraria a la democracia, en Ocampo Gaviria, J. A., (2005), *op. cit.*, “Economía y democracia”, en Kliksberg, B. (comp.), *La agenda ética pendiente de América Latina*, p. 103.

146 Ploug, N. (1995), “¿La liquidación del Estado benefactor?”, p. 79. Este mismo autor considera que los ajustes de prestaciones monetarias no pueden considerarse como modificaciones al Estado benefactor como tal, sino simplemente ajustes, p. 68.

147 Orszag, P. R. y Stiglitz, J. E. (1999), *op. cit.*, *Un nuevo análisis de la reforma de las pensiones: diez mitos sobre los sistemas de seguridad social*, p. 2.

148 *Ibidem*, p. 32.

149 Beattie, R. y McGillivray, W. (1995), *op. cit.*, “Una estrategia riesgosa: reflexiones acerca del informe del Banco Mundial titulado *Envejecimiento sin crisis*”, p. 9.

150 Singh, A. (1996), *Reforma de las pensiones, mercado de valores, formación de capital y crecimiento económico: un comentario crítico sobre las propuestas del Banco Mundial*, p. 29. En este sentido, véase el análisis que se hace sobre el caso chileno, p. 31.

vista social, llegando a que “no proteja a los ancianos, ni acelere el crecimiento económico. Al contrario; tal vez contribuya a minar el crecimiento y también a exponer a los jubilados a riesgos mucho mayores en lo que respecta a la cuantía y al valor real de sus pensiones”¹⁵¹.

A pesar de las diferencias, en Latinoamérica se impuso el nuevo régimen de ahorro individual que lograría, a juicio de sus partidarios, que los países dejaran de preocuparse por la deuda de los sistemas de reparto, pues estos se extinguirían de un solo tajo o de manera progresiva¹⁵², dependiendo de si se acogía la sustitución o la simultaneidad de los sistemas. A juicio de los opositores, este es un punto que admite crítica¹⁵³, pues es imposible que el Estado se “libre” de este tipo de obligaciones, en estos asuntos no cabe hacer la ficción de *tabula rasa* y empezar de cero¹⁵⁴.

151 *Ibidem*, p. 49.

152 La razón es que un sistema de capitalización individual nunca será desfinanciado pues “los modelos puros de capitalización resultan siempre financieramente viables ya que los pensionistas perciben únicamente el valor capitalizado de las aportaciones realizadas por los mismos antes de causar el derecho a la pensión”, en De la Fuente Lavín, M. (2010), “Reparto y capitalización en la financiación de las pensiones (España en el contexto europeo)”, en Monereo Pérez, J. L. (direc.), *La política de pensiones en el Estado Social en transformación: aspectos críticos*, p. 39.

153 Así, la “ilusión individualista se encuentra en el centro del discurso neoliberal sobre las pensiones, que tiende a hacer creer que la pensión de cada persona depende exclusivamente de sus propias opciones, tanto en relación con la duración de su esfuerzo contributivo como del importe de las cotizaciones o primas que abone, asimilando las mismas a un ahorro que permite constituir un capital, del que la pensión constituiría la recuperación, aumentada con los intereses acumulados”, en *ibidem*, p. 32.

154 En este sentido, véase, por ejemplo, Coronado, J. L., Fullerton, D. y Glass, T. (1999), *Distributional Impacts of Proposed Changes to the Social Security System*; Cuadro, J. y Jiménez L. F. (2004), *op. cit.*, *Inserción laboral desventajosa y desigualdades de cobertura previsional: la situación de las mujeres*; Holzmann, R. (1997), *On Economic Benefits and Fiscal Requirements of Moving from Unfunded Pensions*; Jackson, H. E. (1998), *Regulatory Problems in Privatizing Social Security*; Jiménez, L. F. y Cuadros J. (2003), *op. cit.*, *Evaluación de las reformas a los sistemas de pensiones: cuatro aspectos críticos y sugerencias de políticas*; Jiménez Fernández, A. (2008), *op. cit.*, “Una panorámica de las reformas del sistema de pensiones”, en Monereo Pérez, J. L.; Molina Navarrete, C. y Moreno Vida, M. N. (coords.), *La seguridad social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras*; Rodríguez Herrera, A. y Durán Valverde, F. (2000b), *Los costos de la transición en un régimen de beneficio definido*; Singh, A. (1996), *op. cit.*, *Reforma de las pensiones, mercado de valores, formación de capital y crecimiento económico: un comentario crítico sobre las propuestas del Banco Mundial*, p. 31;

Más allá de las reformas que se impusieron, sus cálculos y asuntos económicos, hay un telón de teoría política y económica que hace parte de las discusiones sociales. No es posible admitir que las únicas razones que lleven a una reforma sean los ingresos y egresos del sistema, cuando cualquier respuesta que se admita crea incentivos, ideas sociales, desarrollo de valores, entre otros¹⁵⁵. Tal vez la solución está en buscar una alternativa abierta a mercados libres y eficientes, sin desconocer, prever y atender sus consecuencias sociales, dejando de lado que la argumentación y la discusión de la seguridad social solo se logre llamando a los aspectos económicos y financieros, al “fundamentalismo de mercado” y al “fetichismo de las reformas”¹⁵⁶. Los ajustes normativos produjeron en los sistemas pensionales¹⁵⁷ que aspectos como la eficiencia y la sostenibilidad financiera fueran los relevantes y, en consecuencia, la protección a la vejez ya no es la seguridad en la vejez *per se*¹⁵⁸, olvidando que a estos aspectos de mercado¹⁵⁹ los deben

Sojo, A. (1999), “La política social en la encrucijada: ¿opciones o disyuntivas?”, en Carpio, J. y Novacovsky, I. (comps.), *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*; Titelman, D. y Uthoff, A. (2003), *op. cit.*, *Incertidumbre económica, seguros sociales, solidaridad y responsabilidad fiscal*; Uthoff, A. y Bravo, J. (1999), *Transitional Fiscal Costs and Demographic Factors in Shifting from Unfunded to Funded Pension in Latin American*.

155 Esto se aplica tanto para ajustes puramente económicos como para desarrollo de programas puramente de bienestar.

156 Ocampo Gaviria, J. A. (2005), *op. cit.*, “Economía y democracia”, en Kliksberg, B. (comp.), *La agenda ética pendiente de América Latina*, p. 102.

157 De hecho, hay quienes sostienen que “las reformas previsionales en América Latina no constituyen simples modificaciones dentro del ‘rango de posibilidades’ que ofrecen los principios de organización de los sistemas de seguridad social antes vigentes. Significan, más bien, la imposición de un nuevo modelo”, en Pautassi, L. C. (2004), *op. cit.*, “Legislación previsional y equidad de género en América Latina”, en Marco Navarro, F. (coord.), *Los sistemas de pensiones en América Latina, un análisis de género*, p. 61.

158 La pregunta es si resulta adecuado o no ese cambio: pues “todo puede comercializarse [...] y no hay nada que influya de manera significativa en nuestro bienestar que no pase por el mercado. Sin embargo, en realidad algunos de los bienes que más contribuyen a las capacidades humanas pueden ser difíciles de vender exclusivamente a una persona cada vez. Es el caso sobre todo de los llamados bienes públicos, que no son consumidos por separado sino conjuntamente por todos los individuos”, en Sen, A. (2000), *op. cit.*, *Desarrollo y libertad*, p. 161.

159 “Quienes tiendan a considerar que el mecanismo del mercado es la mejor solución para resolver todos los problemas económicos, quizás deban preguntarse cuáles son

acompañar consideraciones políticas, jurídicas, constitucionales y, sobre todo, éticas¹⁶⁰; pues “la economía también depende de la libertad y se justifica por crear una buena sociedad”, haciendo referencia a una ciudadanía económica, pues no es posible “ser su propio señor en lo político cuando se es vasallo en lo económico, es, en realidad, imposible”¹⁶¹, aludiendo a la necesidad y complementariedad de derechos políticos con los sociales.

Así, la expedición de la Ley 100 de 1993 reformó el Sistema General de Pensiones siguiendo la idea de la intervención privada como elemento de eficiencia, pero sin renunciar a la coexistencia con el régimen de prima media administrado por la entidad pública, modificando de manera importante lo que hasta el momento existía. No obstante, para algunos, no se modificaron los elementos estructurales pues se mantuvo la concepción de la sociedad salarial¹⁶², y si bien la situación ya no se presentaba tan dramática, pues los cambios habían

los límites de ese mecanismo”, en Sen, A. (2000), *op. cit.*, *Desarrollo y libertad*, p. 161. De manera concreta, considerar subordinar el cumplimiento de la seguridad social “a la disponibilidad de recursos financieros. Este argumento, cuando se aplica, es discriminatorio y afecta a las mujeres como colectivo”, véase Montaña, S. (2004), *op. cit.*, “La agenda feminista y las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina”, en Marco Navarro, F. (coord.), *Los sistemas de pensiones en América Latina, un análisis de género*, p. 25.

160 Sobre el fuerte papel que ocupa el razonamiento económico en las discusiones pensionales, véase, por ejemplo, Alvarenga, J. (2002), *op. cit.*, *A cinco años de la reforma de pensiones en El Salvador y su impacto en la equidad de género*, p. 28; Arenas de Mesa, A. (2001), *op. cit.*, *Reforma a los sistemas de pensiones y los desafíos de la dimensión de género*, p. 7; Bertocino, C. y Flanagan, K. (2000), “Los regímenes de pensiones para el sector público: la razón de ser de su centralización y unificación y la experiencia internacional al respecto”, en Organización de las Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *La política fiscal en América Latina: una selección de temas y experiencias de fines y comienzos de siglo*, p. 376; Gill, I.; Packard, T. y Yermo, J. (2005), *op. cit.*, *El futuro de la seguridad social en América Latina*, p. 6; Giménez, D. M. (2003), *op. cit.*, *Género, previsión y ciudadanía social en América Latina*, pp. 10 y 11; Millán Pereira, J. L. (1996), “La ‘crisis financiera’ de las pensiones públicas: La rebelión de los argumentos”, en Torres López, J., *Pensiones públicas: ¿y mañana qué?*, p. 80, y Uthoff, A. y Szalachman, R. (eds.), (1991), *Sistema de pensiones en América Latina, diagnóstico y alternativas de reforma*, p. 23.

161 Cortina, A. (2009), *op. cit.*, *Ética de la razón cordial. Educar en la ciudadanía en el siglo xxxi*, pp. 13 y 29.

162 Arévalo, D. (2006), *op. cit.*, “La protección al adulto mayor: Entre la dádiva y el derecho”, en Le Boniec, Y. y Rodríguez Salazar, O. (eds.), *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*, p. 301.

demostrado algunos buenos resultados¹⁶³, era necesario hacer unos nuevos ajustes, que a juicio de otros eran fundamentalmente financieros y, por ende, debía procederse a remediar las situaciones que no habían funcionado.

La Ley 100 de 1993 no fue, entonces, la solución de todos los problemas existentes, y si bien es cierto que mejoró algunos de ellos, el desarrollo de la misma fue demostrando la persistencia o aparición de otros. Diez años después, el Gobierno de Uribe Vélez intentó de diversas formas llevar a cabo los cambios y aunque se promulgaron varias reformas puntuales en materia pensional (por ejemplo, las leyes 797 y 806 del 2003), para nuestro interés merece la atención la expedición del Acto Legislativo n.º 1 del 2005. Es necesario advertir que, previamente a su expedición, varios cambios se intentaron a través del referendo convocado en el 2003 por el mismo Gobierno Uribe Vélez. Así, en sus antecedentes se señaló que,

con dolorosa frecuencia sacuden a la opinión nacional las recurrentes noticias sobre pensiones de cuantía estafalaria y de origen más que dudoso. Mientras la enorme mayoría de nuestros conciudadanos apenas puede disponer de una pensión que acompañe su vejez con algún decoro, las desigualdades conmueven y sublevan. De ahí la necesaria disposición constitucional para que en el futuro no se decrete pensión alguna que valga más de 20 salarios mínimos mensuales. Por la igualdad efectiva que promete la Constitución y por la paz de la conciencia pública, esta disposición será acogida con beneplácito y refrendada en las urnas con entusiasmo. Al mismo efecto apunta la reducción de los salarios de los altos servidores del Estado, empezando por el del Presidente de la República. Será un sacrificio que se exija a quienes en estas horas de tan honda crisis económica y fiscal están

163 Aunque no existe unanimidad sobre los buenos resultados, puede verse Fundación Friedrich Ebert de Colombia (Fescol) y Viva la Ciudadanía (2002), *La reforma pensional que Colombia necesita. Mesa de trabajo de la sociedad civil sobre reforma pensional*; Carrasco, E. (coord.), (2003), *Diez años del sistema de seguridad social colombiano: evaluación y perspectivas*; y Jaramillo Pérez, I. (2004), *op. cit.*, *10 años de seguridad social en Colombia. Análisis legislativo, normativo y estadístico de los 10 años de la Ley 100 de 1993*, entre otros.

más obligados a dar ejemplo de desprendimiento y de buena voluntad para con el país y para con sus causas más urgentes.¹⁶⁴

De esta manera, la pregunta número ocho proponía:

A partir de la vigencia de la presente reforma constitucional, la persona que adquiriera el derecho a pensionarse no podrá recibir con cargo a recursos de naturaleza pública, una pensión superior a veinticinco (25) salarios mínimos mensuales legales vigentes. Se exceptúan quienes tengan derechos adquiridos y quienes estén amparados por los regímenes pensionales exceptuados y especiales. La vigencia de los regímenes pensionales exceptuados, especiales, o provenientes de normas y acuerdos entre nacionales de cualquier naturaleza, expirará el 31 de diciembre de 2007, con excepción del régimen pensional de los Presidentes de la República que tendrá eficacia desde la fecha de entrada de la presente reforma constitucional. El régimen de transición será reglamentado por la ley del Sistema General de Pensiones. Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, a partir de la vigencia de la presente reforma constitucional, con las excepciones temporales anteriores, serán los establecidos en la ley del Sistema General de Pensiones. No podrá dictarse disposición alguna o invocarse acuerdos entre nacionales, de ninguna naturaleza, para apartarse de lo allí establecido. Con las excepciones previstas en la ley del Sistema General de Pensiones, a partir de la vigencia de la presente reforma constitucional, no podrán reconocerse pensiones de vejez o jubilación a personas con menos de 55 años de edad. La Ley General de Pensiones ordenará la revisión de las pensiones decretadas sin el cumplimiento de los requisitos legales, o con abuso del derecho. A partir del 1.º de enero del año 2005, y hasta diciembre de 2006, no se incrementarán los salarios y pensiones de los servidores públicos, o de aquellas personas cuyos salarios y pensiones se paguen con recursos públicos, en ambos casos cuando devenguen más de veinticinco (25)

164 Antecedentes de la discusión del Proyecto de Acto Legislativo 034-2004 Cámara de Representantes.

salarios mínimos mensuales legales vigentes. Se excluye de esta disposición el régimen legal para los miembros de la Fuerza Pública.¹⁶⁵

Dados los resultados adversos del referendo se intentó desmontar el régimen de transición de manera particular mediante las leyes 797 y 860 del 2003, que no fueron constitucionalmente respaldadas por la Corte Constitucional en sentencias C-1056 del 2003^[166] y C-754 del 2004^[167].

Aun cuando el contenido de dicha reforma constitucional no modificó el derecho en sus postulados generales, sí incluyó nuevos desarrollos e incluso trajo algunos que ya estaban dispuestos en la misma Ley 100 de 1993. Con los cambios constitucionales, al lado del derecho, en los términos antes explicados, la Constitución empezó a regular aspectos técnicos llevando la discusión institucional y especialista al núcleo del derecho y a nivel constitucional.

Este cambio se presentó como necesario pues,

las medidas tomadas con la Ley 100 de 1993 no fueron suficientes para solucionar los grandes desequilibrios que ya en ese momento se presentaban en el sistema, como eran el proceso demográfico y la maduración del Régimen de Prima Media. A esto se sumó un factor adicional en contra de la estabilidad financiera del iss y del Sistema General, la fase recesiva experimentada en la economía colombiana en la segunda mitad de los años noventa y comienzos del presente siglo.¹⁶⁸

También se refirió a los regímenes especiales y excluidos, incluyendo los obtenidos por convenciones y acuerdos colectivos de trabajo. En el proyecto de ley respectivo se señaló la necesidad de incluir la

165 Ley 796 del 2003, en <http://centromemoria.gov.co/wp-content/uploads/2016/03/LEY-796-DE-2003-REFERENDO.pdf> (fecha de consulta enero del 2011).

166 M.P.: Alfredo Beltrán Sierra.

167 M.P.: Álvaro Tafur Galvis.

168 Proyecto de Acto Legislativo 034-2004 Cámara de Representantes.

equidad y la sostenibilidad financiera como elementos “perfectamente armónicos con lo que dispuso el artículo 48 de la Constitución”¹⁶⁹.

Con esto, la primera parte del derecho se mantuvo, sin embargo, el artículo se extendió en razón de aspectos técnicos, que consideramos le eran propios al legislador y que fue precisamente lo que en su momento trató de evitar el Constituyente de 1991. Ejemplo de esto es la afirmación del entonces ministro de Trabajo, Francisco Posada de la Peña, cuando cuestionó “si conviene o no que una Constitución sea prolija en detalles y eso concierne a la propia Asamblea porque en un determinado momento, la propuesta del Gobierno, llena de disposiciones y reglamentaciones, llegó a ser calificada de ‘mamotreto’”¹⁷⁰.

A la consagración del derecho a la seguridad social se le incluyó, entre otras muchas cosas, el principio de sostenibilidad financiera; principio que para algunos es un aspecto importante pero puramente procedimental del sistema y, por ende, no hace parte del fundamento del derecho mismo. Entonces, al reconocimiento constitucional, que se obtendría de manera progresiva, se pretendió combinarlo con el nuevo principio de sostenibilidad financiera. Vale preguntarse si con esta inclusión se buscó darle mayor prevalencia al asunto financiero sobre el reconocimiento del derecho. ¿No sería otra forma de mantener el espíritu económico y financiero puro sobre el objeto social del sistema?

Aunque la Corte Constitucional ha reconocido la importancia del soporte financiero para la efectividad de la seguridad social¹⁷¹, este no es el factor más importante del derecho¹⁷²; en igual sentido hay quienes consideran que la adición constitucional no ordenó la autososte-

169 *Ibidem*.

170 ANC, *Gaceta Constitucional* n.º 60 del 26 de abril de 1991, p. 2.

171 Sentencia de la Corte Constitucional C-895 del 2009, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio, con ocasión del análisis de constitucionalidad de la Ley 1066 del 2006, referente a la normalización de la cartera pública.

172 En varias oportunidades, la Corte Constitucional ha señalado que la cuota (tasa de cotización) que se paga no debe corresponder de manera directa a la prestación, no hay necesariamente una relación directa cotización-prestación, pues el concepto de la seguridad social atiende a algo más que una compensación económica. Véanse, por ejemplo, las sentencias de la Corte Constitucional C-086 del 2002, M.P.: Clara Inés Vargas

nibilidad del sistema, sino una equivalencia y búsqueda de la cultura de aportación, de tal manera que resulta potestativo el financiamiento del déficit pensional. Entonces, el Congreso cuenta con diferentes herramientas, que además dependen de decisiones políticas y de las determinaciones propias del gasto del Estado, lo que genera una subjetividad del principio. Será así “el juego político el que determina si existe o no viabilidad financiera; lo que hace que el postulado constitucional de sostenibilidad no sea sino otro más de los retóricos, que no conducen *per se* a una ordenación real del gasto público”¹⁷³.

A pesar de lo contundentes que parecieran las justificaciones, nos preguntamos si resultaba necesaria una reforma constitucional o bastaba con la intervención legal. Esta pregunta adquiere mayor relevancia si tenemos en cuenta que, adicionalmente, reiteramos, la reforma constitucional desarrolló aspectos técnicos que ya había desarrollado el legislador en la Ley 100 de 1993. Tal es el caso del respeto de los derechos adquiridos, la imposibilidad de descuentos, deducciones y embargo a las pensiones, entre otros. Y como si esto fuera poco, el artículo constitucional regula las condiciones para adquirir el derecho a la pensión de vejez y la liquidación de las pensiones, las pensiones por actividades de alto riesgo, hasta llegar a establecer los regímenes exceptuados¹⁷⁴ y ocuparse del régimen de transición. Al respecto¹⁷⁵, ¿tales cambios a nivel constitucional resultaban en realidad necesarios? ¿Cambió la aproximación al derecho de la seguridad social con

Hernández; C-789 del 2002, M.P.: Rodrigo Escobar Gil, y T-1291 del 2005, M.P.: Clara Inés Vargas Hernández, entre otras.

173 Análisis sobre este principio puede verse en Castillo Cadena, F. (2006), *op. cit.*, *Los principios de progresividad en la cobertura y de sostenibilidad financiera de la seguridad social en el derecho constitucional, una perspectiva desde el análisis económico*, pp. 130 y ss.

174 El artículo admite como regímenes exceptuados los de la Fuerza Pública y del presidente de la República; incluso prohíbe su establecimiento a través de acuerdos colectivos de regímenes especiales, lo cual se convierte en un tema de especial análisis, pero que excede el propósito general del presente escrito.

175 Análisis sobre la reforma constitucional puede verse en Castillo Cadena, F. (2005), *op. cit.*, *Constitución y legislación: evolución y estado actual*, p. 123, o Castillo Cadena, F. (2006), *op. cit.*, *Los principios de progresividad en la cobertura y de sostenibilidad financiera de la seguridad social en el derecho constitucional, una perspectiva desde el análisis económico*, pp. 113 y ss.

la reforma del 2005? Si muchos de los cambios incluidos en el 2005 ya estaban en la ley, ¿por qué el interés de “constitucionalizarlos”?¹⁷⁶, ¿no resulta desgastante en términos políticos, en el sentido que cuando sea necesaria una reforma deberá acudir a una reforma constitucional?

Si consideramos que tal vez los cambios más notables están en función del principio de sostenibilidad financiera, la vigencia del régimen de transición y la posibilidad de poder convenir o acordar entre trabajadores y empleadores un sistema pensional particular¹⁷⁷, entonces, ¿por qué incluir una “miscelánea detallada de variados aspectos”? ¿Esto no conduciría a restarle importancia al derecho? ¿No se “vulgariza” el derecho convirtiéndolo en una definición de ajustes técnicos nada más? ¿Esa era la intención final? ¿Resultaba conveniente imbricar lo técnico al postulado constitucional? ¿No se perdió el interés en el postulado original del Constituyente del 91 para abordar aspectos técnicos que debían estar en cabeza del legislador? En todo caso, consideramos que estos interrogantes no implican una debilidad en el derecho a la seguridad social como “provisión principal del bienestar social”¹⁷⁸ o como ideal social significativo que da “contenido al derecho de igualdad”¹⁷⁹, o como “garantía constitucional [que es expresada en su], inviolabilidad por parte de las leyes y al mismo tiempo, en el sometimiento a ellos del legislador”¹⁸⁰.

De hecho, con ocasión de la inclusión del principio de sostenibilidad fiscal (similar al de sostenibilidad financiera propio del sistema

176 Sobre el alcance de la reforma pensional, véase Farné, S. (2005), *op. cit.*, *De la Ley 797 del 2003 al Acto Legislativo n.º 1 del 2005. Una reforma pensional inconclusa*.

177 Al respecto véanse, por ejemplo, las sentencias de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, radicado 10630 del 18 de agosto de 1998, M.P.: Rafael Méndez Arango y Jorge Iván Palacio Palacio; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección A, radicado 0293-2004 del 29 de abril del 2010, M.P.: Alfonso Vargas Rincón, o Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, radicado 37931 del 16 de junio del 2010, M.P.: Eduardo López Villegas; radicado 39797 del 24 de abril del 2012, M.P.: Carlos Ernesto Molina Monsalve, entre otras.

178 Monereo Pérez, J. L. (1996), *op. cit.*, “La política de pensiones entre Estado y mercado”, en Torres López, J., *Pensiones públicas: ¿y mañana qué?*, p. 45.

179 Grosman, L. S. (2008), *op. cit.*, *Escasez e igualdad. Los derechos sociales en la Constitución*, pp. 66-67.

180 Ferrajoli, L. (1999), *op. cit.*, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, p. 113.

pensional), la Corte Constitucional fue clara en señalar que por esta inclusión no hay modificación de la cláusula del Estado Social de Derecho ni de los fines esenciales del Estado. Esto se fundamenta en el hecho de que la constitución económica tiene un carácter instrumental, no un fin en sí misma, y por esto la sostenibilidad fiscal muestra una identidad instrumental, es una herramienta y no un fin constitucional. Se trata de un medio para la consecución de los objetivos esenciales del Estado Social de Derecho mas no redirecciona los fines del Estado¹⁸¹. Por esto se debe interpretar conforme al principio de progresividad y la naturaleza indivisible e interdependiente de los derechos, esto es, no se trata de una medida regresiva, pues no es un instrumento para negar la protección efectiva de derechos constitucionales. Así, el gasto público social prioritario no puede ser pospuesto por concepto de la sostenibilidad fiscal, ni el impacto fiscal puede afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales¹⁸².

En este orden de ideas, la sostenibilidad del sistema pensional tampoco puede ser un argumento constitucionalmente válido para negar el acceso a la protección por vejez, así se trate de una prestación por un régimen contributivo o subsidiado. De tal manera, se privilegia el derecho sobre el mecanismo o la herramienta de financiación. Y aunque el ideal sería contar con un sistema totalmente financiado, en su búsqueda no puede sacrificarse el acceso general a la protección de la vejez.

La Ley 100 de 1993, con sus reformas posteriores y el nuevo artículo 48 de la Constitución Nacional, demuestran la permanencia del discurso “eficientista” y económico o de “sostenibilidad financiera”, que encuentra su mayor tensión con los desarrollos legales y jurisprudenciales del derecho y la protección a las distintas contingencias, entre

181 Sentencia de la Corte Constitucional C-288 del 2012, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

182 Sentencia de la Corte Constitucional C-288 del 2012, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva con ocasión del estudio de constitucionalidad del Acto Legislativo 3 del 2011, que contempla el principio de sostenibilidad fiscal. La sentencia tiene salvamento de voto de Humberto Antonio Sierra Porto, quien considera que el principio sí pone en tela de juicio el carácter jurídico de las decisiones; además de aclaración de voto de Mauricio González Cuervo y Nilson Pinilla Pinilla, quienes consideran la existencia de vicios de forma y competencia de la reforma.

ellas la vejez. Y aunque esta es una tirantez propia de la seguridad social, en nuestro país se ha hecho cada vez más evidente, en ocasiones al descubierto y en otras de manera invisible.

Colombia y su amalgama de seguridad social y protección social

En Colombia, el concepto y uso de la protección social ha tenido últimamente una importante recepción y aceptación, advirtiendo que encontrar una definición propia no es tarea fácil, pues esta se mueve entre precisiones de sus alcances, en tanto que, en algunas ocasiones, se hace referencia a esta como un concepto general y amplio¹⁸³. Así, algunos autores, como Cañón Ortegón, señalan el desarrollo de las instituciones de protección social en los años cuarenta y cincuenta haciendo referencia al seguro social, la protección patronal, el subsidio familiar, la asistencia pública y el bienestar familiar¹⁸⁴, o como la medida ante la insuficiencia de recursos monetarios que afecta al conjunto de la sociedad¹⁸⁵. Para algunos doctrinantes, en la definición de protección social hay dos componentes, uno el aseguramiento y otro la procura de dar ayuda a los más pobres, es decir, el elemento asistencial¹⁸⁶, considerando así que allí existe una relación de complementariedad¹⁸⁷. Sin embargo, hemos de señalar que se trata de una mirada desde el punto de vista de la técnica del aseguramiento, pero que no da cuenta de los alcances de la protección social. Además, estos dos

183 Además de la ley encontramos la referencia permanente a la institucionalidad nacional incluyendo todo esquema de protección o atención de necesidades, sin embargo, esta aproximación excede los aspectos jurídicos y por eso solo se hará mención a ella. Véase, por ejemplo, Núñez, J. y Espinosa, S. (2005), *Pobreza y protección social en Colombia*.

184 Cañón Ortegón, L. (2003), *op. cit.*, “Evolución de los conceptos de seguridad social y sistema de seguridad social en Colombia”, pp. 20 y 21.

185 Arévalo, D.; Ciro, E. y Gutiérrez, M. T. (2006b), *op. cit.*, “Contribuciones de la historiografía al estudio de la protección social en Colombia. Invitación a un diálogo interdisciplinario”, en Le Boniec, Y. y Rodríguez Salazar, O. (eds.), *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*, p. 192.

186 Guerrero, R. (s. f.), *El concepto de la protección social*, p. 7.

187 *Ibidem*, p. 13.

factores también pueden formar parte de la seguridad social, siendo entonces irrelevante la diferencia entre las dos instituciones.

Concluir que “lo que hace la seguridad social, entonces, no es más que proteger a los trabajadores frente a las consecuencias económicas adversas de eventos asociados a la salud, el empleo y la vejez”¹⁸⁸, resulta insatisfactorio en la medida en que ese es el inicio histórico del modelo alemán, pero la tendencia posterior hacia la generalidad desvirtúa dicha aproximación, presentándose así una clara restricción conceptual. Además, denota que la construcción doctrinaria de la protección social sigue circulando alrededor de la seguridad social, por esto valdría la pena preguntarse si resulta necesaria su “creación” e “institucionalización”.

Otros autores consideran que el camino hacia la protección social se da por el paso de la caridad a la asistencia social, de esta a los seguros sociales, y después a la seguridad social, para terminar en ella¹⁸⁹. Sin embargo, esta visión incluye el esquema de funcionamiento y financiamiento del seguro social con el alcance conceptual de la seguridad social, como si la técnica fuera superada por el concepto, cuando el primero puede estar incluido en la segunda; además de considerar el tránsito como una simple “evolución” y mejoramiento de una figura sobre otra, en este caso de la protección sobre la seguridad social, dejando de lado las complejidades del tránsito histórico y social de la segunda.

Por otro lado, en la construcción histórica de la protección social se acude a las *collegia*, la ley de pobres, el Social Security Act y los modelos alemán e inglés ya mencionados¹⁹⁰, lo que evidencia que el concepto de la protección social sigue sustentado en el de la seguridad social, es decir que la primera justifica su nacimiento en la segunda, que se pretende mostrar como un hecho o institución superada. Bajo esta corriente doctrinal, al establecer los principios de la protección social se hace uso del artículo 48 de la Constitución Nacional colombiana,

188 *Ibidem*, p. 8.

189 Cortés González, J. C. (2009), *Derecho de la protección social*, p. 18.

190 *Ibidem*, pp. 26 y ss.

que específicamente se refiere a la seguridad social¹⁹¹, lo que demuestra la difícil diferencia entre una y otra.

Finalmente, incluir en el concepto de protección social, además del sistema pensional, de salud y de riesgos laborales, aquellos dedicados a las prestaciones familiares y desempleo¹⁹² es una mirada contemporánea de la seguridad social, pero no la convierte en protección social porque no contempla otros esquemas de inclusión diferentes a la protección del ingreso. Aunque hay un intento por ampliar los alcances de la protección social en el sentido de “la gestión individual y familiar del bienestar”¹⁹³, bajo esta concepción su desarrollo se ve corto y es más bien un rebautizo de la seguridad social con pretensiones de novedad.

Considerar que “situar el aseguramiento social en la perspectiva de la protección social implica reconocer que su estudio desborda el tema de la sostenibilidad financiera y se ubica en el terreno de la política, pues se trata de determinar la manera como la sociedad quiere restaurar el tejido social y hacer permanentes los lazos de solidaridad que la sustentan”¹⁹⁴, es también aplicable a la seguridad social, desde su concepción más allá de las discusiones técnicas de financiamiento y estructuración.

Ahora bien, la protección social también se ha intentado definir a partir de su consagración legal. En este sentido, para algunos, el origen específico de la protección social se encuentra en los proyectos de Ley 056 Senado y 55 Cámara y 057 Senado y 56 Cámara del 2002, que se refieren a la empleabilidad y desarrollo de la protección social, con los objetivos de reducir la vulnerabilidad, mejorar la calidad de vida y establecer y regular las nuevas formas de trabajo¹⁹⁵. Estas iniciativas

191 *Ibidem*, pp. 229 y ss.

192 *Ibidem*, p. 43, capítulo VIII pp. 253 y ss.

193 *Ibidem*, p. 56.

194 “En el aseguramiento social en pensiones: ¿una forma de protección económica para la vejez?”, Rodríguez Salazar, O. (2015), pp. 173-217, en Rodríguez Jiménez P. y Bejarano Alvarado F. (2015), *Envejecer en Colombia*, p. 177.

195 Carrasco González, E. A. (2003), “El sistema de protección social colombiano, y el sistema de seguridad social”, en Carrasco, E. A. (coord.), *Diez años del sistema de seguridad social colombiano: evaluación y perspectivas*, pp. 49, 57 y 58.

legales se tradujeron en la expedición de la Ley 789 del 2002, “por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo”¹⁹⁶.

Si bien es cierto que hay un interés amplio de protección y cubrimiento, pues se trata de una legislación que pretendía —o por lo menos así lo planteaba— reducir la vulnerabilidad de los habitantes, mejorar la calidad de vida, disminuir el riesgo en la población de choques económicos y brindar ayuda a los pobres para enfrentarlos, no es posible desconocer que muchos de los cambios se hicieron desde el punto de vista de las condiciones laborales existentes para el momento, esto es, con un alcance más cercano a la previsión social.

Así, esta protección social implica la suma de esquemas y programas propios de la seguridad social, la previsión social y la asistencia social¹⁹⁷. Consideramos que la denominación legal no puede ser *per se* el contenido de la protección social, además que desde el fondo encontramos aquí una serie de problemas. El hecho de que la normatividad desarrolle de manera importante los aspectos del mercado de trabajo formal, que si bien es cierto que están incluidos, no son el único aspecto de la protección social, es más, es todo lo que está por fuera de este lo que requiere mayor intervención de protección social, de lo contrario se estaría volteando la mirada a los esquemas “laboralizados” que se han intentado superar. Por otro lado, si la protección social es la suma de mecanismos ya existentes, ¿dónde está la novedad? ¿Cuál es el avance o intervención diferente que pretende hacer?

De la mano de esta norma, la Ley 790 del 2002, dentro del programa de renovación de la administración pública, ordenó la fusión de los existentes Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el de Salud, para dar lugar al Ministerio de la Protección Social, que tendría a

196 Más allá del nombre asignado a la ley, esta se refiere a aspectos tradicionalmente laborales e incluso se ha llamado como “reforma laboral”, lo que desvirtúa, por lo menos desde la recepción pública, el alcance de protección social.

197 Dentro del concepto de protección social estarían los programas de beneficios monetarios, la vivienda otorgada a través del Inurbe, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) o el Programa de Empleo y Familias en Acción. Véase Núñez, J. y Espinosa, S. (2005), *op. cit.*, *Pobreza y protección social en Colombia*, p. 51.

cargo “la formulación, adopción, dirección, coordinación, ejecución, control y seguimiento de la protección social”. Años después, esta iniciativa —que resultaba interesante¹⁹⁸— demostró sus falencias y llevó a la escisión del Ministerio de la Protección Social, para dar lugar nuevamente a los ministerios del Trabajo, y de Salud y Protección Social¹⁹⁹. Nótese que la protección social, desde esta visión, incluyó los asuntos laborales, de salud y seguridad social, pero nunca otros aspectos de integración y de alcance más amplio, como la educación, la recreación o los servicios sociales adicionales, entre otros.

No creemos, además, que la protección social exista en el país con la expedición de la normativa señalada, pues el querer de ampliación, los ideales de universalidad no se traducen solamente con la generación legal, máxime cuando el interés político (legal) se encuentra desarrollado en supuestos puramente laborales. Hay, pues, una limitación en su construcción legal, que se potencia si a esto le sumamos que las políticas de atención social en Colombia se encuentran disgregadas, sin que puedan encontrarse los componentes de integración e inclusión. Razón se encuentra en que “hoy no se cuenta con una política social que funcione como un sistema integral de protección asistencial y asegurada, para el cabal cumplimiento, de manera sistémica, de principios, de universalidad, solidaridad, progresividad y eficiencia”, dirigida por políticas no distributivas sino de carácter asistencialista²⁰⁰.

Refuerza esta postura el hecho de que la Constitución Nacional, en su artículo 48, consagró el derecho a la seguridad social, es decir que la institucionalidad con relevancia constitucional es esta y no la de la

198 Garay Salamanca (2002), “Estrategias, dilemas y desafíos en la transición al Estado Social de Derecho en Colombia”, en Garay Salamanca, L. J. (dir.), Ossa Escobar C., *Colombia: entre la exclusión y el desarrollo. Propuestas para la transición al Estado Social de Derecho*, pp. xxx y ss.

199 En este sentido hemos señalado las razones de la iniciativa y sus debilidades, así como los retos de la nueva conformación, en Muñoz Segura, A. M. (2011b), “El nuevo Ministerio del Trabajo, entre la esperanza y la incredulidad”, y en una versión más larga en (2013), “¿Se perdió la seguridad social en el Ministerio del Trabajo?”.

200 Betancourt, C. E. (2002), “El Sistema Integral de Protección y Seguridad Social”, en Garay Salamanca, L. J. (dir.), *Colombia: entre la exclusión y el desarrollo. Propuestas para la transición al Estado Social de Derecho*, p. 47.

protección social²⁰¹; admitiendo que lo que podría tener cabida aceptar bajo el sistema actual es que la constitucionalización de derechos como la seguridad social, salud, vivienda y educación creó un amplio sistema de protección e integración social²⁰², que abre la puerta a políticas de verdadera protección social.

En el caso colombiano, más allá de las referencias ya señaladas, no existe ni doctrinaria ni jurisprudencialmente la protección social en términos que vayan más allá de los lugares comunes ya abordados por la seguridad social y que se asemejan más a visiones como la europea. Por las razones antes descritas, no consideramos que la protección social sea una respuesta más amplia que la seguridad social ni una superación de la primera sobre la segunda, pues el contenido de esta última puede incluir cuantos y tantos riesgos como las decisiones políticas y económicas lo permitan. Así, no es posible superar lo que de suyo puede resultar amplio e indefinido. De hecho, para algunos autores, con los que coincidimos, el esquema de seguridad social es el “modelo de política social, el predominio de la relación de ciudadanía universal, en la medida en que los beneficios sociales son asegurados, como derechos, de forma universalizada a todos aquellos que los necesitan”²⁰³. Adicionalmente, no consideramos que sea necesario crear un nuevo concepto para superar las limitaciones fácticas de la seguridad social, cuando en el contenido de esta se pueden abarcar todas las necesidades clásicas y también las nuevas²⁰⁴.

201 Aunque se insiste en que muchos de los desarrollos constitucionales podrían incluirse en un concepto amplio de protección social.

202 La Constitución colombiana de 1991 consagró una diversidad de derechos sociales, económicos y culturales tales como la familia (artículo 42), la igualdad entre hombres y mujeres y el apoyo particular a la mujer cabeza de familia (artículo 43), los derechos de los niños (artículo 44), la participación de los adolescentes (artículo 45), la integración a los disminuidos físicos, sensoriales y síquicos (artículo 47), el derecho a la salud (artículo 49), la vivienda digna (artículo 51), el derecho a la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre (artículo 52), los derechos de los trabajadores (artículos 53, 54, 55, 56 y 57), el derecho a la propiedad privada (artículo 58) y a la educación (artículo 67).

203 Fleury, S. y Molina C. G. (2002), *op. cit.*, *Modelos de protección social*, p. 9.

204 De hecho, el artículo 1.º de la Ley 100 de 1993 determina la creación del Sistema Integral de Seguridad Social con el fin de garantizar los derechos irrenunciables

Por tanto, el problema de universalización, de cobertura y de progresividad no se resuelve con una nueva institución jurídica o política sino con la implementación de la ya existente, como lo es la seguridad social.

Finalmente, reconocemos que la protección social sea entendida como una política amplia de inserción y atención del Estado a diversas y múltiples necesidades, con el fin de ofrecer bienestar a todos los ciudadanos; en tanto que la seguridad social tiene un alcance diferente, es una forma de aseguramiento especial, pero no por esta característica pierde vigencia en las discusiones actuales, reconociendo que este concepto tiene espacio y momento específicos, que no puede ser único y absoluto y requiere una movilidad que le permita adaptarse y lograr sus objetivos. Pero la protección del ingreso ante el riesgo de la vejez²⁰⁵ se encuentra fundamentalmente en la seguridad social, en la que deberían dejarse atrás de manera progresiva los esquemas asistenciales y residuales.

Las reformas y sus planteamientos pendientes

Tal y como lo hemos señalado, las últimas décadas del siglo xx, en materia de seguridad social-pensiones, empieza con la evidencia de la crisis arrastrada por los años pasados, con la consecuente necesidad de reformar. Por ejemplo, con el fin de mejorar los indicadores de la seguridad social, en la década de los ochenta se discutió la posibilidad de racionalizar la edad mínima para la vejez y elevarla proporcionalmente, igualarla entre hombres y mujeres, reconocer el trabajo en el hogar, resolver el tema pensional en caso de divorcio, lograr una

de la persona y la comunidad, para obtener la calidad de vida acorde con la dignidad humana, y así se protegen las contingencias que la afecten. En este sentido, entre los principios que señala el artículo 2.º se encuentra la integralidad de coberturas, en la que se incluyen no solo los riesgos tradicionales sino también los servicios complementarios.

205 Por el momento nos referimos a la protección de la vejez en general, sin embargo, reconocemos que habrá programas de bienestar hacia la vejez que estarían inmersos en el concepto de protección social al que se ha hecho referencia. De esta manera, es posible encontrar programas de bienestar, vivienda y educación especiales para la tercera edad, pero la preocupación principal del presente trabajo se encuentra frente a la pensión de vejez.

extensión gradual y progresiva a otros sectores, unificar prestaciones públicas y privadas, crear un sistema de pensiones complementarias así como de pensiones no contributivas, sustituir la clasificación de salarios existente, reformar la institucionalidad técnica y administrativa, entre otros²⁰⁶. Cambios que no solo debían referirse a aspectos puntuales administrativos y financieros sino también a la propia filosofía de la seguridad social, pues esta debía cambiar y no “limitarse a amparar los trabajadores en una fase de su ciclo [en su fase salarial] sino que debe cobijarlos en su ciclo laboral completo [en sus fases asalariada y no asalariada]. Bajo la condición de este reconocimiento previo, las modalidades de protección y de financiación de la seguridad social podrían así ser replanteadas radicalmente”²⁰⁷.

Hasta esta llamada época de fractura de la seguridad social, el sistema colombiano era más bien de “previsión”, pues los recaudos del momento eran invertidos con rentabilidad para el cubrimiento de pensiones del futuro²⁰⁸, y su población objetivo era fundamentalmente la de los trabajadores. Y a pesar de las preocupaciones de los años ochenta, no se logró una reforma importante en ese momento. Fue solo en los años siguientes que se dieron unas variables que estimularon los cambios, pues en un “marco de una reforma sistémica del Estado que conllevó la aplicación de medidas económicas que propiciaban la apertura al mercado externo mediante rebajas de aranceles y tarifas de importación”²⁰⁹ se produjeron una serie de cambios en aspectos laborales, financieros y de administración pública.

206 Véase Fundación Friedrich Ebert de Colombia (Fescol) (1983), *op. cit.*, *Análisis del desarrollo, situación actual y perspectivas de los seguros sociales de invalidez, vejez y muerte y de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Lineamientos para la reestructuración integral del sistema colombiano de seguridad social*, p. 42.

207 López Castaño, H. (1990), *op. cit.*, *Trabajadores urbanos independientes, ciclo de vida laboral y seguridad social en Colombia*, p. 34.

208 Gómez Buendía, H.; Cifuentes Moyes, A. y Rangel Suárez, A. (1989), *op. cit.*, *La mayoría silenciosa: cómo se hace la política laboral en Colombia*, p. 100.

209 Uribe Mallarino, C. (2004), *op. cit.*, “La reforma de pensiones en Colombia y la equidad de género”, en Marco Navarro, F. (coord.), (2004), *Los sistemas de pensiones en América Latina, un análisis de género*, p. 191.

Además, con la expedición de la nueva Constitución Nacional en 1991 se abrió el debate del papel del Estado en relación con la seguridad social, la situación del país, su cobertura, cultura previsional, etc.²¹⁰. Y aunque ninguna reforma es igual²¹¹, pues las prioridades y definiciones legales varían de un país a otro, Latinoamérica mostró una tendencia a la reforma pensional y Colombia entró en la “ola reformista” de la seguridad social iniciada por Chile en 1981.

Ya mencionamos que después de la conformación de la comisión ordenada por el artículo transitorio de la Constitución Nacional, esta no ofreció mayores resultados. En septiembre de 1992, el Gobierno presentó el Proyecto de Ley n.º 155 (PL 155/92) Senado que consideraba únicamente una reforma pensional, excluyendo otros asuntos, como el sistema de salud. La referencia exclusiva al tema pensional como parte de lo que se considera la seguridad social hizo que el proyecto no fuera bien recibido por el Congreso, pues el mandato constitucional se refería a una reforma integral de la seguridad social.

El conocido Proyecto de Hato Grande del 16 de noviembre de 1992, que fue liderado por Juan Luis Londoño, adicionó al proyecto el título xx sobre salud; sin embargo, este no tuvo aceptación nuevamente, razón por la que en marzo de 1993 fue retirada la propuesta y perfeccionada por una comisión que lideraba el entonces congresista Álvaro Uribe Vélez, la cual sirvió de base para la discusión en el Congreso y dio como resultado la expedición de la Ley 100 en diciembre de 1993.

210 López, C. (1992), “Elementos para un debate sobre la reforma a la seguridad social en Colombia”, en Mesa-Lago, C. y otros, *Regímenes pensionales*, pp. 194, 195 y 196.

211 Bonilla García, A. y Conte-Grand, A. H. (comp.), (1998), *op. cit.*, *Pensiones en América Latina. Dos décadas de reformas*, p. 137. Con otra aproximación, se ha señalado que “A estos se suman factores propios de la realidad nacional, que pueden determinar variaciones tanto en cuanto al tipo de efectos como a su magnitud, [...] Por ejemplo, se puede observar que el sistema de pensiones de Colombia presenta exclusiones derivadas de la estructura del mercado de trabajo que son comunes a otros países, pero que a ellos se agregan las originadas por los desplazamientos que provocan los conflictos armados”. En Marco Navarro, F. (2004), *op. cit.*, “Rasgos generales de los sistemas previsionales de capitalización individual y de sus contextos laborales y demográficos”, en Marco Navarro, F. (coord.), *Los sistemas de pensiones en América Latina, un análisis de género*, p. 35.

La idea inicial y fundamental del Gobierno era estimular el ahorro a través de un régimen complementario administrado por los fondos privados. Se consideraba, así, que se había “diseñado un ambicioso proyecto de pensiones con alternativas nuevas y opcionales para los trabajadores colombianos, a fin de garantizar el pago oportuno y cierto de las pensiones...”²¹².

En la propuesta, el sistema pensional básico estaría apoyado en un sistema de capitalización individual, que se complementaría con el seguro para los riesgos de invalidez y muerte (a través de un seguro). Además, el sistema contaría con “garantías estatales para asegurar pensiones básicas, proteger los ahorros y sustentar una rentabilidad mínima de los mismos y pagar las pensiones contratadas, en caso de incumplimiento de las aseguradoras”²¹³. También se proponían unas reglas particulares si se trataba de un afiliado joven que estuviera vinculado a los dos sistemas o si se trataba de un afiliado mayor que no obtendría beneficio alguno del nuevo esquema.

El sistema tendría un solo fondo público a cargo de la nación, los pasivos de los regímenes existentes estarían fondeados y se contaría con subsidios para la tercera edad²¹⁴. La propuesta estaba sustentada en que existía un sistema que “no es financieramente viable y produce un impacto económico desfavorable, es fundamentalmente inequitativo y de imposible expansión para ampliar la cobertura”. Se trataba de un proceso que implicaba una transición, y en todo caso era necesario

212 Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social (1992), *Exposición de motivos del proyecto de ley por el cual se crea el sistema de ahorro pensional y se dictan otras disposiciones sobre seguridad social*, p. 3. Sobre los alcances de la propuesta en el marco de la reforma puede verse Gaviria Trujillo, C. (1992), *op. cit.*, *Economía. Discursos*, en particular pp. 13, 19, 91, 104142 y ss., 201 y ss., 325 y ss.

213 Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social (1992), *op. cit.*, *Exposición de motivos del proyecto de ley por el cual se crea el sistema de ahorro pensional y se dictan otras disposiciones sobre seguridad social*, p. 5.

214 *Ibidem*. Véase también Edwards, S. y Steiner, R. (2007), *op. cit.*, *La revolución incompleta: las reformas de Gaviria*, pp. 183-185. Sobre el trámite del proyecto puede verse Corsi Otálora, C. (1994), “Debate en el Congreso”, en Cañón Ortigón, L. y otros, *Seguridad social: derecho fundamental y base para el bien común*, u Ocampo de Herrán, M. C. (1994), “El trámite del proyecto de ley”, en Cañón Ortigón, L. y otros, *Seguridad social: derecho fundamental y base para el bien común*.

imponer reformas para el sistema público a fin de que este fuera financiable y equilibrado, además que “las pensiones actualmente garantizadas no son sostenibles a las tasas vigentes de cotización”. Por último, la seguridad social debía estar en concordancia con lo establecido en la Constitución Nacional²¹⁵.

Con base en estas consideraciones, la conclusión gubernamental era que resultaba necesaria “la sustitución del régimen pensional actual por otro basado en la capitalización individual que implica llegar a abandonar por completo en el largo plazo el esquema basado en el reparto simple en el que ha caído el iss, y el de aportes presupuestales en el sector público”²¹⁶. Nótese que esta conclusión resultaba mucho más enfática y radical que el esquema complementario planteado inicialmente.

No es posible desconocer que la propuesta era revolucionaria, radical y generaba toda suerte de posiciones a favor y en contra. En su momento se señaló la necesidad de analizar el proyecto de ley PL 155/92 con ecuanimidad, para no perder de vista sus bondades ni olvidar sus efectos macroeconómicos. Ejemplo de esto es el análisis de la Contraloría General de la Nación en el que muestra su preocupación frente a las fuentes de financiamiento, pues las propuestas mantenían una estructura inequitativa, así como los problemas que pudiera traer la transición, ya que se consideraba que no significaba un ahorro real²¹⁷.

Para otros era evidente la necesidad del cambio pero no veían claros los motivos que justificaban la reforma en los términos planteados por el proyecto²¹⁸, considerando, incluso, que no se resolverían las grandes fallas, y proponiendo, entonces, modificaciones a la reforma

215 Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social (1992), *op. cit.*, *Exposición de motivos del proyecto de ley por el cual se crea el sistema de ahorro pensional y se dictan otras disposiciones sobre seguridad social*, pp. 7-9.

216 *Ibidem*, p. 17.

217 Contraloría General de la Nación (1992), *op. cit.*, *La reforma a la seguridad social en Colombia ¿una aventura económica?*

218 Aunque era evidente el papel de los organismos internacionales en el sentido de la reforma. Véase Cárdenas Rivera, M. E. (2004), *op. cit.*, *Justicia pensional y neoliberalismo. Un estudio de caso sobre la relación derecho y economía*, p. 115, o Rodríguez Salazar, O. (2002),

gubernamental²¹⁹. Por el contrario, algunos defendían la iniciativa del Gobierno²²⁰ o, aun más allá, veían claramente en la privatización el camino a seguir²²¹.

En este espacio se movían diversas posiciones. Inicialmente existió una clara insatisfacción por los aspectos básicos de la propuesta: elevar el nivel de cotización del 12,5 % al 13,5 % implicaba un incremento en un punto adicional a lo que había señalado el Gobierno en su versión original. Esto hacía que se incrementaran los costos laborales y, a su vez, generaría un estancamiento del empleo formal y, con esto, una falta de competitividad internacional. Aunque hemos de reconocer que evidentemente existían unos temas más sensibles que otros. La reforma no solo debía detenerse en los aspectos propios de la financiación sino también en el mejoramiento del cubrimiento.

Las aproximaciones podían ser unas menos radicales que otras, como, por ejemplo, el propio Instituto de Seguros Sociales, que si bien es cierto defendía el monopolio en su cabeza respecto de la afiliación y financiación, consideraba oportuna la competencia en materia de servicios²²². Coincidían en esta apreciación el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, un grupo de actuarios y Fedesarrollo²²³. Por su parte, la Contraloría General de

op. cit., “Reformas promercados y Seguridad Social”, en Rodríguez, O. (edit.), *Hacia una reforma del sistema de seguridad social: salud, pensiones y riesgos profesionales*, p. 49.

219 López, C.; Restrepo, M. y Jaime, V. Grupo Consenso (1993), *Análisis de las alternativas para una reforma pensional en Colombia*, y Zuleta Holguín, H. (1991), *op. cit.*, “Las tendencias sociales y económicas de la seguridad social en Colombia y la necesidad de una reforma estructural”, en Molina, C. G. (edit.), *La seguridad social: una reforma pendiente*, pp. 29-52.

220 Posada de la Peña, F. (1991), *op. cit.*, “La reforma a la seguridad social: el gran reto que debe enfrentar el Estado colombiano”, en Molina, C. G. (edit.), *La seguridad social: una reforma pendiente*, pp. 11-19, o Departamento de Planeación Nacional (DNP), en Instituto de Seguros Sociales (ISS) (2006), *op. cit. iss, 60 años de seguridad social 1946-2006*, p. 81.

221 Arias Jiménez, E. (1991), “La privatización es un camino a la eficiencia”, en Molina, C. G. (edit.), *La seguridad social: una reforma pendiente*, pp. 73-84.

222 Instituto de Seguros Sociales (ISS) (2006), *op. cit., iss, 60 años de seguridad social 1946-2006*, p. 81.

223 Edwards, S. y Steiner, R. (2007), *op. cit., La revolución incompleta: las reformas de Gaviria*, pp. 185-188.

la Nación señaló la necesidad de analizar el proyecto con ecuanimidad para no producir desequilibrios macrofinancieros, así mismo, a su juicio, resultaba recomendable acoger la libertad absoluta de elección de régimen por parte de los afiliados, pues era desconocer el impacto de esta filosofía en el Estado y la sociedad²²⁴.

Para otros, lo realmente importante era la necesidad de la sociedad de conciliar los intereses del crecimiento con la equidad, llamando la atención de que capitalización no significaba privatización, dando como ejemplo de esto lo sucedido con las cajas de compensación familiar²²⁵. Algunos acudieron a una óptica más amplia que la del simple problema financiero, pues “los resultados del ICSS —antes de la reforma de 1993— no comprobaron que el régimen de capitalización colectiva fuera deficiente; se corroboró que la falta de ajuste en las tasas de cotización y la pérdida del aporte estatal erosionaron la sostenibilidad del sistema”²²⁶. De esta forma se buscaba llamar a considerar que la jubilación no era una “conquista laboral”, oponiéndose así a las afirmaciones presentadas como verdades indiscutibles²²⁷.

Se planteó si la propuesta implicaba devolverse en los logros obtenidos, abandonando la solidaridad, preguntándose si se trataba de un sistema financiero de seguros o de un verdadero esquema de seguridad social. Este fue un argumento reiterado en las discusiones de la reforma pues, de tiempo atrás, se señalaba si era preferible que el sistema existente fuera transparente pero insolidario, ya que existía “razón para creer que el desarrollo de la seguridad social en Colombia ha redistribuido (sic) considerablemente el poder adquisitivo de grupos más pobres de la clase trabajadora hacia el grupo que está en mejores

224 Contraloría General de la Nación (1992), *La reforma a la seguridad social en Colombia, ¿una alternativa económica?*, op. cit., p. 11.

225 Zuleta Holguín, H. (1992), op. cit., “El régimen pensional de Colombia: la necesidad de un cambio radical”, en Mesa-Lago, C. y otros, *Regímenes pensionales*, pp. 199, 213, 218-219.

226 Arévalo, D. (2006), op. cit., “La protección al adulto mayor: Entre la dádiva y el derecho”, en Le Boniec, Y. y Rodríguez Salazar, O. (edits.), *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*, p. 319.

227 Ordóñez Plaja, A. (1991), op. cit., “El ser humano como objetivo final de la seguridad social”, en Molina, C. G. (edit.), *La seguridad social: una reforma pendiente*.

condiciones de esa misma clase. Lógicamente este resultado no se planeó así, ni se esperaba”²²⁸; así como la distribución adecuada de beneficios, puesto que “cualquiera que sea el modelo de seguridad social que se adopte en Colombia y las técnicas que se establezcan para la administración y financiación del servicio, el fin último de la seguridad social deberá ser la dignificación del hombre colombiano en su medio natural y con las características propias de cada región”²²⁹. Se consideraba importante llamar la atención sobre las circunstancias especiales de Colombia debido a la inestabilidad laboral y el ciclo de vida, cuyo efecto era que muy pocos viejos se pudieran pensionar y, por ende, debía buscarse una política específica para la vejez²³⁰. El financiamiento basado en contribuciones descontadas del salario no era compatible con el grado de informalidad y con el número de pequeñas y medianas empresas, así como con los trabajadores independientes existentes en el país²³¹.

Nótese que la discusión abría, si no por primera vez, una controversia que había estado dormida por mucho tiempo, en la que se presentaba un sinnúmero de comentarios y de posturas ideológicas y económicas²³². Los debates eran de toda índole y giraban alrededor de

228 En Restrepo Hoyos, J. (1960), *op. cit.*, *Aspectos económicos de la seguridad social en Colombia*, p. 28.

229 Cañón Ortigón, L. (1993), *op. cit.*, *Seguridad social: ¿un negocio o un servicio?*, pp. 50, 51, 58 y 62.

230 López Castaño, H. (1990), *op. cit.*, *Trabajadores urbanos independientes, ciclo de vida laboral y seguridad social en Colombia*, pp. 223, 240 y 257.

231 Acosta, O. L. (2007), *op. cit.*, “Hacia un nuevo sistema de protección en Colombia”, en Herrera Vergara, J. R. (edit.), *Globalización laboral y de la seguridad social*, p. 149.

232 Véase, por ejemplo, en Ayala, U. (1992), *op. cit.*, “Un sistema pensional de capitalización individual para Colombia”, en Uthoff, A. y Szalachman, R. (eds.), *Sistema de pensiones en América Latina, diagnóstico y alternativas de reforma*, pp. 153 y ss.; Corporación sos Colombia Viva la Ciudadanía (1993), *Propuestas para avanzar en la construcción de la democracia n.º 9, proyecto de seguridad social: elementos de discusión*, en el que se recogen comentarios adicionales a los señalados. Puede verse también un recuento de los antecedentes y discusiones de la reforma en Cañón Ortigón, L. (1994b), *op. cit.*, “Un sistema en crisis”, en Cañón Ortigón, L. y otros, *Seguridad social: derecho fundamental y base para el bien común*; Díaz García, A. (1994), “El Estado: guardián del bien común”, en Cañón Ortigón, L. y otros, *Seguridad social: derecho fundamental y base para el bien común*; Escobar Herrán, G. L. (1994), “Ordenamiento social y calidad de vida”, en Cañón Ortigón, L. y otros (1994), *Seguridad social: derecho fundamental y base para el bien común*; Forero de Saade, M. T. (1994), “Administrar con justicia social”, en Cañón Ortigón, L. y otros, *Seguridad social: derecho*

diversos aspectos: desde los generales, sobre la opción de privatizar o no, mantener el Instituto de Seguros Sociales u optar por su desaparición (como ocurrió en Chile), y con esto cuál debía ser el papel de los particulares, cómo debía financiarse el nuevo sistema, qué riesgos debía cubrir; hasta aspectos puntuales tales como la edad de pensión y requisitos para acceder a las diferentes prestaciones.

Y aunque algunos reconocían que el proyecto original del Gobierno tenía el mérito de iniciar el debate, las objeciones fueron permanentes. Además de las señaladas, a la iniciativa se le culpaba de enfocarse en demasía en el Instituto de Seguros Sociales, cuando la situación más grave se encontraba en el sector público; se insistía en que el proyecto resultaba costoso para empresas, los trabajadores y el propio Estado, al tratar de aminorar el impacto del costo fiscal; y, sobre todo, nuevamente aparecía el argumento según el cual la propuesta no presentaba fórmulas para resolver el tema más preocupante, que era el de la cobertura²³³. La intervención de los administradores privados podía ser asumida como desaconsejable en el sentido que requería “una fuerza laboral formal, urbana, con empleo estable, salario medio y alto, masculina y con alta densidad de cotización”²³⁴; en tanto que,

fundamental y base para el bien común; López, C. (1994), *op. cit.*, “La propuesta del Gobierno, una revisión crítica”, en Cañón Ortégón, L. y otros, *Seguridad social: derecho fundamental y base para el bien común*; Lleras R., J. M. (1991), “Las obligaciones de la caja nacional de previsión social y su capacidad de respuesta”, en Molina, C. G. (edit.), *La seguridad social: una reforma pendiente*; Posada de la Peña, F. (1991), *op. cit.*, “La reforma a la seguridad social: el gran reto que debe enfrentar el Estado colombiano”, en Molina, C. G. (edit.), *La seguridad social: una reforma pendiente*; Rodríguez Salazar, O. (2002), “Reformas promercados y Seguridad Social”, en Rodríguez Salazar, O. (edit.), *Hacia una reforma del sistema de seguridad social: salud, pensiones y riesgos profesionales*, pp. 44 y ss., y Zuleta Holguín, H. (1991), *op. cit.*, “Las tendencias sociales y económicas de la seguridad social en Colombia y la necesidad de una reforma estructural”, en Molina, C. G. (edit.), *La seguridad social: una reforma pendiente*.

233 López Castaño, H. (1993), “Comentarios al libro de Cecilia López *Análisis de las alternativas para una reforma pensional en Colombia*”, en Corporación sos Colombia Viva la Ciudadanía, *Propuestas para avanzar en la construcción de la democracia n.º 9, proyecto de seguridad social: elementos de discusión*.

234 Contrario a esto, “en la región [América Latina] la mayoría de la fuerza laboral es informal y/o rural-agrícola, con empleo inestable, salario bajo y reducida densidad de cotización (especialmente las mujeres), por lo cual es muy difícil extender la cobertura del seguro social”. En Mesa-Lago, C. (2004), *op. cit.*, *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*, p. 101.

para otros, este era precisamente un elemento de protección para evitar la injerencia estatal, y sobre todo política, que se venía viviendo hasta el momento en materia de seguridad social²³⁵.

Para los representantes sindicales, lo aprobado no correspondía con el modelo sugerido por el movimiento que proponía una búsqueda de equidad, que se lograría con la unificación entre los sistemas públicos y privados, con requisitos y beneficios similares, eliminando los privilegios existentes hasta el momento; así como la imperiosa necesidad de buscar mecanismos para frenar la subcotización y fortalecer financieramente el sistema, hasta llegar a aspectos más puntuales y precisos, como repensar la reglamentación de las inversiones de reservas en el de prima media, la ineficiencia de las sanciones impuestas, el manejo de la publicidad, entre otros²³⁶.

Después de algo más de un año de intensos debates, se expidió, el 23 de diciembre de 1993, la Ley 100, que pretendió regular el Sistema General de Seguridad Social en Colombia, dentro del cual se encuentra el Régimen General de Pensiones y, en este, la protección a la vejez. Con la expedición de la norma, los problemas y las distintas visiones no quedaron superados.

Así, mientras para algunos la reforma generó transparencia en el sistema pensional y aclaró la discusión sobre la sostenibilidad financiera, para otros lo único que hizo fue revelar o hacer explícita la deuda, así como el costo de la transición²³⁷, sin hacer nada distinto a revelar tales datos. Es más, hay quienes consideraron que la reforma implicó una reducción de la carga fiscal insignificante²³⁸, con limitaciones e incertidumbre de los pasivos fiscales del Gobierno²³⁹. De otro

235 *Ibidem*, p. 33.

236 Nieto, E. (1993), "Evaluación preliminar del régimen pensional (sugerencias para un pliego de modificaciones)", en Corporación sos Colombia Viva la Ciudadanía, *Propuestas para avanzar en la construcción de la democracia n.º 9, proyecto de seguridad social: elementos de discusión*.

237 Mesa-Lago, C. (2004), *op. cit.*, *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*, p. 32.

238 Gill, I.; Packard, T. y Yermo, J. (2005), *op. cit.*, *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*, p. 36.

239 *Ibidem*, p. 39.

lado, desde sus inicios se consideró que la nueva ley presentaba graves problemas de técnica legislativa que repercutían en su ejecución posterior. Así,

no es una ley clara, abundan los vacíos legales y las imprecisiones, así como imprecisiones terminológicas. Es por ello que, en base a la casuística particular que se va produciendo al amparo de la Ley, los distintos órganos administrativos con facultades para dictar normas de desarrollo están produciendo una enorme cantidad de reglamentos, que por su abundancia, especificidad y la falta de rigor jurídico abocan a una confusión legislativa que no favorece en nada la correcta administración de los regímenes contemplados, incidiendo inevitablemente en la situación financiera de los mismos.²⁴⁰

Problemas que hoy se han hecho evidentes, y a los que debe sumarse la cantidad de cambios legislativos, administrativos y jurisprudenciales, haciendo de la seguridad social un espeso bosque de tecnicismos a los que pocos tienen acceso.

A juicio de algunos, el gran problema se encuentra en que la sustitución del sistema no resolvió —porque tal vez no era la forma— la crisis que atravesaba la seguridad social²⁴¹. De hecho, hay quienes consideran que en “la creación del sistema dual de seguridad social —público y privado—, fue clara la intención de los diferentes gobiernos de debilitar el público, con el propósito de pasar la administración del sistema a los intermediarios financieros privados”²⁴²; fue pues una competencia desleal, ya que era necesario hacer una reorganización del Instituto de Seguros Sociales y su posterior fortalecimiento,

240 Organización Internacional del Trabajo (1998), *Valuación actuarial de los regímenes de seguridad social contenidos en la Ley 100 de 1993, administrados por el Instituto de Seguros Sociales*, p. 6.

241 Castillo Cadena, F. (2005), *op. cit.*, *Constitución y legislación: evolución y estado actual*, pp. 122, y Mesa-Lago, C. (2004), *op. cit.*, *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*, p. 114.

242 Arévalo, D. (2006), *op. cit.*, “La protección al adulto mayor: Entre la dádiva y el derecho”, en Le Boniec, Y. y Rodríguez Salazar, O. (eds.), *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*, p. 351.

con costos iniciales para el Gobierno²⁴³, creándose así más incentivos al traslado al nuevo régimen de ahorro individual, sobre todo en la población más joven y con mejores ingresos²⁴⁴, y generando una selección adversa en cabeza del Instituto de Seguros Sociales.

Al final, la Ley 100 de 1993 “constituyó más un compromiso políticamente viable que el resultado de un proceso de análisis, evaluación y obtención de consenso”²⁴⁵, y hay quienes consideran que “modificó el sistema de seguridad social para ampliar su cobertura, pero también para privatizarlo e introducirle mecanismos de mercado en el ofrecimiento de los servicios de pensiones de jubilación y de salud”²⁴⁶. Así, como con la profundización de la apertura económica en el Gobierno Gaviria, la legislación laboral pasó de ser un instrumento de protección al trabajador para pasar a ser un mecanismo de regulación laboral y el sindicalismo dejó de ser un interlocutor válido ante el Estado y los empresarios. Otros ven en la nueva norma el intento de “plasmear el principio de que la República de Colombia está instituida como un Estado Social de Derecho y por tanto, da vía a una nueva concepción de la ciudadanía, articulada no sólo a los derechos políticos y civiles sino también al ejercicio de los derechos sociales. Junto con el acceso a la educación, la seguridad social se convierte en un elemento central para disfrutar estos nuevos derechos”²⁴⁷.

243 López, C.; Restrepo, M. y Jaime, V. Grupo Consenso (1993), en Corporación sos Colombia Viva la Ciudadanía, *op. cit.*, *Propuestas para avanzar en la construcción de la democracia n.º 9, proyecto de seguridad social: elementos de discusión*. Puede verse también el desarrollo de estos argumentos en López M., C. y otros (1993), *op. cit.*, *Análisis de las alternativas para una reforma pensional en Colombia*.

244 Castillo Cadena, F. (2005), *op. cit.*, *Constitución y legislación: evolución y estado actual*, p. 127.

245 Organización Internacional del Trabajo (1998), *op. cit.*, *Valuación actuarial de los regímenes de seguridad social contenidos en la Ley 100 de 1993, administrados por el Instituto de Seguros Sociales*, p. 5.

246 Orjuela Escobar, L. J. (2005), *op. cit.*, *La sociedad colombiana en los años noventa: fragmentación, legitimidad y eficiencia*, p. 144. Véanse también Uribe Mallarino, C. (2004), *op. cit.*, “La reforma de pensiones en Colombia y la equidad de género”, en Marco Navarro, F. (coord.), (2004), *Los sistemas de pensiones en América Latina, un análisis de género*, pp. 187-190; Yepes Parra, A. (1995), *Hacia una utopía. Por la defensa de la seguridad social pública en Colombia*.

247 Rodríguez Salazar, O. (2006), *op. cit.*, “Del patronato al aseguramiento en el sistema de protección social en Colombia: Asistencia, identificación y legitimidad”, en Le

Con sus defectos y virtudes, no es posible desconocer la revolución que implicó la Ley 100 de 1993. Y reconociendo las tensiones y contradicciones que existen en su desarrollo, nótese que el nuevo Sistema Integral de Seguridad Social se encuentra dentro del marco y del camino señalado por el derecho constitucional —se trata de un derecho irrenunciable dirigido a todos los ciudadanos²⁴⁸—, en la medida que contempla “la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica, [...] con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad”²⁴⁹, para todos los habitantes, garantizando “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”²⁵⁰. Es decir que la “especie legal” no es directamente contraria al “género constitucional”²⁵¹.

Ahora, las dificultades de integrar estos propósitos con un financiamiento y funcionamiento puramente contributivo hacen evidente la contradicción entre los postulados y declaraciones, que no difieren entre ellos, pero sí lo hacen las cifras. Al igual que muchas de las reformas latinoamericanas²⁵², “no han logrado incrementar la cobertura, salvo en Bolivia”²⁵³; “las reformas reprodujeron las diferencias del mercado

Boniec, Y. y Rodríguez Salazar, O. (eds.), *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*, p. 262.

248 Dicho alcance encuentra desarrollo específico en el artículo 3.º de la Ley 100 de 1993, que determina: “El Estado garantiza a todos los habitantes del territorio nacional, el derecho irrenunciable a la seguridad social.

Este servicio será prestado por el Sistema de Seguridad Social Integral, en orden a la ampliación progresiva de la cobertura a todos los sectores de la población, en los términos establecidos por la presente ley”.

249 Preámbulo de la Ley 100 de 1993.

250 Artículo 1.º de la Ley 100 de 1993.

251 Courtis, C. (2006), *op. cit.*, “La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios”, en Courtis, C. (comp.), *La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, p. 25.

252 Sobre el impacto de las reformas en los principios, véase Mesa-Lago, C. (2004), *op. cit.*, *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*.

253 Montaña, S. (2004), *op. cit.*, “La agenda feminista y las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina”, en Marco Navarro, F. (coord.), (2004), *Los sistemas de pensiones en América Latina, un análisis de género*, p. 21.

laboral”²⁵⁴; y “las “reformas” de las instituciones de protección social en el sentido liberal del término, que usualmente equivale a “privatizaciones”, fueron muy excluyentes, especialmente en cuanto a pensiones”²⁵⁵.

Las inquietudes que podría presentar la Ley 100 de 1993 en sus orígenes se revivieron en los años siguientes pues, si bien es cierto que tuvo impactos positivos, los resultados no fueron los esperados. Muestra de esto se encuentra en el análisis sobre los problemas presentes y futuros del país, entre los cuales se encuentran la concentración de riqueza e ingresos, el déficit fiscal y la inseguridad de la seguridad social²⁵⁶, con la correspondiente insostenibilidad financiera del sistema²⁵⁷. Si se trataba de un sistema de seguridad social que pretendía llegar a toda la población, pero las cifras muestran su carácter limitado, es claro que los resultados de la Ley 100 no fueron suficientes²⁵⁸;

254 Marco Navarro, F. (2004), *op. cit.*, “Rasgos generales de los sistemas previsionales de capitalización individual y de sus contextos laborales y demográficos”, en Marco Navarro, F. (coord.), *Los sistemas de pensiones en América Latina, un análisis de género*, p. 32.

255 Lautier, B. (2006), *op. cit.*, “Las condiciones políticas para la universalización de la protección social en América Latina”, en Le Boniec, Y. y Rodríguez Salazar, O. (eds.), *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*, pp. 677-678. Sobre los efectos de la Ley 100 de 1993, para Uribe Mallarino, “ocho años después de iniciada la reforma del sistema de pensiones puede decirse que los dos grandes objetivos para los cuales fue realizada no se han cumplido”. En Uribe Mallarino, C. (2004), *op. cit.*, “La reforma de pensiones en Colombia y la equidad de género”, en Marco Navarro, F. (coord.), *Los sistemas de pensiones en América Latina, un análisis de género*, p. 194. Véase también Pautassi, L. C. (2004), *op. cit.*, “Legislación previsional y equidad de género en América Latina”, en Marco Navarro, F. (coord.), *Los sistemas de pensiones en América Latina, un análisis de género*, pp. 84-87; Schmidt-Hebbel, K. (1995), *op. cit.*, *Colombia’s Pension Reform: Fiscal and Macroeconomic Effects*, o (1995b), *op. cit.*, *La reforma pensional colombiana: efectos fiscales y macroeconómicos*, o VVAA (1994), *La política social en los 90. Análisis desde la Universidad*, pp. 13-77.

256 Amaya Pulido, P. J. (2000), *Colombia, un país por construir: problemas y retos presentes y futuros. Una propuesta para el análisis, la controversia y la concertación*, pp. 20 y 150.

257 Flórez Garzón, B. L. (2000), “La inseguridad de la seguridad social en Colombia”, en Amaya Pulido, P. J., *Colombia, un país por construir: problemas y retos presentes y futuros. Una propuesta para el análisis, la controversia y la concertación*.

258 Amaya Pulido, P. J. (2000), *op. cit.*, *Colombia, un país por construir: problemas y retos presentes y futuros. Una propuesta para el análisis, la controversia y la concertación*, pp. 20 y 52. Para un análisis de la Ley 100 de 1993, véase Ayala, U. y Acosta O. L. (2002), *op. cit.*, *Políticas para promover una ampliación de la cobertura del sistema de pensiones en Colombia*; Cárdenas Rivera, M. E. (2002), “Balance político de la reforma pensional: La experiencia

máxime si se tiene en cuenta que la recesión económica vivida en la mitad de la década de los años noventa mostró la necesidad de pensar en alternativas de financiación²⁵⁹, además de atender los asuntos que se habían dejado sin resolver²⁶⁰. Así, por ejemplo, los estudios actuales del Instituto de Seguros Sociales señalaban en 1997 el eminente agotamiento de las reservas, pues el desempleo y la crisis cambiaron los supuestos tenidos en cuenta al inicio de las discusiones²⁶¹.

En un país en el que existe un fetichismo legal y una confianza desmedida en su poder transformador, la respuesta era clara. Nuevamente

en Colombia y América Latina”, en Fundación Friedrich Ebert de Colombia (Fescol) y Viva la Ciudadanía, *op. cit.*, *La reforma pensional que Colombia necesita. Mesa de trabajo de la sociedad civil sobre reforma pensional*; Clavijo, S. (1998b), *El nuevo régimen pensional colombiano y sus efectos fiscales: de las “joyas de la corona” a los faltantes de tesorería*; Clavijo, S. (2002), *Sostenibilidad pensional y gasto social*; Dueñas Ruiz, O. J. (2002), “Diez reflexiones sobre la reforma pensional”, en Fundación Friedrich Ebert de Colombia (Fescol) y Viva la Ciudadanía, *La reforma pensional que Colombia necesita. Mesa de trabajo de la sociedad civil sobre reforma pensional*; Federación de Aseguradoras de Colombia (Fasecolda) (2004), “Acto de conmemoración de los 10 años de la Ley 100 de 1993” en diciembre del 2003, *Seguridad Social en Colombia*; Fundación Konrad Adenauer Stiftung-Fiel, (2002), *La reforma pensional en Colombia*; Macías Marín, L. H. (2003), *op. cit.*, “Régimen pensional colombiano: respuesta a la crisis?”, en Carrasco, E. (coord.), *Diez años del sistema de seguridad social colombiano: evaluación y perspectiva*; Martínez Reina, J. (2002), “Algunos factores financieros en el problema pensional colombiano”, en Fundación Friedrich Ebert de Colombia (Fescol) y Viva la Ciudadanía, *La reforma pensional que Colombia necesita. Mesa de trabajo de la sociedad civil sobre reforma pensional*; Farné, S. (2005b), *De la Ley 797 de 2003 al Acto Legislativo n.º 1 de 2005. Una reforma pensional inconclusa*, pp. 20, 21, 33, 34 y 40; Parra Niño, J. C.; Borja Guerrero, W. A. y Malaver Canaria, J. M. (2002), *op. cit.*, “Régimen pensional equitativo”, en Garay, L. J. (direc.), *Colombia: entre la exclusión y el desarrollo. Propuestas para la transición al Estado Social de Derecho*, pp. 147 y ss.; Queisser, M. (1998), *op. cit.*, *The Second-generation Pension Reforms in Latin America*, pp. 97-106, y Uribe López, M. (2002), *op. cit.*, “La reforma a las jubilaciones y la propuesta del ingreso de ciudadanía”, en Fundación Friedrich Ebert de Colombia (Fescol) y Viva la Ciudadanía, *La reforma pensional que Colombia necesita. Mesa de trabajo de la sociedad civil sobre reforma pensional*.

259 Echeverry Garzón, J. C. y otros (2001), *Elementos para el debate sobre una nueva reforma pensional en Colombia*, pp. 298, 309, 314 y 318.

260 Sobre la insuficiencia de la Ley 100 y las propuestas, véase también Acosta, O. L. y Ayala, U. (2001), *op. cit.*, *Reformas pensionales y costos fiscales en Colombia*. Para el análisis del caso particular de las mujeres, véase Turbay, M. M. (2005), *op. cit.*, “Una mirada de género a la encuesta de calidad de vida 2003: jefatura de hogar y seguridad social en Colombia”, en Programa de las Naciones Unidas para Colombia (PNUD), *Investigaciones sobre género y desarrollo en Colombia*.

261 Arias Ramírez, J. (2007), *op. cit.*, *Seguro social, el final de una historia*, pp. 40 y ss.

había que reformar. Y es así como se da una oleada importante de nuevas reglamentaciones con propósitos diversos, como atender situaciones que la Ley 100 de 1993 no había cambiado, atender problemas consecuencia de la situación del país o de los cambios legislativos previos que no se habían previsto, recoger un desarrollo jurisprudencial, entre otras. Así, se expiden las leyes 797 y 860 del 2003 y el Acto Legislativo del 2005.

El Gobierno Nacional había presentado previamente un proyecto de ley con el fin de convocar a un referendo de reforma constitucional²⁶², “que asegure una verdadera renovación de las costumbres políticas, impulse un esfuerzo integral contra la corrupción y forje una real credibilidad del ciudadano en nuestras instituciones representativas”. Dentro de los aspectos que se pusieron a consideración del pueblo colombiano estaba uno que establecería “Una limitación y congelamiento a los salarios y a las pensiones de los altos dignatarios y de los servidores públicos cuya remuneración o asignación exceda de veinte salarios mínimos legales. Los ponentes acordaron que el umbral de racionalización del gasto cubriese no solo las actuales remuneraciones de los servidores activos sino además las pensiones pasadas, todo sin afectar el régimen de derechos adquiridos”.

Así, la pregunta octava del referendo reformaría el artículo 187 de la Constitución Nacional, y, mediante la Ley 796 del 2003, este se convocó con el siguiente contenido particular:

Como medida de solidaridad de los altos dignatarios con el pueblo colombiano para reducir las desigualdades sociales y controlar el gasto público, ¿aprueba usted el siguiente artículo?

[...]

A partir de la vigencia de la presente reforma constitucional, la persona que adquiera el derecho a pensionarse no podrá recibir con cargo a recursos de naturaleza pública, una pensión superior a veinticinco (25) salarios mínimos mensuales legales vigentes. Se exceptúan

262 PL 47 de 2002-Cámara de Representantes.

quienes tengan derechos adquiridos y quienes estén amparados por los regímenes pensionales exceptuados y especiales.

De acuerdo con la información rendida por la Registraduría Nacional del Estado Civil, solo la pregunta que reformaría el artículo 122 de la Constitución Nacional obtuvo el número requerido de votación afirmativa. Respecto a la pregunta ocho, votaron por el sí 5 602 823 de colombianos, votaron negativamente 493 563 ciudadanos, 124 926 fueron votos nulos, para un total de 6 221 312, equivalente a una participación del 24,82 %²⁶³.

Ante la imposibilidad de lograr un apoyo vía votación popular de la iniciativa era necesario hacer los ajustes pensionales por los medios legislativos ordinarios. La exposición de motivos de la que sería la Ley 797 señala como propósito la búsqueda de “mayor equidad, solidaridad y viabilidad financiera de un nuevo sistema que le de un trato igualitario a todos los colombianos”, de manera que “el nuevo proyecto tal y como se comprometió el presidente Uribe, respeta las expectativas de las personas próximas a pensionarse, los derechos adquiridos y se ajusta a las condiciones fiscales del país, promoviendo mayor solidaridad y equidad para todos los colombianos”. La iniciativa llamaba la atención en que el país había sufrido cambios de diverso tipo después de la expedición de la Ley 100 de 1993, que obligaban a una intervención legislativa como la propuesta. De acuerdo con los cálculos presentados, ocho de cada diez colombianos en edad de pensión no estaban cubiertos por el Sistema General de Pensiones y el 23 % de los adultos mayores tenían amparo del Sistema para el 2001. Además de esto, los recursos públicos destinados representaban subsidios que variaban entre el 42 % y el 72 % con un alto grado de regresividad, sin contar los regímenes especiales a los que solo tenía acceso un número limitado de personas.

Aunque previamente se había tramitado el 206 del 2002 Senado, “el Gobierno Nacional decidió presentar un nuevo proyecto de Ley

263 Sobre el resultado y análisis del referendo, véase, por ejemplo, Amézquita Quintana, C. (2008), *Fuerzas políticas movilizadas ante el referendo de 2003 en Colombia*.

con el fin de regular el tema pensional dentro de un contexto global de seguridad y/o protección social, buscando solucionar problemas estructurales de fondo y creando instrumentos para generar empleo y asegurar unos ingresos mínimos a la población...”.

Finalmente, la Ley 797 del 2003 modificó algunas características del Sistema General de Pensiones, del régimen de cotización y afiliación, así como aspectos de la constitución del Fondo de Solidaridad Pensional, los requisitos de las pensiones de vejez, sobrevivencia e invalidez (algunas de ellas declaradas posteriormente inexecutable por la Corte Constitucional, como el requisito de fidelidad en estas últimas) y creó el sistema de registro único y la revocatoria de pensiones. La Ley 860 del mismo año intentó nuevamente incluir el requisito de fidelidad en la pensión de invalidez (que nuevamente fue declarado inexecutable), además de regular algunas pensiones especiales y el pago del cálculo actuarial de pensionados.

Frente a este tipo de conclusiones “contundentes” que tomaban fuerza en todas las discusiones pensionales, hubo desde el principio quienes consideraron que, aunque resulta deseable que un sistema sea sostenible, esto es secundario, pues al centrar la preocupación en la sostenibilidad se genera una pérdida en la dimensión sustancial, esto es, en la ciudadanía social. Así,

en un sistema de seguridad social la cotización representa el medio de financiación, pero no es la causa inmediata de la protección, que se sitúa en el deber público —en la función del Estado— [...], la “mercantilización” de la protección contributiva [...] que propicia el desplazamiento de la solidaridad del sistema de seguridad social a la protección asistencial o no contributiva.²⁶⁴

264 Gárate Castro, J. (2008), “Tres tendencias de la seguridad social española”, en Monereo Pérez, J. L.; Molina Navarrete, C. y Moreno Vida, M. N. (coords.), *La seguridad social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras*, p. 746. En igual sentido, Giménez, D. M. (2003), *op. cit.*, *Género, previsión y ciudadanía social en América Latina*, pp. 10 y 11.

Incluso, la existencia de un sistema completamente autosostenible resulta una falacia y debe considerarse que el asunto va más allá del equilibrio financiero y de una correcta aplicación de métodos actuariales²⁶⁵, pues lo que está en discusión requiere un debate más amplio, una inclusión ciudadana.

Al año siguiente se inició el trámite de un acto legislativo para reformar el artículo 48 de la Constitución Nacional²⁶⁶. En esta oportunidad también los argumentos se presentaron en función de un equilibrio, pero haciendo énfasis en la necesidad de financiar el pasivo pensional existente. Así, “se introduce como criterio el que debe procurarse la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social, asegurando realmente la efectividad del derecho a una pensión para todos los colombianos, y conciliando el derecho de las personas con la necesidad que tiene el Estado de destinar recursos para atender sus deberes frente a todos los colombianos en materia de salud, educación y otros gastos sociales”²⁶⁷. Aludiendo, entonces, a la equidad y a la sostenibilidad financiera se dio paso a una serie de justificaciones de distinta índole, como el aumento de la expectativa de vida, la fase recesiva de la economía colombiana en los años noventa, el balance operacional de las entidades públicas, la insuficiencia de las reformas implementadas hasta el momento, entre otras.

Con esos derroteros, el proyecto tenía unos puntos claros: la inclusión del principio de sostenibilidad financiera, la eliminación de los distintos regímenes de transición, el establecimiento de un tope máximo para las mesadas pensionales, la eliminación de la mesada catorce y la limitación de la negociación colectiva en aspectos pensionales.

El Acto Legislativo hizo evidente el aspecto orientador de las reformas previas: la sostenibilidad financiera. No quiere decir que este elemento estuviera ingresando por primera vez en las discusiones pensionales, pues se encuentran reconocimientos a estas dificultades

265 Rezende, F. (1986), Comentario a Thullen, P. (1986), “El financiamiento de las pensiones de la seguridad social: principios, problemas actuales y tendencias”, en Mesa-Lago, C. (selec.), *La crisis de la seguridad social y la atención en salud*, p. 222.

266 PAL 034-2004 Cámara de Representantes.

267 *Ibidem*.

económicas desde el siglo XIX, así como también al equilibrio financiero entre las prestaciones y los aportes. El cambio está en su interés de catalogarlo como principio y, además, en la Constitución Nacional.

Es cierto, los sistemas de pensiones deberían propender por su equilibrio, sin embargo, no se debe olvidar que en un Estado Social de Derecho este criterio debe ir acompasado por principios de mayor relevancia, como la dignidad, la igualdad y el desarrollo de la seguridad social como servicio público y derecho.

Con todo, los resultados de las reformas siguen siendo pobres y conservan su interés económico y “financista”. Dado el deterioro de las condiciones ocupacionales, la cobertura de pensiones ha mejorado solo un poco²⁶⁸, pues la afiliación está asociada a la condición de ocupado, pero, además solo el 25 % de los trabajadores cotizan en pensiones; del total de la población de más de 60 años solo vive con pensión el 20 %, estando el 1,4 % a cargo de entidades privadas y el 98,6 % del sector público²⁶⁹.

Desde el punto de vista administrativo, las cosas tampoco parecen mejorar²⁷⁰. Aunque ya venía sucediendo con cierta frecuencia, la Corte Constitucional declaró el estado de cosas inconstitucional en la Caja de Previsión Social (Cajanal)²⁷¹ en 1998. Hasta este momento existía un sinnúmero de acciones de tutela en su contra por violación del derecho

268 Farné, S.; Granados, E. y Vergara C. A. (2006), *op. cit.*, *El mercado laboral y la seguridad social en Colombia en los inicios del siglo XXI*, p. 15.

269 *Ibidem*, pp. 24-30. No hay progreso ni en afiliaciones ni en pensionados, además de una evidente caída en la participación del Instituto de Seguros Sociales frente a un aumento de las administradoras de fondos privados. Véase también Procuraduría General de la Nación (2011), *Pensiones: el costo de las demandas*, pp. 11 y ss.

270 *Ibidem*, pp. 14 y ss.

271 Aunque con alcances distintos —trata los temas carcelario y el desplazamiento forzado—, sobre el estado de cosas inconstitucional véase Ariza, L. J. (2001), “La realidad contra el texto: una aproximación al estado de cosas inconstitucional”, en Barreto Roza, A. (coord.), (2001), *Derecho constitucional. Perspectivas críticas*; Quintero Lyons, J.; Navarro Monterroza, A. G. y Meza, M. I. (2005), *La figura del estado de cosas inconstitucionales como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de la población vulnerable en Colombia*, y Rodríguez Garavito, C. (2010), *Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento*, entre otros. En Colombia se ha decretado el estado de cosas inconstitucionales en el caso de la convocatoria a notarios, la situación de las cárceles, la situación del desplazamiento forzado y la omisión de garantizar los derechos a los defensores de derechos humanos.

de petición, fundamentalmente referido a solicitud de pensiones o reliquidación de pensiones ya reconocidas²⁷². Por esa razón, la Corte Constitucional decidió acumular algunas de ellas²⁷³ y antes de decidir ordenó la práctica de una inspección judicial²⁷⁴, de la cual se obtuvo un panorama bastante desolador. Así, el trámite en la Caja implicaba la presentación de documentos que después eran enviados a la “oficina de receptoría de expedientes” para el inicio de las respectivas gestiones. Sin embargo, si la radicación se hacía a través de apoderado judicial o mediante una acción de tutela, el trámite era distinto, y se traducían en mayor agilidad en la respuesta. Además, la sistematización de la información se había producido a partir del año 1994, por lo que era necesario acudir a unos libros cuando se trataba de historias laborales con datos anteriores a ese año, y esto, además de generar un desgaste, requería un traslado al interior de la entidad que aumentaba el tiempo en la toma de la decisión final. Teniendo en cuenta que a partir de 1995 se detectaron falsedades en documentos aportados a las solicitudes pensionales, solo en este momento se implementaron mecanismos de control y verificación. Por su parte, los recursos con los que contaba la Caja para atender las solicitudes eran insuficientes, pues casi el 50 % de los empleados estaban vinculados por medio de contratos de prestación de servicios, con una duración que variaba entre el mes y los tres meses, situación que podía resultar más dramática cuando se congelaba la nómina o se disminuía la contratación por temas de vigencia presupuestal. A esto había que sumarle que todavía se usaban máquinas de escribir y computadores que no eran suficientes para las actividades que se requerían, haciendo cada vez más difícil el cumplimiento de las obligaciones. De acuerdo con la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja, para 1993 había un retraso de 45 000 peticiones, y para ponerse al

272 En casi todos los casos, los solicitantes llevaban esperando ocho meses, o un año, sin recibir respuesta alguna. Véanse, por ejemplo, las sentencias de la Corte Constitucional T-135 de 1993, M.P.: Alejandro Martínez Caballero, T: 356 de 1993, M.P.: Hernando Herrera Vergara o T-437 de 1995, M.P.: Fabio Morón Díaz.

273 Sentencia de la Corte Constitucional T-068 de 1998, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

274 Mediante Auto del 20 de enero de 1998.

día se necesitaban unos dos o tres años, pero sin dejar entrar una sola solicitud nueva. En 1995 se habían presentado 2701 tutelas, número que se fue incrementando. Para 1996 eran 5140 y para 1997 eran 6185. Para los años 1995, 1996 y 1997 había alrededor de 14806 tutelas en esta materia, que representaban el 16 % de este tipo de acción presentada en todo el país, a lo que habría que sumarle otro tanto de procesos por vía de la jurisdicción ordinaria.

Ante este panorama, la Corte Constitucional consideró, en primer lugar, que “la legitimidad del Estado Social de Derecho, radica, por un lado, en el acceso y ejecución del poder en forma democrática, y por otro lado, en su capacidad para resolver las dificultades sociales desde la perspectiva de la justicia social y el derecho, lo cual indudablemente depende de la capacidad del Estado para cumplir de manera efectiva, con sus fines de servicio a la sociedad”²⁷⁵. Es decir, el Estado está al servicio del ciudadano y por esto debe existir efectividad en el ejercicio de los derechos, lo cual implica eficacia y eficiencia²⁷⁶.

Por haber, entonces, una afectación de derechos individuales y colectivos que responde a un problema estructural se declaró la existencia del estado de cosas inconstitucional. En virtud de esta decisión, el Tribunal Constitucional decidió comunicar a las autoridades respectivas para que desde sus competencias se corrigieran las actuaciones de la Caja²⁷⁷. Meses después, la Corte se ocupó nuevamente de la

275 Sentencia de la Corte Constitucional T-068 de 1998, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

276 Con el paso del tiempo, las altas corporaciones han coincidido en que los problemas administrativos no pueden ser trasladados al afiliado (próximo a pensionarse) y, por el contrario, se trata de un asunto que deben decidir y resolver las propias entidades. Véanse, por ejemplo, las sentencias de la Corte Constitucional T-305 de 1998, M.P.: Hernando Herrera Vergara; T-360 de 1998, M.P.: Fabio Morón Díaz; T-099 del 2000, M.P.: José Gregorio Hernández Galindo; T-671 del 2000, M.P.: Alejandro Martínez Caballero; T-734 del 2000, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz; T-312 del 2000, M.P.: José Gregorio Hernández Galindo; T-773 del 2000, M.P.: Alejandro Martínez Caballero; T-1293 del 2000, M.P.: Fabio Morón Díaz.

277 En este sentido, se comunica a los ministerios de Hacienda y del Trabajo, al Departamento Administrativo de la Función Pública y a la Gerencia de la Caja que en un término de seis meses deben corregir fallas de organización y procedimiento. También se comunicó al procurador general de la Nación para la vigilancia del cumplimiento, al contralor para vigilar la eficiencia y diligencia del fallo y la destinación de

situación de Cajanal. Sin embargo, en esta oportunidad fue el gerente de la entidad quien interpuso la acción contra diversas autoridades judiciales, porque se habían impuesto desacatos como medida para hacer efectivo el cumplimiento de fallos de tutela. Para el actor, había una vulneración de sus derechos fundamentales, además de considerar que las sanciones tenían un efecto contrario al objetivo buscado por las mismas, pues estas no solucionaban el problema y en ocasiones hacían más difícil el cumplimiento de los procesos administrativos ya existentes. Finalmente, a su juicio, la entidad y él habían actuado con la responsabilidad y la diligencia posibles teniendo en cuenta la compleja situación.

Dado que ya se había dictado la declaratoria del estado de cosas inconstitucional, la Corte Constitucional solicitó a las dependencias oficiadas los resultados de su actuación de vigilancia, coincidiendo en algunas mejoras pero verificando la persistencia del problema en general²⁷⁸, conclusión que la Corte reiteró en sus consideraciones. Así, por ejemplo, la Contraloría delegada para la seguridad social señalaba una mejoría, pero llamaba la atención en que había todavía 41 000 solicitudes por revisar, a pesar de haber invertido cerca de doce mil millones de pesos para esto. Por su parte, la Defensoría del Pueblo llamaba la atención sobre el incremento de solicitudes y de quejas a raíz de la declaratoria del cierre y liquidación de la entidad.

A diferencia de la sentencia precedente, la Corte en esta oportunidad señaló claramente el dilema que resume el problema: si bien es cierto que la situación era constitucionalmente intolerable desde el punto de vista de los afiliados, la entidad operaba como le era posible. Para resolver el asunto se acudió al tratamiento dado al caso de la mora en la administración de justicia, es decir que toda persona tiene derecho a que se atiendan sus peticiones, sin retrasos injustificados, y

los recursos necesarios para esto, al defensor del Pueblo para que constatará el cumplimiento y rindiera un informe sobre los logros obtenidos y al registrador y al jefe del Departamento Administrativo de Seguridad para que iniciaran o continuaran con el apoyo dado a las gestiones de la Caja.

278 Véase, por ejemplo, para el caso de la Procuraduría General de la Nación, Díaz Agón, D. L. (comp.), (2008), *Los actos de intervención preventiva*.

hace parte del debido proceso que la autoridad (en este caso Cajanal) sea diligente con el cumplimiento de los términos, de tal manera que el mero vencimiento de los mismos no significa *per se* la violación del derecho de petición. Y aunque la mora o el exceso de trabajo no justifican la falta de respuesta, la administración sí debe demostrar que ha agotado todas las medidas necesarias para cumplir con sus obligaciones. En este orden de ideas, es cierto que las sanciones, y de manera particular el desacato, no eran la solución porque se estaba frente a un problema estructural, pero sí había que tomar correctivos pues persistía el estado de cosas inconstitucional.

Nótese que la Corte adoptó un criterio intermedio. No reconoció de manera automática la violación al derecho de petición, pero tampoco exoneró a la administración por la falta de respuesta. Entonces consideró términos posibles de cumplimiento de la obligación de la entidad la realización de planes concretos de mejoras a los procedimientos, a fin de salir de la mencionada declaratoria del estado de cosas inconstitucionales. En seguimiento a la anterior sentencia, en Auto 305 del 2009^[279], la Corte Constitucional aprobó el plan presentado por la Caja con el fin de salir del estado declarado, aunque bajo el entendido que esto no la exoneraba de responder oportunamente a los usuarios. De acuerdo con la aprobación dada por la Corte Constitucional, se procedería a realizar el traslado de los afiliados al Instituto de Seguros Sociales, de acuerdo con la liquidación ordenada por el Decreto 2169 del 2009. Así mismo, se señalaban de manera clara y expresa los términos para atender las solicitudes pensionales, esto es, para pensiones se consideró como término adecuado el de nueve meses, de los cuales seis serían destinados al análisis de su reconocimiento, un mes para la notificación y dos meses para la respectiva inclusión en nómina. Tratándose de la solicitud de indemnización sustitutiva y de reliquidación de pensión, el término sería de diez meses, variando en siete meses el tiempo de estudio. En este auto no se aprobó la propuesta respecto de la pensión de sobrevivientes y el auxilio funerario.

279 M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Aunque algunos consideraron que este tipo de declaraciones por parte de la Corte Constitucional constituían una extralimitación en sus funciones, vale preguntarse si tal vez esta era la única forma de lograr que se atendieran las miles de solicitudes pensionales ante Cajanal en términos más o menos adecuados. Pero ¿por qué solo a raíz de esta intervención es que la entidad de previsión toma correctivos? ¿Esto no significa que era posible hacerlo y por decisiones administrativas, políticas y/o corrupción no se habían logrado resultados adecuados antes? Si bien es cierto que el número de tutelas se vio reducido, todavía siguen existiendo solicitudes de amparo frente a Cajanal²⁸⁰.

A esta difícil situación se le sumó no solo el desorden administrativo por la liquidación del sinnúmero de cajas que reconocían pensión, sino también la compleja situación del Instituto de Seguros Sociales, lo que dio lugar en el año 2007 a la creación de Colpensiones²⁸¹. A pesar que se pretendía que empezara a funcionar en abril del 2012, esto solo se logró el 1.º de octubre de ese año. En este proceso, Colpensiones habría de recibir seis millones de afiliados, un millón de pensionados, estudiar solicitudes pensionales de 120 000 casos por año, cerca de 500 000 solicitudes de información de todo tipo semestralmente, administrar 60 complejas e incompletas bases de datos y 13 millones de expedientes con las consecuencias jurídicas que de esto se derivan (para el 2010 hubo 200 000 derechos de petición, 84 000 procesos judiciales y 96 000 tutelas), además de las dificultades internas que incluían 16 000 investigaciones por faltas disciplinarias y 7000 investigaciones internas por año que tiene la Procuraduría General de la Nación en materia pensional²⁸².

280 En este sentido, véanse sentencias de la Corte Constitucional T-016 del 2010, M.P.: Juan Carlos Henao Pérez; T-891 del 2010, M.P.: María Victoria Calle o T-431 del 2011, M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

281 El artículo 155 de la Ley 1151 de 1997 estableció la creación de la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones). Mediante el Decreto 4121 del 2011 cambió su naturaleza jurídica.

282 Clavijo, S. (2012), *Administración del régimen pensional público: El dramático caso de Colpensiones*. Aunque hay quienes no son tan pesimistas sino más bien están expectantes a lo que suceda. Véase, por ejemplo, Díaz Granados, L. A. (2012), *Colpensiones. La nueva administración del régimen de prima media*.

El proceso de liquidación del Instituto de Seguros Sociales fue iniciado con el Decreto 2013 del 2012, que fue prorrogado primero hasta el 28 de marzo del 2014 (Decreto 2115 del 2013), después se amplió al 31 de diciembre del mismo año (Decreto 652 del 2014), posteriormente al 31 de marzo del 2015 (Decreto 2714 del 2014) y al 26 de marzo del 2015; con radicado 20154230049482 se presentó el informe final y la rendición de cuentas del proceso liquidatorio, declarando la conformidad del informe final, así como el acta final del proceso el 31 de marzo del 2015, de acuerdo con el Decreto 49470 del 2015.

Además de las dificultades institucionales que representaba la liquidación de esta entidad, esta transición también implicó afectación de derechos de los afiliados. En Auto 110 del 2013^[283], la Corte Constitucional se refirió al cumplimiento de los términos legales en las solicitudes de pensión con apoyo en informes de las diferentes entidades de control, concluyendo que no existía realmente un sistema de turnos que respondiera al principio de equidad, pues no se tenían en cuenta las desigualdades existentes entre los solicitantes de las prestaciones. El único criterio que se tenía en cuenta era el número de radicación de la reclamación. Por esto se estableció un plazo para que Colpensiones atendiera los derechos de petición radicados ante el iss (31 de diciembre del 2013) y se indicaron unos grupos de prioridad, empezando por sujetos de mayor fragilidad y menor capacidad de soportar la carga que implica la espera de la respuesta de la entidad. Además de impartir la instrucción que los incidentes de desacato solo podrían interponerse después del 30 de agosto del 2013.

La sentencia de la Corte Constitucional T-441 del 2013^[284] se refirió nuevamente a la problemática del iss y dio cuenta de los principales problemas administrativos que vulneran los derechos fundamentales de los usuarios, tratándose de una situación manifiestamente contraria a la que se esperaría en la administración pública. En los autos

283 M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

284 M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

182^[285], 202^[286] y 320^[287] 2013, 028^[288], 259^[289] y 314 del 2014^[290] y 181 del 2015^[291], la Corte Constitucional realizó distintos análisis respecto del seguimiento del plan de acción de Colpensiones para evaluar el cumplimiento de las órdenes de protección, y así finalmente ordenar la superación del estado de cosas inconstitucional.

Más allá de las cifras del número de expedientes resueltos y de aquellos sin atención, el asunto no es simplemente que se indique que el sistema no funciona. El núcleo de la reflexión no está en cuánto tiempo se demora un pronunciamiento pensional o recurso, sino en que esto afecta los derechos de los ciudadanos. Si asumimos que está de por medio un derecho irrenunciable ciudadano, ¿qué puede pensarse de un sistema que no ofrece soluciones a los trabajadores y/o afiliados? ¿Cómo es posible ampliar su rango de acción? Es decir que no es posible quedarse en los indicadores, en marginalizar las complicaciones. El reto está en el logro del proyecto general.

De acuerdo con lo anterior, el interés está en mostrar lo que Orjuela ha llamado la tensión entre dos modelos diferentes de sociedad, a saber, el de legitimidad política *versus* el de eficiencia económica²⁹², o el modelo neoliberal puro *versus* el de heterogeneidad económica y social. Si bien es cierto que la Constitución de 1991 trató de democratizar la sociedad política y socialmente, el modelo neoliberal de las reformas excluyó a amplios sectores de los beneficios económicos²⁹³. Hay, pues, diferencias entre el esquema de seguridad social propuesto y visible en 1991, y el desarrollado en 1993 y reformado a partir del 2003.

285 M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

286 M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

287 M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

288 M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

289 M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

290 M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

291 M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

292 Orjuela Escobar, L. J. (2005), *op. cit.*, *La sociedad colombiana en los años noventa: fragmentación, legitimidad y eficiencia*, pp. 147 y 157.

293 Edwards, S. y Steiner, R. (2007), *op. cit.*, *La revolución incompleta: las reformas de Gaviria*, p. 257.

Los argumentos a favor de reformar se siguen repitiendo, con el agravante de que los datos de la tendencia actual no muestran mejoría. De una cobertura cercana al 20 % antes de las reformas de los noventa se ha pasado a una de algo menos del 30 %²⁹⁴, lo que significa que los cambios no introdujeron una real ampliación en términos de cobertura. Y aunque algunos autores se muestran a favor de la implementación del régimen de ahorro individual con solidaridad²⁹⁵ y otros del mantenimiento del régimen de prima media con prestación definida, no es posible desconocer que ambos tienen sus debilidades y fortalezas, por lo que *per se* no producen el cambio requerido para ampliar la cobertura pensional²⁹⁶ ni su financiación total.

El problema no es la reforma en sí misma. La seguridad social debe reinventarse, ir de la mano de la sociedad y sus necesidades. El asunto está en que se trata de un interés modificador limitado a asuntos puntuales del sistema pensional (por ejemplo, modificar requisitos como la edad o densidad de cotizaciones), olvidando la necesaria combinación de factores como educación, trabajo, ocio, políticas tributarias, transformaciones institucionales y procedimientos administrativos, además de las consideraciones teóricas que habitualmente se han dejado de lado.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) señala que “la gente considera impensable que la seguridad social no exista, pero al mismo tiempo no le gusta pagar por ello”²⁹⁷. Esto es lo que hay que

294 Para el Gobierno, la cobertura actual es del 35 %, en tanto que para algunos investigadores esta ha sido similar al 25 % que existía en 1991. Véase <http://www.mintrabajo.gov.co/pensiones.html> (fecha de consulta 8 de abril del 2013) y Helmsdorff, L. (2007), *Ampliación de cobertura del sistema pensional colombiano y atención al adulto mayor*, p. 25.

295 Véase, por ejemplo, Castillo Cadena, F. (2011), *op. cit.*, *La pensión de vejez en el Régimen de Ahorro Individual*, pp. 173 y ss., *A modo de conclusión: en defensa del Régimen de Ahorro Individual*.

296 Además de la bibliografía ya citada, véase, por ejemplo, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo) (2009), *Informe mensual Tendencia Económica*, n.º 89; Helmsdorff, L. (2007), *op. cit.*, *Ampliación de cobertura del sistema pensional colombiano y atención al adulto mayor*; y Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo) (2010), *El sistema pensional en Colombia: retos y alternativas para aumentar la cobertura*, informe final, por citar algunos ejemplos.

297 Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1984), *op. cit.*, *La seguridad social en la perspectiva del año 2000*, p. 85.

cambiar, la aproximación o noción que todos los actores tenemos sobre la seguridad social. Implica un cubrimiento, pero no es la solución a todos los problemas, y así como se trata de un derecho, también hay que corresponder con el cumplimiento de las obligaciones en condiciones de igualdad.

Esto porque la vejez llegará para todos, con mayor o menor incidencia, con mayores o menores fortalezas, pero es un riesgo general. Como no depende de la actividad laboral, del vínculo, de las decisiones personales a lo largo de la vida del sujeto, merece una protección por igual para los ciudadanos. Pero esa igualdad no es una igualdad numérica, no es un único monto pensional para todos los ciudadanos. Se trata de la expectativa de protección, de la posibilidad por igual de acceder al amparo. Se trata del derecho a la protección. Claro que habrá diferencias, pero ellas deberán responder a decisiones personales, intereses de mejora a cuenta propia y no a costo de la comunidad, diferencias en virtud del esfuerzo personal y no a costa de otros que se encuentran excluidos. Por esto, rompe con la pretendida igualdad que la pensión de vejez se otorgue en mejores condiciones para unos sobre otros por el trabajo o cargo meritorio al que se haya accedido, por el acuerdo al que se hubiera llegado con el empleador del que se pueden obtener mejores beneficios, por los subsidios dados en el momento del empleo o de la pensión, por el sexo o actividad de cuidado-familiar que se hubiere desarrollado en algún momento de la vida.

La igualdad implica partir del mismo amparo, sobre el cual cada persona pueda construir su futuro de acuerdo con sus decisiones personales. No se trata, pues, de una igualdad como postulado retórico de las declaraciones de derechos humanos, o de la Constitución Nacional. Es un valor real que debe desarrollarse en la legislación, pues, al igual que otros principios y derechos, requiere que “todos los estamentos oficiales [y los ciudadanos, deben] hacer realidad y traducir en hechos concretos sus postulados”²⁹⁸. La seguridad social es una herramienta indispensable para el pleno goce y ejercicio de garantías

298 Sentencia de la Corte Constitucional T-111 de 1994, M.P.: Antonio Barrera Carbonell. El accionante solicita al juez constitucional su intervención pues su pensión reconocida deja de pagarse por problemas presupuestales.

constitucionales, que debe tenerse en cuenta con prevalencia de consideraciones de orden técnico, administrativo o financiero, pues hace parte del desarrollo integral del Estado Social de Derecho y del ejercicio del principio de solidaridad. Debe cuidarse, pues, del peligro de volver a una “visión civilista” en la que prevalece el patrimonio y la solvencia económica²⁹⁹.

De tal manera, “la efectividad real y material de los derechos consagrados en la Carta Política del 91 constituye el primer y más importante factor de legitimidad de nuestro Estado Social de Derecho en el camino de diseñar una sociedad lo más justa posible para así lograr la paz y la justicia social” y con esto la solidaridad social³⁰⁰.

Se trata, entonces, de que toda la sociedad comprenda que “la jerarquía constitucional de los tratados de derechos humanos no tiene como único objeto servir de complemento a la parte dogmática de la Constitución [...] implica condicionar el ejercicio de todo el poder público, incluido el que ejerce el poder judicial, al pleno respeto y garantía de estos instrumentos”³⁰¹.

Debemos ser responsables de la seguridad social como comunidad, tanto en los espacios personales como en los sociales, con las herramientas existentes, que, aunque se pueden perfeccionar, un gran paso estaría en el cumplimiento cabal de lo existente, sobre el cual se podría construir el futuro.

Si bien es cierto que dentro de la seguridad social hay un problema de economía y finanzas, no puede perderse de vista que los conflictos son, sobre todo, de integración social, pues esta representa “la seguridad en las garantías materiales para el ejercicio integral y

299 Sentencia de la Corte Constitucional T-896 del 2013, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio.

300 Sentencia de la Corte Constitucional T-135 de 1993, M.P.: Alejandro Martínez Caballero. La accionante acude a la tutela porque, si bien es cierto se le reconoció la pensión de jubilación, no se la había incluido en la nómina de pensionados por haber solicitado una reliquidación de la mesada.

301 Abramovich, V. y Courtis, C. (2004), *op. cit.*, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, p. 72.

pleno de la condición de ciudadanía”³⁰², y si bien hay ciertos fracasos en su desarrollo institucional particular, los triunfos y conquistas son superiores, pues corresponden al proyecto social de la promoción de la solidaridad³⁰³.

302 Uribe López, M. (2002), *La reforma a las jubilaciones y la propuesta del ingreso de ciudadanía, op. cit.*, en Fundación Friedrich Ebert de Colombia (Fescol) y Viva la Ciudadanía, *La reforma pensional que Colombia necesita. Mesa de trabajo de la sociedad civil sobre reforma pensional*, p. 11.

303 *Ibidem*, p. 12.

CONCLUSIONES

Buena parte de la doctrina nacional que se ha ocupado del estudio del Sistema General de Pensiones lo ha hecho desde el punto de vista técnico, es decir, a partir de las características de este, su conformación, los requisitos de acceso a las prestaciones, los niveles de cobertura, entre otras cosas. Esto ha nutrido de manera importante el conocimiento puntual y especialista en materia pensional. Sin embargo, dado mi interés personal en construir análisis teóricos y particulares en estas materias, he considerado que no hay manera más auténtica para estudiarlo que la propia historia y el desarrollo legislativo realizado por cada país; traté, entonces, de rescatar esa historia propia, que muestra una gran riqueza, y recuperar nuestras particulares visiones.

El desarrollo legislativo en Colombia en materia de seguridad social ha sido prolífico y hay muchas formas de aproximarse a este. Es por esto que con una recopilación legislativa tan amplia como la recaudada, quedan más retos futuros que misiones cumplidas. En esta oportunidad, el propósito estaba dirigido a mostrar de manera amplia las distintas iniciativas legislativas que han orientado la legislación regulatoria en materia de pensión de vejez, desde los orígenes de la República hasta la actualidad. Este ejercicio reflejaría, entonces, no solo la sucesión normativa y su vigencia, sino también las circunstancias del momento y los discursos que se movían alrededor de cada una de ellas.

Así, como ejes principales ubiqué tres momentos históricos importantes, reconociendo que bien podrían ser otros, pero en estos encontré las similitudes y tensiones que impone la teoría desarrollada.

También es probable calificar que la selección de estos momentos responde a una decisión arbitraria o que, en una historiografía tan rica como la colombiana, se pierden datos importantes o no se sigue una línea lógica. Puede ser acertada esta apreciación pero, para el interés particular, se lograba ejemplificar la fusión y mezcla de distintos intereses y discursos que rompen con la simple cadena de normas que parecen mostrar una mejora de la una con respecto a otra.

De esta manera, las primeras normas, aunque ponen en evidencia un interés por brindar un amparo en circunstancias de vulnerabilidad, son un ejemplo del establecimiento de medidas de protección a favor de algunos privilegiados, siendo la pensión el otorgamiento de un premio o una concesión por grandes servicios, dejando excluida a la mayoría de la población. Y aunque con el paso del tiempo es posible notar un cambio en esta aproximación, pues empiezan a irrumpir legislaciones con una intención más amplia, su carácter sigue siendo limitado.

Es evidente que la seguridad social no podía ser ajena a los cambios y presiones sociales de las primeras décadas del siglo XIX, momento de merecida reivindicación laboral, que, en su afán de protección, centra toda la atención en el desarrollo de la llamada ciudadanía laboral. Así, además de ajustes normativos, la reforma constitucional de 1936 fue el primer momento en que el Estado se reconoce como actor importante en los problemas sociales y anuncia constitucionalmente la necesidad y el interés de intervenir, de ser regulador más allá de los asuntos políticos y de protección a la propiedad privada. Es un primer intento, he allí su valor, aunque su accionar resulte tangencial.

La garantía de apoyo que hasta el momento existía en cabeza de algunos “merecidos”, da un giro y se amplía a los trabajadores. Y en estos intentos de ampliación, no solo institucional sino también de personas amparadas, empiezan a surgir las contradicciones entre los distintos discursos gremiales, que trasladan los privilegios hacia otra cota pero mantienen los criterios de exclusión.

La Ley 90 de 1946 se constituye en un gran acuerdo por acoger un verdadero modelo de seguridad social. Hoy podríamos evaluar sus dificultades, aciertos y errores, pero, en términos de política pública, es la primera vez que el país decidió regular e intervenir en los riesgos

personales de la vejez, la invalidez y la muerte común. Es la declaración oficial del tipo de seguridad social que, como derecho, sería parte del proyecto de nación.

Los años de implementación del modelo no fueron fáciles. Los problemas propios estuvieron acompañados de algunas crisis económicas y de credibilidad, para terminar en las últimas décadas del siglo con una violencia proveniente de distintos agentes y un verdadero dilema de toda la institucionalidad del país.

Dentro de las soluciones del momento, la Constitución de 1991 se constituyó en una manifestación del nuevo contrato social, una piedra en la nueva construcción de la República, que, de manera particular, implicó un cambio importante del paradigma estatal y consideró por primera vez a la seguridad social como un derecho dentro de un Estado Social de Derecho, que, más allá de un cambio retórico, significó una nueva declaración de lo que se quiere construir en términos de seguridad social. Es decir que, en términos discursivos, se pasó de una asistencial social secundaria a un derecho a la seguridad social exigible y general.

Esa Constitución que reconoció el derecho permitió la expedición de la regulación del nuevo Sistema Integral de Seguridad Social, por medio de la Ley 100 de 1993, espacio de grandes transformaciones. Las paradojas e interpretaciones al respecto cada cual las podrá tener de acuerdo con la posición ideológica o teórica que asuma.

Si bien es cierto que con la nueva Carta se buscó trascender de la pensión de jubilación a la de vejez, hay una contradicción frente a los postulados jurisprudenciales y las medidas legislativas y administrativas impuestas, que siguen manteniendo y privilegiando sistemas absolutamente contributivos, basados en relaciones laborales típicas y formales, desconociendo así la necesidad de garantizar esquemas más amplios.

A pesar de los intentos e intereses “generalizadores” de la seguridad social, las prácticas y los desarrollos pragmáticos siguen siendo selectivos, de tal manera que el discurso “profesionalizante” continúa presente, afectando la igualdad y solidaridad del sistema. Esto, posiblemente, no esté mal *per se*, pero sí debemos reconocer que denota

la falta de concordancia y coherencia entre los argumentos políticos y financieros, y su ejecución.

El paso de un siglo al otro trajo nuevos discursos que, si bien es cierto no estaban ausentes en las discusiones propias de la seguridad social, se hicieron cada vez más evidentes y se plantearon como una necesidad de la sociedad, y actualmente constituyen las medidas de carácter economicista que se han impuesto desde los años noventa. Medidas que no es necesario calificar como buenas o malas, pero sí revisar si están en continua resistencia o concordancia con la clase de derecho que se discutió en el país.

Han pasado ya casi 30 años desde la promulgación de la Constitución de 1991, 25 desde la expedición de la Ley 100 de 1993 y más de diez después de las grandes reformas en materia pensional, la primera con un discurso de universalización, la segunda con un interés en mejorar los niveles de cubrimiento y las últimas con un afán de racionalización. Hoy, con la llegada de un proyecto político similar al de los últimos años, y con el anuncio de una nueva reforma pensional, habrá que evaluar cuál de los discursos logró imponerse.

Para algunos, el proyecto de la Carta Política no ha logrado afianzarse más allá de sus contenidos, por la coexistencia de proyectos de sociedad diferentes, sin que ninguno haya logrado una mayoría. Esto ha ocurrido, “no por sus insuficiencias o sus excesos, sino porque es un proyecto de sociedad equitativa que ha entrado en aguda confrontación con otro proyecto de sociedad de inspiración neoliberal, y ninguno de los dos ha logrado reunir el consenso suficiente para imponerse, debido a la debilidad del Estado, la fragmentación de las élites, la dispersión de las fuerzas políticas, la debilidad de la sociedad civil y las limitaciones que impone la globalización”¹. De manera particular, en materia de seguridad social se hace evidente esta situación en la coexistencia de un derecho de todos los ciudadanos, un cambio inclusivo, que se desarrolló con una reforma que, con o sin intereses privados, se basó en un régimen contributivo derivado de los ingresos

1 Orjuela Escobar, L. J. (2005), *op. cit.*, *La sociedad colombiana en los años noventa: fragmentación, legitimidad y eficiencia*, p. 109.

del cotizante, dejando por fuera a todo aquel que no correspondiera a esa categoría de “trabajador tipo”.

Y en estas dificultades del día a día, en los aprietos que implica el diálogo entre el derecho y su financiación, aparecen los jueces con la necesidad de analizar y decidir sobre las necesidades particulares. Evidentemente, la seguridad social, como los otros derechos sociales, “depende en parte de actividades de planificación, previsión presupuestaria y puesta en marcha que por naturaleza corresponden a los poderes políticos [...] [y habrá] casos en los que el poder judicial puede llevar a cabo la tarea de suplir la inactividad de aquéllos”², legitimando la actuación jurisdiccional. Por esto es clara la intervención de la jurisdicción condenando a distintos actores en el ámbito de la seguridad social por su actuación ajena al cumplimiento de sus obligaciones; así como su intervención en el sentido que el Estado también debe cumplir con sus obligaciones “administrativas”, como responder a una solicitud pensional o conminar a sus otros entes para que cumplan su labor o, mucho más allá, con la ejecución de las cláusulas propias del Estado Social del Derecho³.

Esta amalgama y mezcla de diversos discursos y orientaciones que hoy existen en materia de seguridad social se hace evidente cuando se considera que “no se trata de que la Corte Constitucional se haya politizado, sino que las controversias judiciales que han sido objeto de sus decisiones, adquieren un marcado carácter político, dado el contexto colombiano de profunda desigualdad social”⁴, sin que por esto

2 *Ibidem*, p. 44. Sobre el papel de las cortes y la respuesta a la crítica del desplazamiento de los otros poderes por el poder judicial, véanse, entre otros, Espejo Yaksic, N. (2010), *op. cit.*, “Derechos sociales, republicanismo y Estado de Derecho: un modelo de justiciabilidad”, en Arcidiácono, P.; Espejo Yaksic, N. y Rodríguez Garavito, C. (coords.), *Derechos sociales: justicia, política y economía en América Latina*; así como el análisis de distintos casos en Rossi, J. (2006), *op. cit.*, “La obligación de no regresividad en la jurisprudencia del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, en Courtis, C. (comp.), *La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*.

3 Castillo Cadena, F. (2009), *La incidencia de la acción de tutela en la implementación de las políticas públicas*, p. 42. Con otro enfoque, véase Rodríguez Garavito, C. (2011), *Beyond the Courtroom: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in Latin America*.

4 Orjuela Escobar, L. J. (2005), *op. cit.*, *La sociedad colombiana en los años noventa: fragmentación, legitimidad y eficiencia*, p. 101.

desconozcamos que, a pesar de algunos buenos resultados, “se puede caer en la trampa de creer que la Corte es un verdadero mecanismo de logros sociales”⁵, pues reconocer derechos más allá de las definiciones legales implica quitar recursos a otros⁶.

El reto fundamental hacia el futuro está en la intervención en la asignación y el control de la distribución de recursos, que, si bien es cierto son limitados, deben ser compatibles con lo dispuesto por la Constitución Nacional⁷. Y si deben ser compatibles con la Carta Política, la seguridad social debe proteger a la población en general. Es aquí donde se debe cambiar el paradigma, mantener la preocupación hacia los trabajadores, pero incluyendo a la ciudadanía en general.

En este sentido, es de vital importancia las labores de control y vigilancia, en las que haya un valor (más allá de la sanción económica) en el cumplimiento de las obligaciones del Estado, de las entidades y de los ciudadanos⁸. Debe crearse una cultura, no solo en su fundamento filosófico sino en su aplicación y funcionamiento, de respeto y cumplimiento de las obligaciones frente a la seguridad social. Hay que crear una conciencia y educación para los afiliados y beneficiarios, pues la ciudadanía bien informada ejerce sus derechos de manera adecuada, reclama dentro de los límites legales sin espacio para la corrupción, potencia la institucionalidad y disminuye la posibilidad

5 Cárdenas, M. E. (2004), *Justicia pensional y neoliberalismo. Un estudio de caso sobre la relación derecho y economía*, p. 31.

6 Castillo Cadena, F. (2006), *op. cit.*, *Los principios de progresividad en la cobertura y de sostenibilidad financiera de la seguridad social en el derecho constitucional, una perspectiva desde el análisis económico*, pp. 125 y ss.

7 Grosman, L. S. (2008), *op. cit.*, *Escasez e igualdad. Los derechos sociales en la Constitución*, pp. 37-40.

8 Hemos mencionado los problemas que significó el cambio de orientación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social al de Protección Social. Pero el problema no es nuevo pues ha sido persistente la crítica a la escasez de inspectores de trabajo calificados y bien pagados. Ejemplo de esto es que “en Colombia, en vez de procesar a los violadores y proveer incentivos adecuados, se eliminó en 1980 el Departamento de Inspección, debido a cargos de corrupción, lo que provocó un mayor aumento de la evasión y mora”. Mesa-Lago, C. (1993), *op. cit.*, “Aspectos económico-financieros de la seguridad social en América Latina y el Caribe: tendencias, problemas y alternativas para el año 2000”, p. 24.

de riesgo moral⁹. Pero, además, el desarrollo compartido¹⁰ reconoce que hay que hacer cambios, hay que proceder con reformas oportunas, teniendo en cuenta que la viabilidad financiera también implica dejar de lado subsidios a quienes no los necesitan¹¹, reconocer que si el aportante tiene capacidad de pago no tiene subsidio, y con ese tipo de reconocimientos mutuos habrá mejores finanzas que redundarán en el sistema.

Así pues,

el reto fundamental de la sociedad colombiana reside, quizás, en avanzar decididamente en la inclusión social de gran parte de la población que hoy se encuentra al margen de progresos esenciales alcanzados por la humanidad¹²; en lo económico, de igual forma, una democracia genuina presupone unas garantías materiales mínimas, ya que solamente así existirán ciudadanos libres e iguales, capaces de ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones constitucionales.¹³

Y esto se puede lograr con una pensión de vejez que reconozca a todos los colombianos como iguales, con la misma potencialidad de derechos y obligaciones, que podrá ser desarrollada tanto en su construcción como en su disfrute atendiendo a criterios de libertad e igualdad. Habría

9 Marco Navarro, F. (2004), “Rasgos generales de los sistemas previsionales de capitalización individual y de sus contextos laborales y demográficos”, en Marco Navarro, F. (coord.), *Los sistemas de pensiones en América Latina, un análisis de género*, p. 53.

10 Kliksberg, B. (1999), *op. cit.*, “Inequidad y crecimiento. Nuevos hallazgos de investigación”, en Carpio, J. y Novacovsky, I. (comps.), *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, p. 56.

11 En este sentido, una de las grandes críticas que se les hace a los regímenes de prima media es que redistribuyen a favor de todos problemas individuales y no solo a quienes realmente lo necesitan para financiar su pensión.

12 Garay Salamanca, L. J. (2002), *op. cit.*, “Estrategias, dilemas y desafíos en la transición al Estado Social de Derecho en Colombia”, en Garay, L. J. (dir.), Ossa Escobar C., *Colombia: entre la exclusión y el desarrollo. Propuestas para la transición al Estado Social de Derecho*, p. xiii.

13 Castiblanco, L. A. y Gordo Granados, M. A. (2002), *op. cit.*, “Colombia: una sociedad excluyente”, en Garay, L. J. (dir.), *Colombia: entre la exclusión y el desarrollo. Propuestas para la transición al Estado Social de Derecho*, p. 10.

libertad para escoger la vida personal y laboral, libertad para mejorar los beneficios de la seguridad social a lo largo de la vida laboral, libertad para construir el futuro individual con la seguridad de una protección, con la seguridad del acceso a una protección a la vejez entendida igual en términos de amparo e inclusión y no en términos de valores pensionales.

De lo contrario, “podremos tener un sistema económicamente viable, pero de ninguna manera justo, porque de nada sirve tener pensiones en las que existe un balance entre aportes y beneficios, si sólo el 25 % de la población puede acceder a ellas”¹⁴, máxime cuando se trata de un derecho constitucional ciudadano. Así, la seguridad social no puede ser un espacio de logros laborales ni de enfrentamientos de poder. No es posible seguir pensando en la seguridad social como el lugar en el que “quienes pueden más, logran más y lo logran con un menor costo proporcional...”¹⁵. No puede ser el espacio en el que solo resulten beneficiados y ganadores los que ya lo eran. Debe ser, por el contrario, un espacio de inclusión.

La conformación de una sociedad de incluidos y excluidos no es una ley de la naturaleza¹⁶ y, por ende, podemos cambiarla. El país, y por ende el Estado, no puede seguir siendo “vergonzante” en materia de seguridad social, ni cómodo frente al lamentable *statu quo* que hasta hoy

14 Amador Andrade, M. (2003), *op. cit.*, “¿Qué camino en el desarrollo de un sistema integral de pensiones hemos recorrido y qué nos faltaría aún por recorrer?”, en Carrasco, E. (coord.), *Diez años del sistema de seguridad social colombiano: evaluación y perspectivas*, p. 256.

15 Ya hemos visto que siguiendo este planteamiento “quedan [por fuera] los campesinos, los trabajadores por cuenta propia, los artesanos e informales de la ciudad, en fin, la mayoría no afiliada todavía al iss y, dentro de ella, la mayoría a quien ni siquiera cobija en la realidad el régimen del cst”. En Gómez Buendía, H.; Cifuentes Moyes, A. y Rangel Suárez, A. (1989), *op. cit.*, *La mayoría silenciosa: cómo se hace la política laboral en Colombia*, p. 107. En este sentido, “no se puede seguir hablando de seguridad social mientras el modelo de desarrollo social y económico no se democratice en función del bienestar de las mayorías, y mientras no se modifiquen los orígenes de la inseguridad, de lo contrario estamos frente a un modelo económico contradictorio para el cual la inseguridad es rentable a intereses particulares”. En Duque Luque, O. (1987), *op. cit.*, *Seguros del trabajo e inseguridad social. Ensayos sobre el derecho del trabajo*, p. 127.

16 Kliksberg, B. (1999), *op. cit.*, “Inequidad y crecimiento. Nuevos hallazgos de investigación”, en Carpio, J. y Novacovsky, I. (comps.), *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, p. 64.

hemos vivido¹⁷. Hay que cambiar la estrategia estatal pues la realidad demuestra que no hay una fatalidad histórica inexorable¹⁸. Para esto es necesario conocer y entender lo que debemos cambiar y nuestra propia sociedad. Debemos recomponer los criterios de distribución y otorgamiento de derechos en la medida en que hay que plantear la discusión de lo que queremos como país en materia de seguridad social.

No es nada distinto al postulado que el Estado colombiano se comprometió en la construcción de sociedad en virtud del artículo 48 de la Carta Política. La seguridad social, y en ella la pensión de vejez, es un servicio público, irrenunciable y con vocación universal. Como proyecto de sociedad, la Constitución de 1991 estableció la existencia de una seguridad social con carácter universal. Evidentemente no es una tarea fácil, se requiere una suma de circunstancias que apunten en ese sentido, compromiso estatal y ciudadano, superando los postulados retóricos. Ya hay un camino importante recorrido, las primeras legislaciones reconocían una pensión por méritos a ciertas personas, hoy es un derecho que debe volverse realmente ciudadano, que implica tomarse en serio los valores, hacer coherentes los postulados constitucionales con las realidades del país, es volver a quienes defendieron en su momento la idea del establecimiento del seguro social, es “que no haya colombianos privilegiados, y colombianos excluidos de nuestro tiempo, ajenos a su destino, extraños a la discusión y decisión sobre los grandes problemas de la vida nacional”¹⁹.

17 Pues “los costos aumentan años por año y las generaciones futuras cargarán sobre sus hombros estas obligaciones, fruto de la imprevisión y de la carencia de objetivos concretos en una acertada política social”, en Rengifo, J. M. (1989), *op. cit.*, *La seguridad social en Colombia*, p. 55.

18 Kliksberg, B. (1999), *op. cit.*, “Inequidad y crecimiento. Nuevos hallazgos de investigación”, en Carpio, J. y Novacovsky, I. (comps.), *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, p. 55. Así mismo, señalaba Gramsci que las revoluciones, entre ellas la francesa, habían dejado una “gran enseñanza: que los privilegios y las diferencias sociales puesto que son producto de la sociedad y no de la naturaleza, pueden superarse”, en Gramsci, A. (2007), *op. cit.*, *Antología*, p. 8.

19 Palabras del senador José Jaramillo Giraldo en la sesión del 13 de diciembre de 1945, con ocasión de la discusión del proyecto de ley sobre el seguro social. Anales del Congreso, Bogotá, 25 de enero de 1946, año 1, n.º 109, pp. 1211 o 1215, Rengifo, J. M. (comp.), (1952), *op. cit.*, *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, p. 420.

BIBLIOGRAFÍA

Doctrina

- Abel, C. (1996), *Ensayos de historia de la salud en Colombia 1920-1990*, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia (IEPRI)-CEREC.
- Abramovich, V. y Courtis, C. (2004), *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, 2.^a edic., Trotta.
- Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (AIA)-Organización Iberoamericana de Seguridad Social (oiss) (1998), *Las reformas de la seguridad social en Iberoamérica*, Madrid, Secretaría General de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (oiss).
- Acosta, O. L. (2007), “Hacia un nuevo sistema de protección en Colombia”, en Herrera Vergara, J. R. (edit.), *Globalización laboral y de la seguridad social*, Bogotá, Universidad del Rosario, pp. 147-161.
- y Ayala, U. (2001), *Reformas pensionales y costos fiscales en Colombia*, Santiago de Chile, Serie financiamiento del desarrollo n.º 116, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Alvarenga, J. (2002), *A cinco años de la reforma de pensiones en El Salvador y su impacto en la equidad de género*, Unidad mujer y desarrollo serie 43, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)-Gobierno de Países Bajos.
- Alzate, C. (2004), “Mujeres, nación y escritura: No hablar, ni dar de qué hablar”, en Castro-Gómez, S. (edit.), *Pensar el siglo XIX. Cultura, biopolítica y modernidad en Colombia*, Pittsburgh, Instituto Internacional de Literatura Iberoamericana-Universidad de Pittsburgh, pp. 273-286.

- Amador Andrade, M. (2003), “¿Qué camino en el desarrollo de un sistema integral de pensiones hemos recorrido y qué nos faltaría aún por recorrer?”, en Carrasco, E. (coord.), *Diez años del sistema de seguridad social colombiano: evaluación y perspectivas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 213-256.
- Amaya Pulido, P.J. (2000), *Colombia, un país por construir: problemas y retos presentes y futuros. Una propuesta para el análisis, la controversia y la concertación*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia Unibiblos.
- Amézquita Quintana, C. (2008), “Fuerzas políticas movilizadas ante el referendo del 2003 en Colombia”, en *Análisis político* n.º 63, Bogotá, mayo-agosto, 2008: pp. 78-102, disponible en <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v21n63/v21n63a05.pdf> (recuperado el 6 de julio del 2010).
- Arango Rivadeneira, R. (2001), “El mínimo vital como índice de justicia entre particulares”, en Barreto Roza, A. (coord.), *Derecho constitucional. Perspectivas críticas*, Bogotá, Observatorio de Justicia Constitucional Universidad de los Andes-Legis, pp. 237-250.
- . (2005), *El concepto de derechos sociales fundamentales*, Bogotá, Legis.
- . (2006), “La prohibición de retroceso en Colombia”, en Courtis, C. (comp.), *La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Buenos Aires, Centro de Asesoría Laboral (CEDAR)-Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), pp. 153-171.
- Archila, M. (1989), “La clase obrera colombiana (1886-1930)”, en Tirado Mejía, A. (edit.), *Nueva historia de Colombia*, vol. III, Bogotá, Planeta, pp. 219-244.
- . (1989b), “La clase obrera colombiana (1930-1945)”, en Tirado Mejía, A. (edit.), *Nueva historia de Colombia*, vol. III, Bogotá, Planeta, pp. 245-270.
- . (1989c), *Ni amos ni siervos. Memoria obrera de Bogotá y Medellín (1910-1945)*, Controversia 156-157, Bogotá, Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP).
- . (1991), *Cultura e identidad obrera*, Bogotá, Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP).
- . (2003), *Idas y venidas, vueltas y revueltas*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH)-Centro de Investigación de Educación Popular (CINEP).

- . (2008), “Los movimientos sociales (1958-2006)”, en Ocampo, J. F. (edit.), *Historia de las ideas políticas en Colombia*, Bogotá, Taurus pensamiento-Instituto de Estudios Sociales y Culturales PENSAR-Pontificia Universidad Javeriana, pp. 345-376.
- Arcidiácono, P.; Espejo Yaksic, N. y Rodríguez Garavito, C. (coords.), (2010), *Derechos sociales: justicia, política y economía en América Latina*, Bogotá, Siglo del Hombre editores-Universidad de los Andes-Universidad Diego Portales-Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)-Red (latino) Americana y Europea de Derechos Humanos (LAEHR).
- Arciniegas, G. (1989), “Aspectos de Olaya Herrera y su Gobierno”, en Tirado Mejía, A. (edit.), *Nueva historia de Colombia*, vol. 1, Bogotá, Planeta, pp. 299-304.
- Arellano, J. P. (1988), “Una mirada crítica a la reforma pensional de 1981”, en Baeza, S. y Manubens, R. (edits.), *Sistema privado de pensiones en Chile*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos, pp. 129-142.
- Arenas, A. V. (1973), *Contravenciones. En general y en particular reformas al Código Penal*, Bogotá, Editorial ABC.
- Arenas de Mesa, A. (2001), *Reforma a los sistemas de pensiones y los desafíos de la dimensión de género*, Unidad, población y desarrollo serie 18, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arenas de Mesa, A. y Gana Cornejo, P. (2003), “Protección social, pensiones y género en Chile”, en Bertranou, F. y Arenas de Mesa, A. (edits.), *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile*, Santiago de Chile, Oficina Internacional del Trabajo OIT, pp. 137 y 225.
- Arenas Monsalve, G. (1992, mayo), “El trabajo y la seguridad social en la Constitución de 1991”, en *Revista de Derecho Privado Universidad de los Andes*, vol. 6, n.º 10, Bogotá, Universidad de los Andes, pp. 31-77.
- . (1992b), “Los nuevos conceptos constitucionales sobre la seguridad social”, apéndice, en *La seguridad social en la Constitución colombiana*, Bogotá, Fundación Friedrich Ebert de Colombia (Fescol), pp. 35-38.
- . (1998), “Las etapas de la seguridad social en Colombia”, en *El Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Realidad y Proyecciones*, Bogotá, Colegio de Abogados del Trabajo y la Seguridad Social-Legis, pp. 353-394.
- . (2006), *El derecho colombiano de la seguridad social*, Bogotá, Legis.

- Arévalo Hernández, D. (2006), “La protección al adulto mayor: Entre la dádiva y el derecho”, en Le Boniec, Y. y Rodríguez Salazar, O. (eds.), *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá-Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID)-Universidad Nacional de Colombia, pp. 283-322.
- ; Ciro, E. y Gutiérrez, M. T. (2006b), “Contribuciones de la historiografía al estudio de la protección social en Colombia. Invitación a un diálogo interdisciplinario”, en Le Boniec, Y. y Rodríguez Salazar, O. (eds.), *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá-Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID)-Universidad Nacional de Colombia, pp. 177-196.
- . (2009, nov.), “Muchas acciones y una solución distante: mecanismos gubernamentales de protección social en Bogotá, 1930-1945”, en *Revista Historia Crítica de la Universidad de los Andes*, edición especial, Bogotá, Universidad de los Andes, pp. 166-186.
- Arias Jiménez, E. (1991), “La privatización es un camino a la eficiencia”, en Molina, C. G. (edit.), *La seguridad social: una reforma pendiente*, Bogotá, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo)-Federación de Aseguradoras de Colombia (Fasecolda)-Tercer Mundo editores, pp. 73-84.
- Arias Ramírez, J. (2007), “Seguro social, el final de una historia”, *Debate político* n.º 27, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung-Corporación Pensamiento siglo XXI.
- Aristizábal, M. (2007), *Madre y esposa: silencio y virtud. Ideal de formación de las mujeres en la Provincia de Bogotá, 1848-1868*, Bogotá, Universidad Pedagógica Nacional-Fundación Francisca Radke.
- Ariza, L. J. (2001), “La realidad contra el texto: una aproximación al estado de cosas inconstitucional”, en Barreto Rozo, A. (coord.), *Derecho constitucional. Perspectivas críticas*, Bogotá, Observatorio de Justicia Constitucional de la Universidad de los Andes-Legis, pp. 251-266.
- Asociación de abogados laboristas al servicio de los trabajadores (1990), *Asamblea Constituyente y derecho del trabajo*, Bogotá, Rodríguez Quito editores.
- Ayala, U. (1992), “Un sistema pensional de capitalización individual para Colombia”, en Uthoff, A. y Szalachman, R. (eds.), *Sistema de pensiones*

- en América Latina, diagnóstico y alternativas de reforma*, vol. 2, Santiago de Chile, Proyecto regional de políticas financieras para el desarrollo-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), pp. 140-166.
- Ayala, U. y Acosta O. L. (2002), *Políticas para promover una ampliación de la cobertura del sistema de pensiones en Colombia*, Unidad de financiamiento-Serie financiamiento del desarrollo n.º 118, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Baeza, S. y Manubens, R. (edits), (1988), *Sistema privado de pensiones en Chile*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos.
- Baillie Dunlap, V. (2010), *Rafael Uribe Uribe y el liberalismo colombiano*, Bogotá, Facultad de Economía, vol. 1, n.º 52, Universidad Externado de Colombia.
- Banco Mundial (1994), *Envejecimiento sin crisis*, Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo, Washington D. C., Banco Mundial-Oxford University Press.
- Barreto Rozo, A. (1999), “Amparo constitucional de los derechos sociales. A propósito del carácter social de la acción de tutela”, en Barreto Rozo, A. y Cepeda, M. J., *Derecho constitucional. Perspectivas críticas*, Bogotá, Observatorio de Justicia Constitucional Universidad de los Andes-Siglo del Hombre editores, pp. 85-122.
- . (coord.), (2001), *Derecho constitucional. Perspectivas críticas*, Bogotá, Observatorio de Justicia Constitucional de la Universidad de los Andes, vol. 2, Universidad de los Andes-Legis.
- Barreto Rozo, A. y Cepeda, M. J. (1999), *Derecho constitucional. Perspectivas críticas*, Bogotá, Observatorio de Justicia Constitucional de la Universidad de los Andes-Siglo del Hombre editores.
- Beattie, R. y McGillivray, W. (1995), “Una estrategia riesgosa: reflexiones acerca del informe del Banco Mundial titulado *Envejecimiento sin crisis*”, en *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 48 3-4/95, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT), pp. 7-28.
- Bejarano Ávila, J. A (2007), “El despegue cafetero (1900-1920)”, en Ocampo Gaviria, J. A. (comp.), *Historia económica de Colombia*, Bogotá, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo)-Planeta, pp. 195-232.

- Bertín, H. D. y Perrotto, A. M. (1997), *Los nuevos sistemas de pensiones en América Latina*, Bogotá, Compañía Nacional de Seguros-Federación Interamericana de Empresas de Seguros (FIDES)-Federación de Aseguradores de Colombia (Fasecolda).
- Bertocino, C. y Flanagan, K. (2000), “Los regímenes de pensiones para el sector público: la razón de ser de su centralización y unificación y la experiencia internacional al respecto”, en Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La política fiscal en América Latina: una selección de temas y experiencias de fines y comienzos de siglo*, Seminario regional de política fiscal, Brasilia del 25 al 28 de enero de 1999, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)-Escola de Administração Fazendária (ESAF), pp. 375-405.
- Betancourt, C. E. (2002), “El sistema integral de protección y seguridad social”, en Garay, L. J. (dir.), *Colombia: entre la exclusión y el desarrollo. Propuestas para la transición al Estado Social de Derecho*, Bogotá, Contraloría General de la República-Alfaomega, pp. 43-67.
- Bonadona Cossio, A. (2008), *Género y sistema de pensiones en Bolivia*, Unidad mujer y desarrollo serie 44, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)-Gobierno de Países Bajos.
- Bonilla García, A. y Conte-Grand, A. H. (comp.), (1998), *Pensiones en América Latina. Dos décadas de reformas*, Perú, Oficina Internacional del Trabajo (OIT).
- . (1998), “Las reformas de los regímenes de pensiones en América Latina: Crónica y reflexiones”, en Bonilla García, A. y Conte-Grand, A. H. (comp.), *Pensiones en América Latina. Dos décadas de reformas*, Perú, Oficina Internacional del Trabajo (OIT), pp. 39-76.
- Brown, J. (1995), *The British Welfare State: A Critical History*, Oxford, Historical Association Studies.
- Bushnell, D. (2007), *Colombia. Una nación a pesar de sí misma*, nueva edición, 7.^a imp., Bogotá, Planeta.
- Bustamante Jeraldo, J. (1998), “17 años del sistema chileno de pensiones”, en Bonilla García, A. y Conte-Grand, A. H. (comp.), *Pensiones en América Latina. Dos décadas de reformas*, Perú, Oficina Internacional del Trabajo, pp. 165-207.

- Cabanellas, G. (1988), "Rafael Uribe Uribe, creador de una doctrina social", en Morales Benítez, O., *El pensamiento social de Uribe Uribe*, Medellín, Secretaría de Educación y Cultura de Antioquia, pp. 21-26.
- Cadelo Buitrago, A. (2004), "Hábito e ideología criolla en el semanario del Nuevo Reino de Granada", en Castro-Gómez, S., *Pensar el siglo XIX. Cultura, biopolítica y modernidad en Colombia*, Pittsburgh, Instituto Internacional de Literatura Iberoamericana-Universidad de Pittsburgh, pp. 5-52.
- Caicedo Osorio, A. (2008), *Construyendo la hegemonía religiosa. Los curas como agentes hegemónicos y mediadores socioculturales (Diócesis de Popayán, siglo XVIII)*, Bogotá, Universidad de los Andes, Departamento de Historia-Centro de Estudios Socioculturales (CESO).
- Cañón Ortigón, L. (1988), *Una visión integral de la seguridad social*, Bogotá, Proa.
- . (1993), *Seguridad social: ¿un negocio o un servicio?*, n.º 8, Bogotá, Estudios Sociales Juan Pablo II-FIEL Colección Horizontes de Solidaridad.
- y otros (1994), *Seguridad social: derecho fundamental y base para el bien común*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer-Instituto de Estudios Sociales Juan Pablo II.
- . (1994b), "Un sistema en crisis", en Cañón Ortigón, L. y otros, *Seguridad social: derecho fundamental y base para el bien común*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer-Instituto de Estudios Sociales Juan Pablo II, pp. 41-46.
- . (2003), "Evolución de los conceptos de seguridad social y sistema de seguridad social en Colombia", en Carrasco, E. (coord.), *Diez años del sistema de seguridad social colombiano: evaluación y perspectivas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 17-43.
- Cárdenas Rivera, M. E. (1992), *La seguridad social en la Constitución colombiana*, Bogotá, Fundación Friedrich Ebert de Colombia (Fescol).
- . (2002), "Balance político de la reforma pensional: La experiencia en Colombia y América Latina", en Fundación Friedrich Ebert de Colombia (Fescol) y Viva la Ciudadanía, *La reforma pensional que Colombia necesita. Mesa de trabajo de la sociedad civil sobre reforma pensional*, Bogotá, Fundación Friedrich Ebert de Colombia (Fescol), pp. 23-45.
- . (2004), *Justicia pensional y neoliberalismo. Un estudio de caso sobre la relación derecho y economía*, Bogotá, Publicaciones Ilsa.

- Carpio, J. y Novacovsky, I. (comps.) (1999), *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, Buenos Aires, Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (Siempre)-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)-Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- Carrasco, E. (coord.), (2003), *Diez años del sistema de seguridad social colombiano: evaluación y perspectivas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Carrasco González, E. A. (2003), “El sistema de protección social colombiano, y el sistema de seguridad social”, en Carrasco, E. (coord.), *Diez años del sistema de seguridad social colombiano: evaluación y perspectivas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 45-68.
- Castañeda Medina, S. L. (2004), “Una genealogía del racismo en Colombia: continuidades y discontinuidades del siglo XIX al XX”, en Castro-Gómez, S. (edit.), *Pensar el siglo XIX. Cultura, biopolítica y modernidad en Colombia*, Pittsburgh, Instituto Internacional de Literatura Iberoamericana-Universidad de Pittsburgh, pp. 287-319.
- Castel, R. (2003), *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*, 3.^a reimpresión, Buenos Aires, Ediciones Manantial.
- Castiblanco, L. A. y Gordo Granados, M. A. (2002), “Colombia: una sociedad excluyente”, en Garay Salamanca, L. J. (dir.), *Colombia: entre la exclusión y el desarrollo. Propuestas para la transición al Estado Social de Derecho*, Bogotá, Contraloría General de la República-Alfaomega, pp. 3-39.
- Castillo Cadena, F. (2011), *Problemas actuales de seguridad social. La pensión de vejez en el régimen de ahorro individual*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana-Ibáñez.
- . (2005), *Constitución y legislación: evolución y estado actual*, Memorias del VI encuentro de Hacienda Pública y Derecho Tributario, Bogotá, Instituto Colombiano de Derecho Tributario, pp. 115-135.
- . (2006), “Los principios de progresividad en la cobertura y de sostenibilidad financiera de la seguridad social en el derecho constitucional, una perspectiva desde el análisis económico”, en *Revista Universitas Ciencias Jurídicas y Socioeconómicas de la Pontificia Universidad Javeriana*, n.º 112 (julio-diciembre), Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, pp. 111-147.
- . (2009), “La incidencia de la acción de tutela en la implementación de las políticas públicas”, en *Revista Universitas Ciencias Jurídicas y Socioeconómicas*

- de la Pontificia Universidad Javeriana*, n.º 119 (julio-diciembre), Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, pp. 35-54.
- Castro Carvajal, B. (2007), *Caridad y beneficencia. El tratamiento de la pobreza en Colombia 1870-1930*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Castro-Gómez, S. (edit.) (2004), *Pensar el siglo XIX. Cultura, biopolítica y modernidad en Colombia*, Pittsburgh, Instituto Internacional de Literatura Iberoamericana-Universidad de Pittsburgh.
- . (2004b), “Biopolíticas imperiales. Nuevos significados de la salud y la enfermedad en la Nueva Granada”, en Castro-Gómez, S. (edit.), *Pensar el siglo XIX. Cultura, biopolítica y modernidad en Colombia*, Pittsburgh, Instituto Internacional de Literatura Iberoamericana-Universidad de Pittsburgh, pp. 53-103.
- . (2007), “Razas que decaen, cuerpos que producen. Una lectura del campo intelectual colombiano (1904-1934)”, en Sánchez, R. A. (edit. acad.), *Biopolítica y formas de vida*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, pp. 107-141.
- Centro de Investigaciones Laborales (CILA) (2012), *Progresividad en asuntos de seguridad social y laborales: aproximación a la doctrina y la jurisprudencia constitucional*, Serie de investigaciones en Derecho Laboral n.º 5, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Cepeda, M. J. (1993), *Introducción a la Constitución de 1991. Hacia un nuevo constitucionalismo*, Bogotá, Presidencia de la República, Consejería para el Desarrollo de la Constitución.
- . (1994), *La Constitución que no fue*, Bogotá, Universidad de los Andes-El Áncora editores.
- Cepeda, M. J.; Jaramillo, I. C. y Rodríguez Garavito, C. (2001), *La Corte Constitucional. El año de la consolidación*, Bogotá, Observatorio de Justicia Constitucional de la Universidad de los Andes-Legis.
- Cetina Vargas, O. (1986), *Derecho integral de seguridad social*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Cheyre Valenzuela, H. (1991), *La previsión en Chile ayer y hoy: impacto de una reforma*, 2.ª ed., Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos.
- Chinchilla, T. E. (1999), *¿Qué son y cuáles son los derechos fundamentales?*, Bogotá, Temis.

- Clavijo Vergara, S. (1998b), *El nuevo régimen pensional colombiano y sus efectos fiscales: de las "joyas de la corona" a los faltantes de tesorería*, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Documentos CEDE n.º 98-19, Bogotá, Universidad de los Andes.
- . (2001), *Fallos y fallas económicas de la Corte Constitucional: el caso colombiano 1991-2000*, Bogotá, Alfaomega.
 - . (2002), *Sostenibilidad pensional y gasto social*, Bogotá, Libros de Cambio-Alfaguara.
 - . (2012), "Administración del régimen pensional público: El dramático caso de Colpensiones", en Centro de Estudios Económicos de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), comentario económico del día en www.anif.co (recuperado el 22 de febrero del 2012).
- Colombia, Instituto de Seguros Sociales (1989), *Evolución histórica del seguro social. 1949-1989*, Bogotá, Instituto de Seguros Sociales.
- , Presidencia de la República (1990), *Una constituyente de todos los colombianos. Documentos para las comisiones preparatorias y las mesas de trabajo*, Bogotá, Presidencia de la República.
 - , Contraloría General de la República (1992), *La reforma a la seguridad social en Colombia: ¿una aventura económica?*, Estudios Ocasionales n.º 3, Bogotá, Contraloría General de la República.
 - , Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social (1992), *Exposición de motivos del proyecto de ley por el cual se crea el sistema de ahorro pensional y se dictan otras disposiciones sobre seguridad social*, Bogotá, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
 - , (1993), *Versión preliminar aprobada por las Comisiones VII de Senado y Cámara del Congreso de la República*, Bogotá, Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social.
 - , (2006), *Seguro social para siempre. iss, 60 años de seguridad social: 1946-2006*, Instituto de Seguros Sociales-Panamericana.
 - , Procuraduría General de la Nación, Díaz Agón, D. L. (comp.), (2008), *Los actos de intervención preventiva*, Bogotá, Procuraduría General de la Nación-Procuraduría Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social-Instituto de Estudios del Ministerio Público.

- , Procuraduría General de la Nación (2011), *Pensiones. El costo de las demandas*, Bogotá, Procuraduría General de la Nación-Procuraduría Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social-IEMP Ediciones-Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID).
- Colmenares, G. (1989), “Ospina y Abadía: La política en el decenio de los veinte”, en Tirado Mejía, A. (edit.), *Nueva Historia de Colombia*, vol. I, Bogotá, Planeta, pp. 243-268.
- Coronado, J. L.; Fullerton, D. y Glass, T. (1999), “Distributional impacts of proposed changes to the social security system”, *NBER working paper series* n.º 6989, Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research.
- Corporación sos Colombia, Viva la Ciudadanía (1993), *Propuestas para avanzar en la construcción de la democracia n.º 9, proyecto de seguridad social: elementos de discusión*, Bogotá, Corporación sos Colombia, Viva la Ciudadanía.
- Corsi Otálora, C. (1994), “Debate en el Congreso”, en Cañón Ortigón, L. y otros, *Seguridad social: derecho fundamental y base para el bien común*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer-Instituto de Estudios Sociales Juan Pablo II, pp. 117-147.
- Cortés González, J. C. (2009), *Derecho de la protección social*, Bogotá, Legis-Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS).
- Cortina, A. (2009), *Ética de la razón cordial. Educar en la ciudadanía en el siglo XXI*, 2.ª edición, Oviedo, Ediciones Nobel.
- Courtis, C. (comp.), (2006), *La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Buenos Aires, Centro de Asesoría Laboral (CEDAR)-Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).
- , (2006), “La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios”, en Courtis, C. (comp.), *La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Buenos Aires, Centro de Asesoría Laboral (CEDAR)-Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), pp. 3-52.
- Cuadro, J. y Jiménez L. F. (2004), “Inserción laboral desventajosa y desigualdades de cobertura previsional: la situación de las mujeres”, *Serie financiamiento del desarrollo* n.º 142, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Del Hierro, J. E. (1961), Conferencia (27 de octubre), en Arriaga Andrade, A. y otros, *La reforma laboral*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia Facultad de Derecho, pp. 109-123.

- De la Calle Lombana, H. (2004), *Contra todas las apuestas. Historia íntima de la Constituyente de 1991*, Bogotá, Planeta.
- De la Calle Velasco, M. D. (1997), "Sobre los orígenes del Estado Social en España", en De Vega, M. E. (edit.), *Pobreza, beneficencia y política social*, Madrid, Marcial Pons, pp. 127-150.
- De la Fuente Lavín, M. (2010), "Reparto y capitalización en la financiación de las pensiones (España en el contexto europeo)", en Monereo Pérez, J. L. (direc.), *La política de pensiones en el Estado Social en transformación: aspectos críticos*, Colección Trabajo y Seguridad Social, Granada, Editorial Comares, pp. 31-79.
- De Vega, M. E. (edit.), (1997), *Pobreza, beneficencia y política social*, Madrid, Marcial Pons.
- Diamond, P. A. y Orszag P. R. (2005), *Saving Social Security. A Balanced Approach*, Washington, Brookings Institution Press.
- Díaz García, A. (1994), "El Estado: guardián del bien común", en Cañón Ortegón, L. y otros, *Seguridad social: derecho fundamental y base para el bien común*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer-Instituto de Estudios Sociales Juan Pablo II, pp. 15-21.
- Díaz Granados, L. A. (2012), "Colpensiones. La nueva administración del régimen de prima media", en *Revista Actualidad Laboral y Seguridad Social*, n.º 171 (mayo-junio), Bogotá, Legis, pp. 19-24.
- Douglas, J. (comp.), (1993), *La Constitución de 1991: ¿un pacto político viable?*, Bogotá, Universidad de los Andes, Departamento de Ciencia Política.
- Draibe, S. M.; Guimaraes de Castro, M. H. y Azeredo, B. (1995), "The system of social protection in Brazil", *Democracy and Social Policy Series*, Working paper n.º 3, Notre Dame, Kellogg Institute for International Studies.
- Dueñas Ruiz, O. J. (2002), "Diez reflexiones sobre reforma pensional", en Fundación Friedrich Ebert de Colombia (Fescol) y Viva la Ciudadanía, *La reforma pensional que Colombia necesita. Mesa de trabajo de la sociedad civil sobre reforma pensional*, Bogotá, Fundación Friedrich Ebert de Colombia (Fescol), pp. 145-161.
- Duguit, L. (1926), *Manual de derecho constitucional*, 2.ª edic., Madrid, Librería española y extranjera.
- . (1975), *Las transformaciones del derecho (público y privado)*, Buenos Aires, Editorial Heliasta.

- Duque Luque, O. (1987), *Seguros del trabajo e inseguridad social. Ensayos sobre el derecho del trabajo*, primera reimpresión, Bogotá, Rodríguez Quito editores.
- Durand, P. (1991), *La política contemporánea de seguridad social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Durnbeck, T. y otros (1996), *La seguridad social en América Latina: seis experiencias diferentes*, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung-Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (Ciedla).
- Echeverry Garzón, J. C. y otros (2001), *Elementos para el debate sobre una nueva reforma pensional en Colombia*, Archivos de economía n.º 156, Bogotá, Departamento de Planeación Nacional (DNP).
- Edwards, S. y Steiner, R. (2007), *La revolución incompleta: las reformas de Gaviria*, Bogotá, Grupo Editorial Norma-Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo).
- Ellwood, D. T. (1988), *Poor Support: Poverty in the American Family*, Nueva York, Basic Books.
- Errázuriz, G. A. (2004), “Reformas a las pensiones: Experiencias en América Latina”, en Acto de conmemoración de los 10 años de la Ley 100 de 1993 en diciembre del 2003, *Seguridad Social en Colombia*, Bogotá, Federación de Aseguradoras de Colombia (Fasecolda)-Ministerio de la Protección Social, pp. 39-68.
- Escobar Herrán, G. L. (1994), “Ordenamiento social y calidad de vida”, en Cañón Ortigón, L. y otros (1994), *Seguridad social: derecho fundamental y base para el bien común*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer-Instituto de Estudios Sociales Juan Pablo II, pp. 199-203.
- Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) (1991), *Propuestas presentadas a la mesa de trabajo convocada en la ESAP para la Asamblea Nacional Constituyente*, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).
- Espejo Yaksic, N. (2010), “Derechos sociales, republicanismo y Estado de Derecho: un modelo de justiciabilidad”, en Arcidiácono, P.; Espejo Yaksic, N. y Rodríguez Garavito, C. (coords.), *Derechos sociales: justicia, política y economía en América Latina*, Bogotá, Siglo del Hombre editores-Universidad de los Andes-Universidad Diego Portales-Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), pp. 155-193.

- Esping-Andersen, G. (1993), *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Valencia, Edicions Alfons El MagnÀnim-Generalitat Valenciana.
- . (2000), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Ariel.
- Etala, C. A. (2007), *Derecho de la seguridad social*, 3.^a edic., primera reimpresión, Buenos Aires, Astrea.
- Fals Borda, O. (2008), *La subversión en Colombia*, 4.^a edic., Bogotá, Fundación para la Investigación y la Cultura (FICA)-Centros Estratégicos de Pensamiento Alternativo (CEPA).
- Farné, S. (edit.), (2005), *De la Ley 797 del 2003 al Acto legislativo n.º 1 del 2005. Una reforma pensional inconclusa*, Bogotá, Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, Universidad Externado de Colombia.
- ; Granados, E. y Vergara C. A. (2006), *El mercado laboral y la seguridad social en Colombia en los inicios del siglo XXI*, Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, Serie estudios y perspectivas n.º 15, Bogotá, Universidad Externado de Colombia-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Federación de Aseguradoras de Colombia (Fasecolda) (2004), Acto de conmemoración de los 10 años de la Ley 100 de 1993 en diciembre del 2003, *Seguridad Social en Colombia*, Bogotá, Federación de Aseguradoras de Colombia (Fasecolda)-Ministerio de la Protección Social.
- Fenge R. y Pestieau, P. (2005), *Social Security and Early Retirement*, Massachusetts, Cesifo Book Series, The MIT Press.
- Ferrajoli, L. (1999), *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 6.^a edic., Madrid, Editorial Trotta.
- Fioravanti, M. (1995), *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las constituciones*, 2.^a edic., Madrid, Editorial Trotta.
- Fleury, S. y Molina C. G. (2002), *Modelos de protección social*, Banco Interamericano de Desarrollo-Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), disponible en www.rau.edu.uy/fcs/dts/PoliticasSociales/Fleury.pdf (recuperado el 1.º de marzo del 2011).
- Flórez Garzón, B. L. (2000), “La inseguridad de la seguridad social en Colombia”, en Amaya Pulido, P. J., *Colombia, un país por construir: problemas y retos presentes y futuros. Una propuesta para el análisis, la controversia y la*

- concertación*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia-Unibiblos, pp. 469-487.
- Frediani, R. O. (1989), *La seguridad social en Latinoamérica: Un estudio comparativo del seguro social en Argentina y Colombia*, Serie investigaciones externas, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (Ciedla).
- Forero de Saade, M. T. (1994), “Administrar con justicia social”, en Cañón Ortegón, L. y otros, *Seguridad social: derecho fundamental y base para el bien común*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer-Instituto de Estudios Sociales Juan Pablo II, pp. 95-105.
- Fuentes, E.; García Herrero, A. y Escrivá, J. L. (eds.), (2010), *Las reformas de los sistemas de pensiones en Latinoamérica. Avances y temas pendientes*, España, BBVA.
- Fundación Friedrich Ebert de Colombia (Fescol) (1983), *Análisis del desarrollo, situación actual y perspectivas de los seguros sociales de invalidez, vejez y muerte y de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Lineamientos para la reestructuración integral del sistema colombiano de seguridad social*, Bogotá, Fundación para la Educación Superior (FES).
- Fundación Friedrich Ebert de Colombia (Fescol) y Viva la Ciudadanía (2002), *La reforma pensional que Colombia necesita. Mesa de trabajo de la sociedad civil sobre reforma pensional*, Bogotá, Fundación Friedrich Ebert de Colombia (Fescol).
- Fundación Konrad Adenauer Stiftung-Fiel, (2002), *La reforma pensional en Colombia*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer Stiftung-Fiel.
- Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo) (2009), *Tendencia económica*, Informe Mensual de Fedesarrollo, n.º 89, Bogotá, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo).
- . (2010), *El sistema pensional en Colombia: retos y alternativas para aumentar la cobertura*, Informe final, Bogotá, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo).
- Galindo, A. (s. f.), “La República Liberal”, en Mendoza Neira, P. y Camacho Angarita (edit.), *El liberalismo en el Gobierno 1930-1946*, Bogotá, Prag, pp. 62-100.
- Gárate Castro, J. (2008), “Tres tendencias de la seguridad social española”, en Monereo Pérez, J. L.; Molina Navarrete, C. y Moreno Vida, M. N.

- (coords.), *La seguridad social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras*, Granada, Editorial Comares, pp. 733-754.
- Garay Salamanca, L. J. (2002), “Estrategias, dilemas y desafíos en la transición al Estado Social de Derecho en Colombia”, en Garay Salamanca, L. J. (dir.) y Ossa Escobar C., *Colombia: entre la exclusión y el desarrollo. Propuestas para la transición al Estado Social de Derecho*, Bogotá, Contraloría General de la República-Alfaomega, pp. xiii-lxxix.
- Garay Salamanca, L. J. (dir.) y Ossa Escobar C., (2002), *Colombia: entre la exclusión y el desarrollo. Propuestas para la transición al Estado Social de Derecho*, Bogotá, Contraloría General de la República-Alfaomega.
- Gargarella, R. (2010), *Los fundamentos legales de la desigualdad. El constitucionalismo en América (1776-1860)*, Buenos Aires, Siglo XXI editores.
- . (2011), “Pensando sobre la reforma constitucional en América Latina”, en Rodríguez Garavito, C. (coord.), *El derecho en América latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, Buenos Aires, Siglo XXI editores, pp. 87-108.
- Gaviria, A. (2005), *Del romanticismo al realismo social y otros ensayos*, Bogotá, Grupo Editorial Norma-Universidad de los Andes.
- Gaviria Trujillo, C. (1992), *Economía. Discursos*, Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia-Presidencia de la República.
- Gill, I.; Packard, T. y Yermo, J. (2005), *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*, Estados Unidos, Banco Mundial-Stanford University Press.
- . (2005), *El futuro de la seguridad social en América Latina*, Serie desarrollo para todos n.º 12, Bogotá, Banco Mundial-Alfaomega.
- Giménez, D. M. (2003), *Género, previsión y ciudadanía social en América Latina*, Unidad mujer y desarrollo serie 46, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)-Gobierno de Países Bajos.
- . (2004), “Género, previsión y ciudadanía social en América Latina”, en Marco Navarro, F. (coord.), *Los sistemas de pensiones en América Latina, un análisis de género*, Serie desarrollo para todos n.º 12, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)-Naciones Unidas-Gobierno de los Países Bajos, pp. 99-150.
- Giraldo, C. (2001), “Primera administración López Pumarejo: La revolución en marcha”, en Misas Arango, G. (edit.), *Desarrollo económico y social*

- en Colombia. Siglo xx*, Bogotá, Universidad Nacional, Cátedra Manuel Ancízar, pp. 99-146.
- Gómez Buendía, H.; Cifuentes Moyes, A. y Rangel Suárez, A. (1989), *La mayoría silenciosa: cómo se hace la política laboral en Colombia*, Bogotá, Instituto de Estudios Liberales.
- González Roaro, B. (2003), *La seguridad social en el mundo*, México, Siglo xxi editores.
- Gramsci, A. (2007), *Antología*, 16.^a edic., Biblioteca del pensamiento socialista, México, Siglo xxi editores.
- Grosman, L. S. (2008), *Escasez e igualdad. Los derechos sociales en la Constitución*, Buenos Aires, Librería.
- Guerrero, R. (s. f.), *El concepto de la protección social*, Bogotá, Ministerio de la Protección Social, Viceministerio Técnico, Imprenta Nacional.
- Habermas, J. (1999), *La inclusión del otro*, Barcelona, Paidós.
- Hartzell, C. (1993), “Las reformas económicas en la Constitución de 1991”, en Douglas, J. (comp.), *La Constitución de 1991: ¿un pacto político viable?*, Bogotá, Universidad de los Andes, Departamento de Ciencia Política, pp. 77-96.
- Helmsdorff, L. (2007), *Ampliación de cobertura del Sistema Pensional colombiano y atención al adulto mayor*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (DNP)-Banco Interamericano de Desarrollo (BID)-Banco Mundial-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)-(CAF).
- Hernández Álvarez, M. (2002), *La salud fragmentada en Colombia, 1910-1946*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia-Instituto de Salud Pública, Facultad de Medicina.
- Herrera Ángel, M. (2002), *Ordenar para controlar. Ordenamiento espacial y control político en las Llanuras del Caribe y en los Andes Centrales Neogranadinos. Siglo xviii*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH)-Academia Colombiana de Historia.
- Herrera Vergara, J. R. (edit.), (2007), *Globalización laboral y de la seguridad social*, Bogotá, Universidad del Rosario.
- Höffe, O. (2008), *El proyecto político de la modernidad*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma Metropolitana.

- Holmes, S. y Sunstein, C. R. (2011), *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*, Buenos Aires, Siglo XXI editores.
- Holzmann, R. (1997), *On Economic Benefits and Fiscal Requirements of Moving from Unfunded Pensions*, Serie de financiamiento n.º 48, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Holzmann, R. y Hinz, R. (2005), *Old Age Income support in the Twenty-first Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*, Washington, Banco Mundial.
- . (2006), *Soporte del ingreso económico en la vejez en el siglo XXI. Una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y de sus reformas*, Bogotá, Banco Mundial-Mayol ediciones.
- Hormazábal, S. (2010), “Reformas al sistema de pensiones en Chile”, en Fuentes, E.; García Herrero, A. y Escrivá, J. L. (eds.), *Las reformas de los sistemas de pensiones en Latinoamérica. Avances y temas pendientes*, España, BBVA, pp. 57-126.
- Iglesias, A. y Acuña, R. (1991), *Chile: una experiencia con un régimen de capitalización 1981-1991*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Iguarán Arana, M. (2003), “Constitución y seguridad social. Acción de tutela”, en Carrasco, E. (coord.), *Diez años del sistema de seguridad social colombiano: evaluación y perspectivas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 69-95.
- Isuani, E. A. (1986), “Seguridad social y asistencia pública”, en Mesa-Lago, C. (selec.), *La crisis de la seguridad social y la atención en salud*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 113-128.
- Jackson, H. E. (1998), *Regulatory Problems in Privatizing Social Security*, Discussion paper series n.º 245, Massachusetts, Harvard Law School.
- Jaramillo Pérez, I. (2004), *10 años de seguridad social en Colombia. Análisis legislativo, normativo y estadístico de los 10 años de la Ley 100 de 1993*, 2.ª ed., Bogotá, Federación de Aseguradoras de Colombia (Fasecolda).
- Jiménez, L. F. y Cuadros J. (2003), *Evaluación de las reformas a los sistemas de pensiones: cuatro aspectos críticos y sugerencias de políticas*, Serie financiamiento del desarrollo n.º 131, Santiago de Chile, Comisión Económica para

- América Latina y el Caribe (CEPAL)-Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Jiménez Fernández, A. (2008), “Una panorámica de las reformas del sistema de pensiones”, en Monereo Pérez, J. L.; Molina Navarrete, C. y Moreno Vida, M. N. (coords.), *La seguridad social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras*, Granada, Editorial Comares, pp. 777-791.
- Jurado Jurado, J. C. (2004), *Vagos, pobres y mendigos. Contribución a la historia social colombiana, 1750-1850*, Medellín, La Carreta editores.
- Kalmanovitz, S. (2001), “Las instituciones colombianas en el siglo xx”, en Misas Arango, G. (edit.), *Desarrollo económico y social en Colombia. Siglo xx*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Cátedra Manuel Ancízar, pp. 39-75.
- . (2007), *Economía y nación. Una breve historia de Colombia*, 3ª edic., Bogotá, Grupo Editorial Norma, Colección Vitral.
- Kennedy, D. (2007), *El lado oscuro de la virtud*, España, Almuzara.
- Kliksberg, B. (1999), “Inequidad y crecimiento. Nuevos hallazgos de investigación”, en Carpio, J. y Novacovsky, I. (comps.), *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, Buenos Aires, Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (Siempre)-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flasco)-Fondo de Cultura Económica de Argentina, pp. 30-66.
- . (comp.), (2005), *La agenda ética pendiente de América Latina*, Argentina, Fondo de Cultura Económica-Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- La Rosa, M. C. (2000), *De la derecha a la izquierda. La Iglesia católica en la Colombia contemporánea*, Bogotá, Planeta.
- Latorre Rueda, M. (1989), “1930-1934. Olaya Herrera: Un nuevo régimen”, en Tirado Mejía, A. (edit.), *Nueva historia de Colombia*, vol. 1, Bogotá, Planeta, pp. 269-298.
- Lautier, B. (2005), “Una protección social mutualista y universal: condición para la eficacia de la lucha contra la pobreza”, en Salama, P. y otros, *Sistemas de protección social: entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas-Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), pp. 95-154.

- . (2006), “Las condiciones políticas para la universalización de la protección social en América Latina”, en Le Bonniec, Y. y Rodríguez Salazar, O. (eds.), *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá-Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID)-Universidad Nacional de Colombia, pp. 657-691.
- Le Bonniec, Y. y Rodríguez Salazar, O. (eds.), (2006), *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá-Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID)-Universidad Nacional de Colombia.
- Le Grand, C. (1989), “El conflicto de las bananeras”, en Tirado Mejía, A. (edit.), *Nueva historia de Colombia*, vol. II, Bogotá, Planeta, pp. 183-217.
- Lindbeck, A. y otros (1994), *Turning Sweden Around*, Cambridge Mass., MIT Press.
- López, C.; Restrepo, M. y Jaime, V. Grupo Consenso (1993), en Corporación sos Colombia, Viva la Ciudadanía, *Propuestas para avanzar en la construcción de la democracia n.º 9, proyecto de seguridad social: elementos de discusión*, Bogotá, Corporación sos Colombia, Viva la Ciudadanía, pp. 7-14.
- López, M. (2001), *Tiempos de rezar y tiempos de trabajar*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia ICAHN.
- López, M. A. (con la colaboración de Roque, J. L.) (1997), “Pobreza, asistencia y política social en Portugal en los siglos XIX y XX. Perspectivas historiográficas”, en De Vega, M. E. (edit.), *Pobreza, beneficencia y política social*, Madrid, Marcial Pons, pp. 211-240.
- López Castaño, H. (1990), *Trabajadores urbanos independientes, ciclo de vida laboral y seguridad social en Colombia*, Bogotá, Instituto de Seguros Sociales (ISS)-CIE Universidad de Antioquia-Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social.
- . (1993), “Comentarios al libro de Cecilia López *Análisis de las alternativas para una reforma pensional en Colombia*”, en Corporación sos Colombia, Viva la Ciudadanía, *Propuestas para avanzar en la construcción de la democracia n.º 9, proyecto de seguridad social: elementos de discusión*, Bogotá, Corporación sos Colombia, Viva la Ciudadanía, pp. 15-18.
- López M., C. (1992), “Elementos para un debate sobre la reforma a la seguridad social en Colombia”, en Mesa-Lago, C. y otros, *Regímenes*

- pensionales*, Bogotá, Programa de asesoría FAUS-Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID)-Fundación Friedrich Ebert de Colombia (Fescol), pp. 193-198.
- y otros (1993), *Análisis de las alternativas para una reforma pensional en Colombia*, Bogotá, Informe presentado al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Corporación Nacional de Consejería Económica y Social (Consenso).
 - . (1994), “La propuesta del Gobierno, una revisión crítica”, en Cañón Ortegón, L. y otros, *Seguridad social: derecho fundamental y base para el bien común*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer-Instituto de Estudios Sociales Juan Pablo II, pp. 23-39.
- López Pumarejo, A. (1979), *Obras selectas (1926-1937)*, Colección Pensadores Políticos Colombianos, Bogotá, Cámara de Representantes.
- López S., H. (2001), “Datos cuantitativos sobre la tutela: cuánto, ante quiénes, quiénes y dónde (1996-2001)”, en Barreto Roza, A. (coord.), (2001), *Derecho constitucional. Perspectivas críticas*, Bogotá, Observatorio de Justicia Constitucional de la Universidad de los Andes-Legis, pp. 269-284.
- López Uribe, M. del P. (2011), *Salarios, vida cotidiana y condiciones de vida en Bogotá durante la primera mitad del siglo XX*, Bogotá, Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales (CESO), Departamento de Historia.
- Lleras R., J. M. (1991), “Las obligaciones de la Caja Nacional de Previsión Social y su capacidad de respuesta”, en Molina, C. G. (edit.), *La seguridad social: una reforma pendiente*, Bogotá, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo)-Federación de Aseguradoras de Colombia (Fasecolda)-Tercer Mundo editores, pp. 103-118.
- Macías Marín, L. H. (2003), “Régimen pensional colombiano: ¿respuesta a la crisis?”, en Carrasco, E. (coord.), *Diez años del sistema de seguridad social colombiano: evaluación y perspectivas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 185-212.
- Malagón Pinzón, M. A. y otros (2013), *El Derecho Público y los veinte años de la Constitución de 1991*, Bogotá, Biblioteca Jurídica Uniandina, Universidad de los Andes.
- Marco Navarro, F. (coord.), (2004), *Los sistemas de pensiones en América Latina, un análisis de género*, Cuaderno n.º 90, Santiago de Chile, Comisión

- Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)-Naciones Unidas-Gobierno de los Países Bajos.
- . (2004), “Rasgos generales de los sistemas previsionales de capitalización individual y de sus contextos laborales y demográficos”, en Marco Navarro, F. (coord.), *Los sistemas de pensiones en América Latina, un análisis de género*, Cuaderno n.º 90, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)-Naciones Unidas-Gobierno de los Países Bajos, pp. 31-58.
- Martínez Martín, F. L. (2006), “¿Subsidios o seguridad social? El no pago de la porción social del salario”, en Le Boniec, Y. y Rodríguez Salazar, O. (eds.), *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá-Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID)-Universidad Nacional de Colombia, pp. 413-438.
- Martínez Reina, J. (2002), “Algunos factores financieros en el problema pensional colombiano”, en Fundación Friedrich Ebert de Colombia (Fescol) y Viva la Ciudadanía, *La reforma pensional que Colombia necesita. Mesa de trabajo de la sociedad civil sobre reforma pensional*, Bogotá, Fundación Friedrich Ebert de Colombia (Fescol), pp. 119-143.
- Mayor Mora, A. (2003), *Cabezas duras y dedos inteligentes*, 2.ª edic., Medellín, Hombre Nuevo.
- Mendoza Neira, P. y Camacho Angarita, A. (eds.), (s. f.), *El liberalismo en el Gobierno. 1930-1946*, Bogotá, Prag.
- Mesa-Lago C. y otros (1991), “Social Security and Prospects for Equity in Latin America”, *World Bank Discussion Papers* n.º 140, Washington, Banco Mundial.
- . (1992), *Regímenes pensionales*, Bogotá, Programa de Asesoría (FAUS)-Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CID)-Fundación Friedrich Ebert de Colombia (Fescol).
 - . (1993), *Aspectos económico-financieros de la seguridad social en América Latina y el Caribe: tendencias, problemas y alternativas para el año 2000*, Santiago de Chile, Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social (Ciedess).
 - . (1998), “La reforma estructural de pensiones en América Latina: Tipología, comprobación de presupuestos y enseñanzas”, en Bonilla

- García, A. y Conte-Grand, A. H. (comps.), *Pensiones en América latina. Dos décadas de reformas*, Perú, Oficina Internacional del Trabajo, pp. 77-164.
- . (2004), *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*, Serie financiamiento del desarrollo n.º 44, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- . (2010, mayo 25-28), “Presente y futuro de los sistemas de pensiones públicos y privados frente a la crisis mundial”, en *Memorias VIII Congreso Regional Americano de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social y XXVIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social*, Bogotá, Legis, pp. 1-49.
- Mesa-Lago, C. y White, L. (1992), “Regímenes pensionales en el Cono Sur y en la Región Andina: panorama, problemas, propuestas”, en Mesa-Lago, C. y otros, *Regímenes pensionales*, Bogotá, Programa de Asesoría FAUS-Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID)-Fundación Friedrich Ebert de Colombia (Fescol), pp. 9-35.
- Millán Pereira, J. L. (1996), “La ‘crisis financiera’ de las pensiones públicas: La rebelión de los argumentos”, en Torres López, J., *Pensiones públicas: ¿y mañana qué?*, Barcelona, Ariel, pp. 79-107.
- Misas Arango, G. (edit.), (2001), *Desarrollo económico y social en Colombia. Siglo XX*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Cátedra Manuel Ancizar.
- Molina, C. G. (edit), (1991), *La seguridad social: una reforma pendiente*, Bogotá, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo)-Federación de Aseguradoras de Colombia (Fasecolda)-Tercer Mundo editores.
- Moncayo, V. M. y Rojas, F. (1978), *Luchas obreras y política laboral en Colombia*, Medellín, La Carreta.
- Monereo Pérez, J. L. (1996), “La política de pensiones entre Estado y mercado”, en Torres López, J., *Pensiones públicas: ¿y mañana qué?* Barcelona, Ariel, pp. 23-76.
- . (direc.) (2010), *La política de pensiones en el Estado Social en transformación: aspectos críticos*, Granada, Editorial Comares, Colección Trabajo y Seguridad Social.
- Monereo Pérez, J. L.; Molina Navarrete, C. y Moreno Vida, M. N. (coords.), (2008), *La seguridad social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras*, Granada, Editorial Comares.

- Montaño, S. (2004), “La agenda feminista y las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina”, en Marco Navarro, F. (coord.), *Los sistemas de pensiones en América Latina, un análisis de género*, Cuaderno n.º 90, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)-Naciones Unidas-Gobierno de los Países Bajos, pp. 11-30.
- Montes, F. (2005), “Ética de la economía”, en Kliksberg, B. (comp.), *La agenda ética pendiente de América Latina*, Argentina, Fondo de Cultura Económica-Banco Interamericano de Desarrollo (BID), pp. 57-65.
- Morales Benítez, O. (1988), *El pensamiento social de Uribe Uribe*, Medellín, Secretaría de Educación y Cultura de Antioquia.
- Muñoz Segura, A. M. (2010), “La reforma constitucional de 1936 y el camino hacia la construcción de la seguridad social”, en *Revista Universitas* n.º 120 (enero-junio), Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, pp. 101-124.
- . (2010b), “La reforma constitucional de 1936 y el camino hacia la construcción de la seguridad social”, en *Quaestiones disputatae*, Colección Doctorado en Ciencias Jurídicas, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, pp. 83-140.
- . (2010c), “El principio de progresividad en la jurisprudencia constitucional colombiana. Un propósito con carácter de justiciabilidad”, en *Revista Latinoamericana de Derecho Social* n.º 11 (julio-diciembre), México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 93-109.
- . (2011), *La pensión como premio o derecho*, Bogotá, Universidad de los Andes Facultad de Derecho-Temis.
- . (2011b), “El nuevo Ministerio del Trabajo, entre la esperanza y la incredulidad”, en *Revista Actualidad Laboral*, n.º 168 (noviembre-diciembre), Bogotá, Legis, pp. 19-24.
- . (2012), “La seguridad social: un nuevo derecho ciudadano con bases laborales”, en Yepes Arcila, H. y Suelst Cock, V. (edit. acad.), *La Constitución 20 años después. Visiones desde la teoría y la práctica constitucional*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana-Ibáñez-Konrad Adenauer Stiftung, pp. 483-502.
- . (2012c), *La Constitución de 1991 y la seguridad social. El derecho laboral generalizado*, Colección Séneca, Bogotá, Universidad de los Andes.

- (2013), “¿Se perdió la seguridad social en el Ministerio del Trabajo?”, en Malagón Pinzón, M. A. y otros, *El Derecho Público y los veinte años de la Constitución de 1991*, Bogotá, Biblioteca Jurídica Uniandina, Universidad de los Andes.
- (2016), *La pensión de vejez. Una pieza en la construcción de sociedad*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana-Ibáñez.
- Nieto, E. (1993), “Evaluación preliminar del régimen pensional (sugerencias para un pliego de modificaciones)”, en Corporación sos Colombia, Viva la Ciudadanía, *Propuestas para avanzar en la construcción de la democracia n.º 9, proyecto de seguridad social: elementos de discusión*, Bogotá, Corporación sos Colombia, Viva la Ciudadanía, pp. 19-23.
- Nieto Olarte, M. (2009), *Orden natural y orden social*, Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales (CESO), Departamento de Historia, Bogotá, Universidad de los Andes.
- Noguera, C. E. (2003), *Medicina y política. Discurso médico y prácticas higiénicas durante la primera mitad del siglo xx en Colombia*, Medellín, Fondo Editorial Universidad EAFIT-Cielos de Arena.
- Núñez, J. y Espinosa, S. (2005), *Pobreza y protección social en Colombia*, Bogotá, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)-ASDI.
- Núñez Espinel, L. A. (2006), *El obrero ilustrado. Prensa obrera y popular en Colombia 1909-1929*, Colección Prometeo, Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales (CESO), Bogotá, Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales.
- Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia (2005), *Mitos y realidades de la reforma laboral colombiana: la Ley 789 dos años después*, Bogotá, Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, Universidad Externado de Colombia.
- (2005b), *De la Ley 797 del 2003 al Acto legislativo n.º 1 del 2005. Una reforma pensional inconclusa*, Bogotá, Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social n.º 8, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Ocampo Gaviria, J. A. (comp.), (2007), *Historia económica de Colombia*, Bogotá, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo)-Tercer Mundo editores.

- . (2007b), “La crisis mundial y el cambio estructural (1929-1945)”, en Ocampo Gaviria, J. A. (comp.), *Historia económica de Colombia*, Bogotá, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo)-Tercer Mundo editores, pp. 233-270.
- Ocampo, J. F. (edit.), (2008), *Historia de las ideas políticas en Colombia*, Bogotá, Taurus pensamiento-Instituto de Estudios Sociales y Culturales PENSAR-Pontificia Universidad Javeriana.
- Ocampo de Herrán, M. C. (1994), “El trámite del proyecto de ley”, en Cañón Ortegón, L. y otros (1994), *Seguridad social: derecho fundamental y base para el bien común*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer-Instituto de Estudios Sociales Juan Pablo II, pp. 107-115.
- Ocampo Gaviria, J. A. (2005), “Economía y democracia”, en Kliksberg, B. (comp.), *La agenda ética pendiente de América Latina*, Argentina, Fondo de Cultura Económica-Banco Interamericano de Desarrollo (BID), pp. 95-136.
- Ordóñez Plaja, A. (1991), “El ser humano como objetivo final de la seguridad social”, en Molina, C. G. (edit.), *La seguridad social: una reforma pendiente*, Bogotá, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo)-Federación de Aseguradoras de Colombia (Fasecolda)-Tercer Mundo editores, pp. 134-136.
- Orenstein, M. A. (2008), *Privatizing Pensions the Transnational Campaign for Social Security Reform*, Oxford, Princeton University Press.
- Organización de las Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2000), *La política fiscal en América Latina: una selección de temas y experiencias de fines y comienzos de siglo*, Seminario regional de política fiscal, Brasilia del 25 al 28 de enero de 1999, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)-Escola de Administração Fazendária (ESAF).
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (1979), *La seguridad social en los países del Grupo Andino: documentos ocasionales. Estudio comparativo, versión preliminar*, Washington, Organización de los Estados Americanos (OEA), Secretaría General.
- . (1982), *La seguridad social en América Latina*, Washington, Organización de los Estados Americanos (OEA), Secretaría General.

- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1984), *La seguridad social en la perspectiva del año 2000*, Ginebra, OIT.
- . (1998), *Valuación actuarial de los regímenes de seguridad social contenidos en la Ley 100 de 1993, administrados por el Instituto de Seguros Sociales*, Documento ejecutivo preliminar, Departamento de la Seguridad Social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Bogotá, OIT.
- Orjuela Escobar, L. J. (2005), *La sociedad colombiana en los años noventa: fragmentación, legitimidad y eficiencia*, Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales (CESO), Bogotá, Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales.
- . (2008), “Tensión entre tradición y modernidad (1904-1945)”, en Ocampo, J. F. (edit.), *Historia de las ideas políticas en Colombia*, Bogotá, Taurus pensamiento-Instituto de Estudios Sociales y Culturales PENSAR-Pontificia Universidad Javeriana, pp. 181-219.
- Orszag, P. R. y Stiglitz, J. E. (1999), *Un nuevo análisis de la reforma de las pensiones: diez mitos sobre los sistemas de seguridad social*, Documento presentado en la conferencia “Nuevas ideas sobre la seguridad en la vejez”, 14 y 15 de septiembre de 1999, Washington, Banco Mundial.
- Ospina Vásquez, L. (1979), *Industria y protección en Colombia 1810-1930*, Medellín, Fondo Rotatorio de Publicaciones FAES.
- Ostau de Lafont de León, F. R. (2006), *El discurso paternalista en la formación de la norma laboral, construcción histórica*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Pacheco de Jaramillo, M. y Sánchez de Piñeiro, E. M. (1991), *Ley de reforma laboral: antecedentes históricos, comentarios*, Bogotá, Cafam.
- Palomeque López, M. C. (1997), “La intervención normativa del Estado en la ‘cuestión social’ en la España del siglo XIX”, en De Vega, M. E. (edit.), *Pobreza, beneficencia y política social*, Madrid, Marcial Pons, pp. 103-126.
- Parra Niño, J. C.; Borja Guerrero, W. A. y Malaver Canaria, J. M. (2002), “Régimen pensional equitativo”, en Garay, L. J. (direc.), *Colombia: entre la exclusión y el desarrollo. Propuestas para la transición al Estado Social de Derecho*, Bogotá, Contraloría General de la República-Alfaomega, pp. 146-170.
- Patiño Rosselli, A. (1981), *La prosperidad al debe y la gran crisis 1925-1935*, Bogotá, Banco de la República.

- Pautassi, L. C. (2002), *Legislación provisional y equidad de género en América Latina*, Serie mujer y desarrollo n.º 42, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)-Gobierno de los Países Bajos.
- Pecaut, D. (1973), *Política y sindicalismo en Colombia*, Medellín, La Carreta.
- Pérez Leñero, J. (1956), *Fundamentos de la seguridad social*, Madrid, Aguilar.
- Ploug, N. (1995), “¿La liquidación del Estado benefactor?”, en *Revista Internacional de Seguridad Social*, Vol. 48 2/95, Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), pp. 65-77.
- Popescu, O. (1997), *Studies in the History of Latin America Economic Thought*, Nueva York-Londres, Routledge.
- Posada de la Peña, F. (1991), “La reforma a la seguridad social: el gran reto que debe enfrentar el Estado colombiano”, en Molina, C. G. (edit.), *La seguridad social: una reforma pendiente*, Bogotá, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo)-Federación de Aseguradoras de Colombia (Fasecolda)-Tercer Mundo editores, pp. 11-19.
- . (1995), *Libertad para trabajar*, Bogotá, Tercer Mundo editores.
- Prado A. y Sojo, A. (edits.), (2010), *Envejecimiento en América Latina. Sistemas de pensiones y protección social integral*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)-Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania.
- Queisser, M. (1998), *The Second-generation Pension Reforms in Latin America*, París, Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD).
- Quevedo, E. y otros (2004), *Café y gusanos, mosquitos y petróleo. El tránsito desde la higiene hacia la medicina tropical y la salud pública en Colombia 1973-1953*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia-Instituto de Salud Pública-Centro de Historia de la Medicina “Andrés Soriano Lleras”.
- Quintero Lyons, J.; Navarro Monterroza, A. G. y Meza, M. I. (2005), “La figura del estado de cosas inconstitucionales como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de la población vulnerable en Colombia”, en *Revista Jurídica Mario Alario D Filippo*, n.º 5-05, Cartagena, Universidad de Cartagena.
- Ramírez, M. H. (2006), *De la caridad barroca a la caridad ilustrada. Mujeres, género y pobreza en la sociedad de Santa Fé de Bogotá siglos XVII y XVIII*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia-Siglo del Hombre editores.

- Ramírez Bacca, R. (2008), *Historia laboral de una hacienda cafetera, La Aurora 1882-1982*, Medellín, La Carreta editores.
- Raphael, L. (2008), *Ley y orden. Dominación mediante la administración en el siglo XIX*, Madrid, Siglo XXI editores.
- Rawls, J. (1995), *Teoría de la justicia*, 2.^a edic. en español, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rengifo, J. M. (comp.), (1952), *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*, Bogotá, Antares.
- . (1989), *La seguridad social en Colombia*, 3.^a edic., Bogotá, Temis.
- Restrepo Hoyos, J. (1960), *Aspectos económicos de la seguridad social en Colombia*, Bogotá, Cromos.
- Rezende, F. (1986), Comentario a Thullen, P. (1986), “El financiamiento de las pensiones de la seguridad social: principios, problemas actuales y tendencias”, en Mesa-Lago, C. (selec.), *La crisis de la seguridad social y la atención en salud*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 216-223.
- Rivera Urrutia, E. (2010), “El impacto de la crisis financiera global en el sistema chileno de capitalización individual: lecciones respecto de los desafíos regulatorios”, en Prado A. y Sojo, A., *Envejecimiento en América Latina. Sistemas de pensiones y protección social integral*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)-Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania, pp. 185-202.
- Rodríguez, P. (1997), *Sentimientos y vida familiar en el Nuevo Reino de Granada siglo XVIII*, Bogotá, Ariel.
- . (coord.), (2004), *La familia en Iberoamérica 1550-1980*, Colección Confluencias, Bogotá, Universidad Externado de Colombia-Convenio Andrés Bello.
- . (2004), “La familia en Colombia”, en Rodríguez, P., *La familia en Iberoamérica 1550-1980*, Colección Confluencias, Bogotá, Universidad Externado de Colombia-Convenio Andrés Bello, pp. 247-284.
- Rodríguez Garavito, C. (2010), *Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento*, Bogotá, Universidad de los Andes.
- . (coord.), (2011), *El derecho en América latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, Buenos Aires, Siglo XXI editores.

- (2011), “Beyond the Courtroom: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in Latin America”, en *Texas Law Review*, vol. 89 (7), pp. 1-30, Texas.
- Rodríguez Herrera, A. y Durán Valverde, F. (2000b), *Los costos de la transición en un régimen de beneficio definido*, Unidad de financiamiento para el desarrollo serie n.º 100, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer, M. (2008), “Sobre la configuración constitucional de la seguridad social”, en Monereo Pérez, J. L.; Molina Navarrete, C. y Moreno Vida, M. N. (coords.), *La seguridad social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras*, Granada, Editorial Comares, pp. 97-115.
- Rodríguez Salazar, O. (1992c), “El preámbulo a la seguridad social integral”, en Rodríguez, O.; Arévalo, D.; Ayala, U. y Arévalo, E. I., *Estructura y crisis de la seguridad social en Colombia (1946-1992)*, Bogotá, Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID)-Universidad Nacional, pp. 111-127.
- (2001), “La difícil consolidación de un Estado de Bienestar”, en Misas Arango, G. (edit.), *Desarrollo económico y social en Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Cátedra Manuel Ancizar, pp. 203-230.
- (edit.), (2002), *Hacia una reforma del sistema de seguridad social: salud, pensiones y riesgos profesionales*, Bogotá, Colección La Seguridad Social en la Encrucijada, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas-Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID)-Ministerio de Salud.
- (2002b), “Reformas promercados y Seguridad Social”, en Rodríguez, O. (edit.), *Hacia una reforma del sistema de seguridad social: salud, pensiones y riesgos profesionales*, Bogotá, Colección La Seguridad Social en la Encrucijada, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas-Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID)-Ministerio de Salud, pp. 11-122.
- (2006), “Del patronato al aseguramiento en el sistema de protección social en Colombia: Asistencia, identificación y legitimidad”, en Le Boniec, Y. y Rodríguez Salazar, O. (eds.), *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá-

- Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID)-Universidad Nacional de Colombia, pp. 197-281.
- Rodríguez Salazar, O.; Arévalo, D.; Ayala, U. y Arévalo, E. I. (1992), *Estructura y crisis de la seguridad social en Colombia (1946-1992)*, Bogotá, Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID)-Universidad Nacional.
- Rosanvallon, P. (2004), *La nueva cuestión social*, Buenos Aires, Manantial.
- Rossi, J. (2006), “La obligación de no regresividad en la jurisprudencia del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, en Courtis, C. (comp.), *La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Buenos Aires, Centro de Asesoría Laboral CEDAR-Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), pp. 79-115.
- Safford, F. R. (1977), *Aspectos del siglo XIX en Colombia*, Medellín, Ediciones Hombre Nuevo.
- Salama, P. y otros (2005), *Sistemas de protección social: entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia Facultad de Ciencias Económicas-Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID).
- Sánchez, R. A. (edit. acad.), (2007), *Biopolítica y formas de vida*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.
- Sánchez Salcedo, J. F. (2015), *Los empleados durante el régimen liberal. Acciones políticas y producción simbólica*, Cali, Universidad del Valle.
- Sen, A. (2000), *Desarrollo y libertad*, 9.^a edic., Bogotá, Planeta.
- Sepúlveda, M. (2006), “La interpretación del comité de derechos económicos, sociales y culturales de la expresión ‘progresivamente’”, en Courtis, C. (comp.), *La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Buenos Aires, Centro de Asesoría Laboral CEDAR-Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), pp. 117-150.
- Singh, A. (1996), “Reforma de las pensiones, mercado de valores, formación de capital y crecimiento económico: un comentario crítico sobre las propuestas del Banco Mundial”, en *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 49, 3/96, Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), pp. 27-51.
- Sojo, A. (1999), “La política social en la encrucijada: ¿opciones o disyuntivas?”, en Carpio, J. y Novacovsky, I. (comps.), *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, Buenos Aires, Sistema de Información,

- Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (Siempre)-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)-Fondo de Cultura Económica de Argentina, pp. 267-288.
- Solano, S. P. (2010), "Entre el Código Civil y el Código de Policía. Trabajo, orden doméstico y legislación laboral en el Caribe colombiano en el siglo XIX", *Revista Gaceta Laboral*, Vol. 16, n.º 2, disponible en <http://doctrina.vlex.com/ve/vid/domestico-legislacion-caribe-siglo-xix-275157407> (recuperado el 16 de abril del 2012).
- Taddei, P. J. M.; Mongiardino, C. J. y Naccarato, R. (2007), *Manual de la seguridad social*, 2.ª edic., Buenos Aires, Ábaco de Rodolfo de Depalma.
- Tascón, T. E. (1934), *Derecho constitucional colombiano: Comentarios a la Constitución Nacional*, Bogotá, Minerva.
- Thullen, P. (1986), "El financiamiento de las pensiones de la seguridad social: principios, problemas actuales y tendencias", en Mesa-Lago, C. (selec.), *La crisis de la seguridad social y la atención en salud*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 182-215.
- Tirado Mejía, A. (edit.), (1989), *Nueva historia de Colombia*, Bogotá, Planeta.
- . (1989b), "López Pumarejo: La revolución en marcha", en Tirado Mejía, A. (edit.), *Nueva historia de Colombia*, vol. 1, Bogotá, Planeta, pp. 305-348.
- Tirado Mejía, A. (1995), *Aspectos políticos del primer gobierno de Alfonso López Pumarejo*, Bogotá, Planeta.
- Tirado Mejía, A. y Velásquez, M. (1982), *La reforma constitucional de 1936*, Bogotá, Oveja Negra-Serie monográfica de Ciencias Sociales y Políticas de la Fundación Friedrich Noumann.
- Titelman, D. y Uthoff, A. (2003), *Incertidumbre económica, seguros sociales, solidaridad y responsabilidad fiscal*, Serie financiamiento del desarrollo n.º 134, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Torres López, J. (1996), *Pensiones públicas: ¿y mañana qué?* Barcelona, Ariel.
- Triana, F. Y. (1961), Conferencia (28 de septiembre), en Arriaga Andrade, A. y otros, *La reforma laboral*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Facultad de Derecho, pp. 27-48.
- Turbay, M. M. (2005), "Una mirada de género a la encuesta de calidad de vida 2003: jefatura de hogar y seguridad social en Colombia", en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Colombia (PNUD), *Investigaciones*

- sobre género y desarrollo en Colombia*, Cuadernos PNUD, Bogotá, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Colombia (PNUD)-Presidencia de la República, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, pp. 13-64.
- Uprimny, R.; Rodríguez G., C. y García V., M. (2006), “Las cifras de la justicia”, en Uprimny, R.; Rodríguez G., C. y García V., M. (2006), *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, Colección Vitral, pp. 319-402.
- Uprimny, R.; Rodríguez G., C. y García V., M. (2006), *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, Colección Vitral.
- Uprimny, R. (2006b), “Legitimidad y conveniencia del control constitucional a la economía”, en Uprimny, R.; Rodríguez G., C. y García V., M. (2006), *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, Colección Vitral, pp. 147-200.
- . (2011), “Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: tendencias y desafíos”, en Rodríguez Garavito, C. (coord.), *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, Buenos Aires, Siglo XXI editores, pp. 109-137.
- Uribe Gómez, M. (2007), *Las perspectivas analíticas y los actores del cambio*, en el Colegio de México, Estudios sociológicos, vol. xxv, n.º 2, mayo-agosto 2007, México, pp. 427-461.
- Uribe López, M. (2002), “La reforma a las jubilaciones y la propuesta del ingreso de ciudadanía”, en Fundación Friedrich Ebert de Colombia (Fescol) y Viva la Ciudadanía, *La reforma pensional que Colombia necesita. Mesa de trabajo de la sociedad civil sobre reforma pensional*, Bogotá, Fundación Friedrich Ebert de Colombia (Fescol), pp. 11-22.
- Uribe Mallarino, C. (2002), *La reforma de pensiones en Colombia y la equidad de género*, Unidad mujer y desarrollo serie 41, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- . (2004), “La reforma de pensiones en Colombia y la equidad de género”, en Marco Navarro, F. (coord.), *Los sistemas de pensiones en América Latina, un análisis de género*, Cuaderno n.º 90, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)-Naciones Unidas-Gobierno de los Países Bajos, pp. 179-218.

- Uribe Uribe, R. (1979), *Obras selectas*, tomo I, Bogotá, Colección Pensadores Políticos Colombianos, Cámara de Representantes-Imprenta Nacional.
- Uribe Vargas, D. (1985), *Las constituciones de Colombia*, 2.^a edic., Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, Instituto de Cooperación Iberoamericana.
- Urrutia Montoya, M. (1969), *Historia del sindicalismo en Colombia*, Bogotá, Universidad de los Andes.
- Uthoff B., A. (2010), “La trayectoria de la reforma previsional en Chile y el incremento de la solidaridad”, en Prado A. y Sojo, A., *Envejecimiento en América Latina. Sistemas de pensiones y protección social integral*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)-Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania, pp. 27-39.
- Uthoff, A. y Bravo, J. (1999), *Transitional Fiscal Costs and Demographic Factors in Shifting from Unfunded to Funded Pension in Latin American*, Serie de financiamiento del desarrollo n.º 88, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Uthoff, A. y Szalachman, R. (eds.), (1991), *Sistema de pensiones en América Latina, diagnóstico y alternativas de reforma*, vol. 2, Santiago de Chile, Proyecto regional políticas financieras para el desarrollo-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- VVAA (1994), *La política social en los 90. Análisis desde la Universidad*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia-Indepaz.
- Valencia Villa, H. (1993), “Los derechos humanos en la Constitución del 91”, en Dougas, J. (comp.), *La Constitución de 1991: ¿un pacto político viable?*, Bogotá, Universidad de los Andes, Departamento de Ciencia Política, pp. 208-225.
- Vega Cantor, R. (1994), ¿... “Fin de la historia” o desorden mundial? *Crítica a la ideología del progreso y reivindicación del socialismo*, Bogotá, Ediciones Antropos.
- . (2002), “Enclaves, transportes y protestas obreras”, vol. I, en *Gente muy rebelde*, Bogotá, Pensamiento crítico.
- Venturi, A. (1994), *Los fundamentos científicos de la seguridad social*, Secretaría General para la Seguridad Social, Colección Seguridad Social n.º 12, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

- Yepes Arcila, H. y Suelst Cock, V. (edit. acad.), (2012), *La Constitución 20 años después. Visiones desde la teoría y la práctica constitucional*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana-Ibáñez-Konrad Adenauer Stiftung.
- Yepes Parra, A. (1995), *Hacia una utopía. Por la defensa de la seguridad social pública en Colombia*, Medellín, Instituto de Seguros Sociales (ISS)-Universidad Pontificia Bolivariana.
- Yermo, J. (2010), “El papel ineludible de las pensiones privadas en los sistemas de ingresos de jubilación”, en Fuentes, E.; García Herrero, A. y Escrivá, J. L. (eds.), (2010), *Las reformas de los sistemas de pensiones en Latinoamérica. Avances y temas pendientes*, España, BBVA, pp. 41-56.
- Zuleta Holguín, H. (1991), “Las tendencias sociales y económicas de la seguridad social en Colombia y la necesidad de una reforma estructural”, en Molina, C. G. (edit.), *La seguridad social: una reforma pendiente*, Bogotá, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo)-Federación de Aseguradoras de Colombia (Fasecolda)-Tercer Mundo editores, pp. 29-52.

Jurisprudencia

Jurisprudencia internacional

Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia del 28 de febrero del 2003, caso “Cinco pensionistas vs. Perú”, disponible en www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_98_esp.doc (recuperado el 15 de enero del 2011).

Jurisprudencia nacional

CONSEJO DE ESTADO

- Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera, sentencia del 10 de septiembre del 2009, radicado 2008-00504-01, M.P.: Marco Antonio Velilla Moreno.
- , Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección A, sentencia del 29 de abril del 2010, radicado 0293-2004, M.P.: Alfonso Vargas Rincón.
- , Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda, sentencia del 4 de agosto del 2010, radicado (2533-07) 2004-06145, M.P.: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

- , Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda, sentencia del 11 de marzo del 2010, radicado (1563-2009) 25000-23-25-000-2009-00130-01, M.P.: Gerardo Arenas Monsalve.

CORTE CONSTITUCIONAL

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-546 de 1992, M.P.: Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero.

- , Sentencia T-406 de 1992, M.P.: Ciro Angarita Barón.
- , Sentencia T-426 de 1992, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.
- , Sentencia T-453 de 1992, M.P.: Jaime Sanín Greiffenstein.
- , Sentencia T-471 de 1992, M.P.: Simón Rodríguez R.
- , Sentencia T-011 de 1993, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.
- , Sentencia T-135 de 1993, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.
- , Sentencia T-356 de 1993, M.P.: Hernando Herrera Vergara.
- , Sentencia T-406 de 1993, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.
- , Sentencia T-516 de 1993, M.P.: Hernando Herrera Vergara.
- , Sentencia C-012 de 1994, M.P.: Antonio Barrera Carbonell.
- , Sentencia T-56 de 1994, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.
- , Sentencia T-111 de 1994, M.P.: Antonio Barrera Carbonell.
- , Sentencia T-347 de 1994, M.P.: Antonio Barrera Carbonell.
- , Sentencia T-456 de 1994, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.
- , Sentencia C-408 de 1994, M.P.: Fabio Morón Díaz.
- , Sentencia C-126 de 1995, M.P.: Hernando Herrera Vergara.
- , Sentencia C-168 de 1995, M.P.: Carlos Gaviria Díaz.
- , Sentencia T-437 de 1995, M.P.: Fabio Morón Díaz.
- , Sentencia T-076 de 1996, M.P.: Jorge Arango Mejía.
- , Sentencia T-323 de 1996, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.
- , Sentencia C-081 de 1996, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.
- , Sentencia C-089 de 1997, M.P.: Jorge Arango Mejía.
- , Sentencia C-251 de 1997, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.
- , Sentencia T-278 de 1997, M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa.
- , Sentencia T-299 de 1997, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.
- , Sentencia T-339 de 1997, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.
- , Sentencia C-177 de 1998, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.
- , Sentencia C-225 de 1998, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

- , Sentencia C-230 de 1998, M.P.: Hernando Herrera Vergara.
- , Sentencia T-305 de 1998, M.P.: Hernando Herrera Vergara.
- , Sentencia T-360 de 1998, M.P.: Fabio Morón Díaz.
- , Sentencia T-374 de 1998, M.P.: José Gregorio Hernández Galindo.
- , Sentencia T-068 de 1998, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.
- , Sentencia T-014 de 1999, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.
- , Sentencia SU-62 de 1999, M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa.
- , Sentencia T-295 de 1999, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.
- , Sentencia T-827 de 1999, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.
- , Sentencia T-092 del 2000, M.P.: Antonio Barrera Carbonell.
- , Sentencia T-099 del 2000, M.P.: José Gregorio Hernández Galindo.
- , Sentencia SU-90 del 2000, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.
- , Sentencia T-312 del 2000, M.P.: José Gregorio Hernández Galindo.
- , Sentencia T-350 del 2000, M.P.: José Gregorio Hernández Galindo.
- , Sentencia C-427 del 2000, M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa.
- , Sentencia T-671 del 2000, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.
- , Sentencia T-734 del 2000, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.
- , Sentencia T-773 del 2000, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.
- , Sentencia T-1116 del 2000, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.
- , Sentencia C-1165 del 2000, M.P.: Alfredo Beltrán Sierra.
- , Sentencia T-1293 del 2000, M.P.: Fabio Morón Díaz.
- , Sentencia C-1489 del 2000, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.
- , Sentencia T-1205 del 2000, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.
- , Sentencia T-1752 del 2000, M.P.: Cristina Pardo Schlesinger.
- , Sentencia C-247 del 2001, M.P.: Eduardo Montealegre Lynett.
- , Sentencia C-086 del 2002, M.P.: Clara Inés Vargas Hernández.
- , Sentencia C-789 del 2002, M.P.: Rodrigo Escobar Gil.
- , Sentencia T-1000 del 2002, M.P.: Jaime Córdoba Triviño.
- , Sentencia C-1056 del 2003, M.P.: Alfredo Beltrán Sierra.
- , Sentencia C-38 del 2004, M.P.: Eduardo Montealegre Lynett.
- , Sentencia C-754 del 2004, M.P.: Álvaro Tafur Galvis.
- , Sentencia T-1291 del 2005, M.P.: Clara Inés Vargas Hernández.
- , Sentencia T-221 del 2006, M.P.: Rodrigo Escobar Gil.
- , Sentencia T-080 del 2008, M.P.: Rodrigo Escobar Gil.
- , Sentencia C-727 del 2008, M.P.: María Victoria Calle Correa.

- , Sentencia T-590 del 2008, M.P.: Jaime Córdoba Triviño.
- , Sentencia T-1036 del 2008, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.
- , Sentencia T-1234 del 2008, M.P.: Rodrigo Escobar Gil.
- , Sentencia T-453 del 2009, M.P.: Juan Carlos Henao Pérez.
- , Sentencia T-539 del 2009, M.P.: Humberto Sierra Porto.
- , Sentencia C-428 del 2009, M.P.: Mauricio González Cuervo.
- , Sentencia C-556 del 2009, M.P.: Nilson Pinilla Pinilla.
- , Sentencia T-849 del 2009, M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- , Sentencia C-895 del 2009, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio.
- , Auto 305 del 2009, M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.
- , Sentencia T-016 del 2010, M.P.: Juan Carlos Henao Pérez.
- , Sentencia T-138 del 2010, M.P.: Mauricio González Cuervo.
- , Sentencia T-784 del 2010, M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto.
- , Sentencia T-891 del 2010, M.P.: María Victoria Calle.
- , Sentencia C-529 del 2010, M.P.: Mauricio González Cuervo.
- , Sentencia T-362 del 2011, M.P.: Mauricio González Cuervo.
- , Sentencia T-431 del 2011, M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- , Sentencia T-762 del 2011, M.P.: María Victoria Calle Correa.
- , Sentencia C-440 del 2011, M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.
- , Sentencia T-477 del 2011, M.P.: María Victoria Calle Correa.
- , Sentencia T-806 del 2011, M.P.: María Victoria Calle Correa.
- , Sentencia T-855 del 2011, M.P.: Nilson Pinilla Pinilla.
- , Sentencia T-149 del 2012, M.P.: Juan Carlos Henao Pérez.
- , Sentencia C-288 del 2012, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.
- , Sentencia T-205 del 2012, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio.
- , Sentencia T-246 del 2012, M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- , Sentencia T-896 del 2013, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

* Las sentencias del Tribunal Supremo del Trabajo y de la Corte Suprema de Justicia anteriores a 1990 fueron tomadas de Constaín, M. A., *Jurisprudencia del Trabajo*, Temis.

Colombia, Corte Suprema de Justicia, Sala de Negocios Generales, sentencia del 4 de mayo de 1926, M.P.: Luzardo Fortoul.

- , Tribunal Supremo del Trabajo, sentencia del 8 de octubre de 1947, *G. T.* Tomo II, n.º 5-16, pp. 409 y 412.
 - , 10 de octubre de 1947, *G. T.* Tomo II, n.º 5-16, p. 423.
 - , 15 de agosto de 1948, M.P.: Castor Jaramillo Arrubla. Tomo III, n.º 17-28, pp. 423-440.
 - , 22 de noviembre de 1948, M.P.: Diógenes Sepúlveda Mejía, *G. T.* Tomo III, n.º 17-28, pp. 710-711.
 - , 31 de marzo de 1949, M.P.: Castor Jaramillo Arrubla, *G. T.* Tomo IV, n.º 29-40, p. 436.
 - , 21 de julio de 1949, M.P.: Luis Alberto Bravo, *G. T.* Tomo IV, n.º 29-40, p. 649.
 - , 19 de septiembre de 1949, *G. T.* Tomo IV, n.º 29 a 40, pp. 828, 830, 831.
 - , 22 de octubre de 1949, M.P.: Diógenes Sepúlveda Mejía, *G. T.* Tomo IV, n.º 29-40, p. 930.
 - , 1.º de marzo de 1950, *G. T.* Tomo V, n.º 41-52, p. 181.
 - , 21 de marzo de 1950, M.P.: Luis Alberto Bravo, *G. T.* Tomo V, n.º 41-52, p. 170.
 - , 27 de abril de 1950, M.P.: Diógenes Sepúlveda Mejía, *G. T.* Tomo V, n.º 41-52, p. 267.
- Colombia, Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, sentencia del 31 de octubre de 1950, *G. J.* Tomo V, n.º 41-52, p. 878.
- , sentencia del 16 de diciembre de 1953.
 - , sentencia del 18 de marzo de 1954.
 - , sentencia del 8 de noviembre de 1954.
 - , sentencia del 9 de diciembre de 1954.
 - , sentencia del 10 de diciembre de 1954.
 - , sentencia del 18 de diciembre de 1954.
 - , sentencia del 8 de marzo de 1955.
 - , sentencia del 29 de marzo de 1955.
 - , sentencia del 12 de mayo de 1955.
 - , sentencia del 23 de junio de 1955.
 - , sentencia del 13 de diciembre de 1955.
 - , sentencia del 21 de abril de 1956.
 - , sentencia del 7 de junio de 1957, *G. J.* Tomo LXXXV, n.º 2183, p. 492.

- , sentencia del 18 de junio de 1957, *G. J.* Tomo LXXXV, n.º 2183, pp. 571 y 572.
- , sentencia del 16 de septiembre de 1958, *G. J.* Tomo LXXXIX, n.º 2202, p. 265.
- , sentencia del 4 de abril de 1959, *G. J.* Tomo XC, n.º 2210, pp. 401-402.
- , sentencia del 21 de febrero de 1974, M.P.: José Eduardo Gnecco Correa.
- , sentencia del 25 de febrero de 1974, M.P.: Juan Benavides Patrón.
- , sentencia del 5 de abril de 1974, M.P.: José Eduardo Gnecco Correa.
- , sentencia del 27 de junio de 1974, M.P.: José Eduardo Gnecco Correa.
- , sentencia del 11 de diciembre de 1974, M.P.: Juan Benavides Patrón.
- , sentencia del 20 de agosto de 1975, M.P.: José Eduardo Gnecco Correa.
- , sentencia del 18 de agosto de 1998, radicado 10630, M.P.: Rafael Méndez Arango y Jorge Iván Palacio Palacio.
- , sentencia del 2 de febrero del 2000, radicado 12961, M.P.: Germán Valdés Sánchez.
- , sentencia del 27 de abril del 2010, radicado 37851, M.P.: Eduardo López Villegas.
- , sentencia del 16 de junio del 2010, radicado 37931, M.P.: Eduardo López Villegas.
- , sentencia del 7 de septiembre del 2010, radicado 36280, M.P.: Camilo Tarquino Gallego.
- , sentencia del 26 de octubre del 2010, radicado 38915, M.P.: Eduardo López Villegas.
- , sentencia del 24 de abril del 2012, radicado 39797, M.P.: Carlos Ernesto Molina Monsalve.
- , sentencia del 8 de mayo del 2012, radicado 35319, M.P.: Elsy del Pilar Cuello Calderón.
- , sentencia del 20 de junio del 2012, radicado 42540, M.P.: Jorge Mauricio Burgo Ruiz.
- , sentencia del 26 de junio del 2012, radicado 38614, M.P.: Luis Gabriel Miranda Buelvas.
- , sentencia del 10 de julio del 2012, radicado 42423, M.P.: Jorge Mauricio Burgos Ruiz.

Normatividad nacional

Asamblea Nacional Constituyente (ANC)

Colombia, *Gaceta Constitucional* n.º 5 del 15 de febrero de 1991.

- n.º 7 del 18 de febrero de 1991.
- n.º 11 del 27 de febrero de 1991, p. 11.
- n.º 27 del 26 de marzo de 1991.
- n.º 45 del 13 de abril de 1991.
- n.º 60 del 26 de abril de 1991.
- n.º 78 del 21 de mayo de 1991.
- n.º 107 del 24 de junio de 1991.
- n.º 113 del 5 de julio de 1991.
- n.º 136 del 11 de noviembre de 1991.

Proyectos de ley

Colombia, Archivo del Congreso (1928). Senado de la República, proyectos.

Tomo I, vol. 1062.

- (1930). Senado de la República, sesiones ordinarias y extraordinarias. Tomo IV, vol. 1086, pp. 363-369.
- (1931). Senado de la República, proyectos. Tomo I, vol. 1107, pp. 206-209.
- (1933). Cámara de Representantes, proyectos. Tomo III, vol. 1197, pp. 390-393.
- (1935). Cámara de Representantes, sesiones ordinarias. Tomo I, vol. 38, p. 378.
- (1936). Cámara de Representantes, proyectos. Tomo I, vol. 1236.
- (1936b). Senado de la República, proyectos. Tomo I, vol. 1214.
- (1937). Cámara de Representantes. Tomo I, vol. 1252, pp. 333-339.
- (1938). Cámara de Representantes, proyectos. Tomo I, vol. 1296, pp. 33-38.
- (1938b). Senado de la República, proyectos. Tomo III, vol. 1348, p. 39.
- (1941). Cámara de Representantes, proyectos. Tomo III, vol. 1368, pp. 236-238.
- (1942). Cámara de Representantes, proyectos para segundo debate. Tomo II, pp. 58 a 72.

- (1942b). Cámara de Representantes, proyectos para segundo debate. Tomo iv, vol. 1381, pp. 12 a 14.
- (1942c). Senado de la República, sesiones ordinarias. Vol. 221, n.º 21, p. 132.
- (1942d). Senado de la República. Sesiones extraordinarias. Serie 1.^a, n.º 1, vol. 234, pp. 1 a 2.
- (1943). Senado de la República. Tomo ii, vol. 1411 pp. 293 a 295.
- (1943b). Cámara de Representantes, proyectos. Tomo iv, vol. 1396, pp. 428 a 430.
- (1943c). Cámara de Representantes, proyectos. Tomo i, vol. 1393, pp. 2 a 6.
- (1943d). Cámara de Representantes, proyectos. Tomo i, vol. 1393, pp. 413 a 417.
- (1945). Anales del Senado, serie i, Acta de la Comisión v en sesión del 8 de agosto de 1945, 9 de agosto, n.º 11.
- (1945b). Anales del Senado, serie i, Acta de la Comisión v en sesión del 8 de agosto de 1945, 10 de agosto, n.º 12.
- (1945c). Ponencia n.º 1 de la Comisión v, 14 de agosto, n.º 1.
- (1945d). Acta n.º 11 de la Comisión v del Senado, sesión extraordinaria del 23 de agosto de 1945, 24 de agosto, n.º 9.
- (1945e). Acta n.º 13 de la Comisión v del Senado, sesión del 27 de agosto de 1945, 27 de agosto, n.º 11.
- (1945f). Acta n.º 14 de la Comisión v del Senado, sesión del 28 de agosto de 1945, 30 de agosto, n.º 14.
- (1945g). Acta n.º 20 de la Comisión v del Senado, sesión del 4 de septiembre de 1945, 11 de septiembre, n.º 24, pp. 564-566.
- (1945h), memorándum, 15 de septiembre, n.º 28, p. 665.
- (1945i). Comunicación del 19 de septiembre de 1945, 24 de septiembre, n.º 35, p. 845.
- (1945j). Acta n.º 35 de la Comisión v del Senado, 8 de octubre, pp. 1108-1112.
- (1945k). Acta n.º 39 de la Comisión v del Senado, sesión del 16 de octubre de 1945, 22 de octubre, n.º 56, pp. 1343-1346.
- (1945l). Acta n.º 43 de la Comisión v del Senado, sesión del 24 de octubre de 1945, 2 de noviembre, n.º 65, pp. 1602-1603.

- (1945m). Acta n.º 46 de la Comisión v del Senado, sesión del 30 de octubre de 1945, 5 de noviembre, n.º 67, pp. 1658-1660.
- (1945n). Acta n.º 48 de la Comisión v del Senado, sesión del 6 de noviembre de 1945, 17 de noviembre, pp. 2022-2025.
- (1945o). Acta n.º 53 de la Comisión v del Senado, sesión del 20 de noviembre de 1945, n.º 91, pp. 2450-2484.
- (1945p), 6 de diciembre, n.º 95, pp. 1593-1594.
- (1946). Tomo v, vol. 624, pp. 268 y ss.
- (1946b). Relación de debates, Comisión v del Senado, 25 de enero de 1946, n.º 109, pp. 1211-1215.
- (1946c). Actas de Comisiones, Comisión v de la Cámara de Representantes, 3 de agosto de 1946, n.º 12, pp. 123-125.
- (1946d). Acta n.º 53 de la Comisión v de la Cámara de Representantes, 14 de septiembre de 1946, n.º 47, pp. 634-636.
- (1946e). Acta n.º 23 de la Comisión v de la Cámara de Representantes, 2 de octubre de 1946, n.º 62, pp. 873-875.
- (1946f). Acta n.º 25 de la Comisión v de la Cámara de Representantes, 27 de septiembre de 1946, n.º 67, pp. 976-977.
- (1946g). Ponencia, Comisión v de la Cámara de Representantes, 20 de noviembre de 1946, n.º 102, pp. 1625-1627.
- (1946h). Ponencia, Comisión v de la Cámara de Representantes, 21 de noviembre de 1946, n.º 103, pp. 1678-1679.
- (1946i). Comisión v de la Cámara de Representantes, Vol. 624, Tomo x, pp. 371-382.
- Proyecto de Ley 155 de 1992 Senado, 204 de 1992 Cámara de Representantes, “por el cual se crea el sistema integral de seguridad social y se dictan otras disposiciones”, *Gaceta del Congreso* n.º 4781993.
- Proyecto de Ley 47 del 2002 Senado, 47 Cámara de Representantes, “por el cual se convoca a un referendo y se somete a consideración del pueblo un Proyecto de Reforma Constitucional”, *Gaceta del Congreso* n.º 323 del 2002.
- Proyecto de Ley 56 del 2002 Senado, 055 del 2002 Cámara de Representantes, “por el cual se define el Sistema de Protección Social, se prevén algunos programas contra el riesgo del desempleo, se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones” previsto

en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los regímenes pensionales exceptuados y especiales”, *Gaceta del Congreso* 51/2003.

- Proyecto de Ley 57 del 2002 Senado, 56 del 2002 Cámara de Representantes, “por el cual se dictan normas para promover empleabilidad y desarrollar la protección social”, *Gaceta del Congreso* n.º 0332003.
- Proyecto de Acto Legislativo 11 Senado del 2004, 034 del 2004 Cámara de Representantes, acumulado al proyecto de Acto Legislativo 127 del 2004 Cámara de Representantes.

Legislación

Colombia, Constitución Nacional de 1991, Bogotá, Nueva Ley.

Colombia, Congreso General, (1821), Decreto del 13 de octubre de 1821, *sobre memoria de los muertos por la Patria, y consideraciones y recompensas a que son acreedores sus viudas, huérfanos y padres*, Rosario de Cúcuta, Codificación Nacional, tomo I, pp. 131-132.

- , el Senado y la Cámara de Representantes de la República de Colombia reunidos en Congreso, (1823), Decreto del 23 de junio de 1823, *que declara al reverendo obispo de Panamá, fray José Higinio Durán, el goce de la pensión de dos mil pesos anuales que estaban señalados a aquella mitra por el Gobierno español*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo I, pp. 191-192.
- , (1823), Decreto del 26 de julio de 1823, *que concede al Libertador Presidente una pensión de treinta mil pesos anuales, durante su vida*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo I, pp. 233-234.
- , (1823), Ley del 5 de agosto de 1823, *que declara el modo y términos con que se debe conceder su retiro a los empleados civiles y de hacienda*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo I, pp. 270-272.
- , (1825), Decreto del 11 de marzo de 1825, *que concede al General Francisco Bermúdez el excedente que contra él resulta en la hacienda de la Soledad, adjudicada por su haber militar*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo II, p. 36.
- , (1825), Decreto del 5 de abril de 1825, *por el cual se concede al presbítero Francisco Mariano Fernández una pensión vitalicia*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo II, pp. 61-62.
- , (1825), Decreto del 11 de abril de 1825, *que encarga al Poder Ejecutivo el pago de los sueldos del Libertador Presidente en calidad de tál (sic), y del haber*

- que le corresponde por la Ley del 28 de septiembre del año undécimo*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo II, pp. 85-86.
- , Simón Bolívar, etc., etc., (1827), Decreto del 19 de enero de 1827, *que concede parte del sueldo a los oficiales de que trata el Decreto de 16 de enero de 1817*, Caracas, Codificación Nacional, tomo III, pp. 12-13.
 - , Senado y Cámara de Representantes de la República de Colombia, reunidos en Congreso, (1827), Ley 23 de julio de 1827, *que manda no se cobre a los militares la contribución conocida con el nombre de montepío*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo III, p. 284.
 - , Domingo Caicedo, General de Brigada y Vicepresidente de la República encargado del poder Ejecutivo, etc., (1830), Decreto del 17 de mayo de 1830, *que ordena retener la cuarta parte del sueldo de los empleados*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo IV, pp. 201-202.
 - , Congreso Constituyente, (1830), Decreto del 19 de mayo de 1830, *por el cual se honra al Libertador Simón Bolívar*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo IV, pp. 202-203.
 - , Domingo Caicedo, General de Brigada y Vicepresidente de la República encargado del poder Ejecutivo, etc., (1831), Decreto del 30 de junio de 1831, *que declara que los militares invalidados en el servicio de la República serán retirados con el fuero, uniforme y la mitad del sueldo*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo IV, pp. 272-274.
 - , Convención del Estado de la Nueva Granada, (1832), Ley del 2 de abril de 1832, *Orgánica del Ejército*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo IV, pp. 431-438.
 - , Senado y Cámara de Representantes del Estado de la Nueva Granada, reunidos en Congreso, (1833), Ley del 10 de junio de 1833, *que organiza el Ejército permanente*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo V, pp. 93-105.
 - , (1834), Ley del 22 de mayo de 1834, *que asigna una pensión a José Miguel Pey*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo V, p. 301.
 - , (1834), Decreto del 22 de mayo de 1834, *sobre jubilaciones de empleados*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo V, p. 302.
 - , (1835), Decreto del 6 de junio de 1835, *que concede una pensión a José Antonio Olaya*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo V, pp. 503-504.
 - , (1837), Decreto del 29 de mayo de 1837, *que declara los goces de la ley orgánica del Ejército a ciertos militares que sirvieron en la época de 1810 a 1818*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo VI, pp. 338-339.

- , (1837), Ley del 7 de junio de 1837, *segunda adicional a la orgánica del Ejército*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo vi, pp. 393-400.
- , (1838), Decreto del 23 de mayo de 1838, *que concede una pensión a Juan de Dios Haro*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo viii, p. 78.
- , (1840), Decreto del 1.º de mayo de 1840, *que asigna una pensión a Joaquín Indalecio Castro*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo viii, p. 537.
- , Pedro Alcántara Herrán, Presidente de la Nueva Granada, (1841), Decreto del 21 de febrero de 1841, *que designa la parte de sueldo que por ahora deben recibir los jefes, oficiales e individuos de tropa en servicio y los demás empleados del Ejército*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo ix, pp. 158-159.
- , Senado y Cámara de Representantes de la Nueva Granada reunidos en Congreso, (1841), Decreto del 16 de abril de 1841, *sobre honores y recompensas a los individuos del Ejército que hicieron la campaña de Pasto en 1839 y 1840*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo ix, pp. 189-190.
- , (1841), Decreto del 19 de abril de 1841, *que concede honores a la memoria del esclarecido General Juan José Neira*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo ix, pp. 193-194.
- , Pedro Alcántara Herrán, Presidente de la República, (1841), Decreto del 9 de agosto de 1842, *sobre formación de cuerpos de depósito de los militares separados del servicio activo*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo ix, p. 561.
- , (1852), Decreto del 9 de agosto 1842, *sobre formación de cuerpos de depósito de los militares separados del servicio activo*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo ix, pp. 560-563.
- , Senado y Cámara de Representantes de la Nueva Granada reunidos en Congreso, (1843), Ley del 9 de junio de 1843, *sobre montepío militar*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo x, pp. 277-281.
- , (1843), Ley del 19 de junio de 1843, *que asigna pensión a las madres, viudas y huérfanos de los granadinos muertos en campaña por defender la Constitución y leyes de la República*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo x, pp. 308-310.
- , Pedro Alcántara Herrán, Presidente de la Nueva Granada, (1843), Decreto del 24 de agosto de 1843, *sobre amortización de cartas de crédito expedidas por las intendentes de guerra y marina por sueldos y pensiones militares retenidos*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo x, pp. 375-376.

- , Senado y Cámara de Representantes de la Nueva Granada reunidos en Congreso, (1844), Decreto del 1.º de junio de 1844, *que asigna tierras baldías a ciertos militares*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo x, p. 566.
- , (1844), Decreto del 5 de junio de 1844, *que concede una pensión de diez pesos mensuales a la viuda del soldado José Pinza*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo x, p. 611.
- , Pedro Alcántara Herrán, Presidente de la Nueva Granada, (1844), Decreto del 27 de junio de 1844, *por el cual se asignan tierras baldías a ciertos militares*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo x, pp. 678-679.
- , Senado y Cámara de Representantes de la Nueva Granada reunidos en Congreso, (1845), Decreto del 16 de mayo de 1845, *que declara el goce a que se han hecho acreedores los que han prestado sus servicios en calidad de médicos cirujanos en el Ejército sin tener el grado de doctor*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo xi, pp. 287-288.
- , (1846), Ley del 20 de mayo de 1846, *sobre recompensas militares*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo xi, pp. 306-309.
- , (1846), Ley del 29 de mayo de 1846, *que concede pensiones alimenticias a las viudas de militares de la Independencia*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo xi, pp. 323-324.
- , (1846), Ley del 29 de mayo de 1846, *sobre recompensas militares*, Bogotá, Codificación Nacional, Tomo xi, pp. 306-309.
- , (1846), Ley del 2 de junio de 1846, *sobre pensiones civiles*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo xi, pp. 335-337.
- , Tomás Cipriano de Mosquera, Presidente de la República, (1846), Decreto del 1.º de julio de 1846, *sobre asignación de tierras baldías a ciertos militares*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo xi, pp. 423-424.
- , Senado y Cámara de Representantes de la Nueva Granada reunidos en Congreso, (1847), Decreto del 20 de mayo de 1847, *que asigna a la viuda del doctor José Joaquín Camacho una pensión durante su vida*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo xii, pp. 74-75.
- , (1847), Ley del 1.º de junio de 1847, *sobre montepío militar*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo xii, pp. 119-125.
- , (1847), Decreto del 7 de junio de 1847, *adicional a las de crédito nacional*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo xii, pp. 140-145.

- , (1847), Ley del 8 de junio de 1847, *adicional a la del 29 de mayo de 1846, que concede pensiones alimenticias a las viudas de los militares de la Independencia*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo XII, pp. 191-192.
- , Tomás Cipriano de Mosquera, Presidente de la República, (1847), Decreto del 22 de junio de 1847, *en ejecución de la ley sobre montepío militar*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo XII, pp. 288-304.
- , (1848), Decreto del 29 de abril de 1848, *que concede una pensión vitalicia a la señora Josefa Díaz, madre del coronel Atanasio Girardot*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo XIII, pp. 62-63.
- , (1848), Ley del 10 de mayo de 1848, *adicional a la del 29 de mayo de 1846, que concede pensión alimenticia a las viudas de militares de la Independencia*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo XIII, pp. 78-79.
- , (1848), Decreto del 19 de mayo de 1848, *en honor a la memoria del teniente coronel Liborio Mejía*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo XIII, pp. 173-174.
- , (1848), Decreto del 29 de mayo de 1848, *que concede una pensión a Manuel Márquez*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo XIII, p. 184.
- , (1849), Decreto del 6 de abril de 1849, *que determina de qué fondos debe pagarse una pensión asignada al doctor José Zapata*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo XIII, p. 383.
- , (1849), Decreto del 15 de mayo de 1849, *que concede una pensión a la señora Pascuala Muñoz*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo XIII, p. 412.
- , (1849), Decreto del 27 de mayo de 1849, *que concede pensión a las huérfanas del ciudadano Francisco José de Caldas*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo XIII, p. 429.
- , (1850), Decreto del 11 de mayo de 1850, *que concede una pensión a Francisco Javier Matiz*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo XIV, pp. 48-49.
- , (1850), Decreto del 17 de mayo de 1850, *en honor a la memoria del ciudadano José Acevedo y Gómez*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo XIV, pp. 57-58.
- , (1851), Decreto del 16 de mayo de 1851, *que concede sueldo íntegro durante su vida a los militares que pertenecieron a la Legión Británica o Irlandesa*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo XIV, pp. 406-407.
- , (1852), Ley del 14 de mayo de 1852, *que determina los casos en que se pierde el derecho a percibir pensiones ya concedidas*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo XIV, pp. 124-125.

- , Congreso de la Nueva Granada, (1853), Ley del 16 de junio de 1853, *que deroga las de pensiones civiles*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo xv, pp. 554-555.
- , Senado y Cámara de Representantes de la Nueva Granada reunidos en Congreso, (1855), Decreto del 13 de abril de 1855, *que señala pensión del Tesoro Nacional a los padres del ciudadano Agustín Torres*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo xvi, pp. 124-125.
- , (1855), Decreto del 19 de mayo de 1855, *que concede pensión a Clemencia Celis*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo xvi, p. 194.
- , (1857), Decreto del 30 de abril de 1857, *que concede pensión a la viuda del señor José María Carbonell*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo xvii, pp. 333-334.
- , (1858), Ley del 17 de febrero de 1858, *sobre acumulación de sueldos pagaderos por las rentas de los estados a las pensiones que se perciban del Tesoro Nacional*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo xviii, p. 10.
- , Congreso de la Confederación Granadina, (1858), Decreto del 31 de mayo de 1858, *que reduce a alimentarias las pensiones civiles*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo xviii, pp. 95-96.
- , Congreso de la Confederación Granadina, (1859), Decreto del 24 de marzo de 1859, *que concede pensión a la señora Mercedes Nariño*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo xviii, p. 233.
- , Presidente de la Confederación, (1960), Decreto del 10 de mayo de 1860, *sobre licencias de los empleados nacionales, sueldo de los sustitutos y de los interinos, y de acumulación de sueldos y pensiones*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo xix, pp. 66-67.
- , Tomás Cipriano de Mosquera, Presidente provisorio de los Estados Unidos de Nueva Granada, (1861), Decreto del 22 de agosto de 1861, *que concede una pensión vitalicia a Dolores Madrid de Castro*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo xix, pp. 236-237.
- , (1861), Decreto del 26 de noviembre de 1861, *que concede pensión a la viuda e hijos menores del ciudadano General José María Obando*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo xx, pp. 487-488.
- , Convención Nacional, (1863, 10 de febrero), Ley 2.^a de 1863, *decreto en honor del ciudadano General Tomás C. de Mosquera, y sobre concesión a su favor de una renta vitalicia*, Rionegro, Codificación Nacional, tomo xx, p. 237.

- , Congreso de los Estados Unidos de Colombia, (1865, 27 de marzo), Ley 9 de 1865, *decreto aumentando la pensión a la viuda e hijos del General José María Obando*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo xxii, p. 16.
- , (1866, 24 de marzo), Ley 10 de 1866, *decreto concediendo una pensión alimenticia al soldado de la Independencia Francisco Alzate*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo xxi, p. 243.
- , (1868, 20 de mayo), Ley 19 de 1868, *decreto que concede una pensión vitalicia al señor Juan Rozo Vargas*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo xxiii, p. 323.
- , (1871, 11 de marzo), Ley 12 de 1871, *decreto que concede pensión alimenticia a Francisco Villa, soldado de la Independencia*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo xxv, p. 195.
- , (1871, 1.º de junio), Ley 40 de 1871, *por la cual se mandan pagar en dinero los intereses de los vales de la renta sobre el Tesoro que se apliquen a la instrucción pública*, Bogotá, Codificación Nacional, pp. 54-55.
- , (1871, 23 de mayo), Ley 55 de 1871, *decreto que asimila ciertas pensiones a las de los militares de la Independencia*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo xxv, p. 267.
- , (1871, 1.º de junio), Ley 60 de 1871, *decreto por el cual se concede una pensión vitalicia a la señora Teresa Nariño*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo xxv, p. 270.
- , (1872, 6 de marzo), Ley 5.ª de 1872, *decreto por el cual se concede una pensión a la señora Amalia Peña, hija del militar de la Independencia benemérito Coronel Pedro A. de la Peña*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo xxvi, p. 12.
- , (1873, 1.º de mayo), Ley 34 de 1873, *por la cual se concede a la señorita Soledad Obando la pensión de que disfrutaba la señora Timotea Carvajal de Obando*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo xxvi, p. 374.
- , (1873, 9 de mayo), Ley 63 de 1873, *por la cual se concede una gracia en consideración a la memoria de Policarpo Salavarría*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo xxvi, pp. 403-404.
- , (1874, 4 de junio), Ley 29 de 1874, *en honor a la memoria de Camilo de Torres*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo xxvii, pp. 58-59.
- , (1875, 1.º de junio), Ley 56 de 1875, *que concede pensión a las nietas del General Joaquín Ricaurte*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo xxvii, pp. 359-360.

- , (1880, 29 de julio), Ley 83 de 1880, *que aumenta la pensión concedida a las hijas de Francisco José de Caldas*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo xxx, p. 122.
- , (1882, 9 de junio), Ley 18 de 1882, *por la cual se concede una pensión a la señora Clementina Santander de Freyre*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo xxxii, pp. 41-42.
- , Congreso de los Estados Unidos de Colombia, (1883, 18 de mayo), Ley 14 de 1883, *por la cual se concede una pensión*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo xxxiii, p. 27.
- , Presidente de los Estados Unidos de Colombia, (1884, 7 de febrero), Decreto 822 de 1884, *por el cual se suprimen varias pensiones*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo xxxiv, p. 179.
- , Consejo Nacional Legislativo, (1886, 11 de noviembre), Ley 50 de 1886, *que fija reglas generales sobre concesión de pensiones y jubilaciones*, Bogotá, Codificación Nacional, tomo xxxv, pp. 133-139.
- , Congreso de Colombia, (1890, 7 de diciembre), Ley 96 de 1890, *sobre creación del montepío militar*, Codificación Nacional, tomo xxxix, pp. 201-207.
- , (1896, 18 de noviembre), Ley 117 de 1896, *por la cual se conceden unas pensiones*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 10217, 24 de diciembre de 1896, p. 223.
- , (1896, 2 de diciembre), Ley 149 de 1896, *sobre recompensas militares*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 10231, 9 de enero de 1897, pp. 291-303.
- , (1898, 27 de agosto), Ley 5.^a de 1898, *que reforma la 18 de 1882*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 10761, 19 de septiembre de 1898, p. 917.
- , (1903, 26 de octubre), Ley 39 de 1903, *sobre Instrucción Pública*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 11931, 30 de octubre de 1903, p. 585.
- , Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa, (1905, 22 de abril), Ley 29 de 1905, *sobre pensiones y jubilación*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 12343, 6 de mayo de 1905, p. 382.
- , Presidente de la República de Colombia, (1906, 28 de marzo), Decreto Legislativo 26 de 1906, *por el cual se establece la Caja de Recompensas para los empleados de los ramos Postal y Telegráfico*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 12610, 2 de abril de 1906, pp. 297-298.

- , Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa, (1907, 24 de abril), Ley 7.^a de 1907, *que crea y organiza la Oficina de Procuradores Revisores de Cuentas*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 12936, 30 de abril de 1907, pp. 405-406.
- , (1927, 23 de noviembre), Ley 102 de 1927, *sobre aumento y reconocimiento de pensiones*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 20655, 23 de noviembre de 1927, pp. 382-385.
- , (1909, 10 de marzo), Ley iv de 1909, *por la cual se concede una pensión*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 13590, 13 de marzo de 1909, p. 361.
- , Congreso de Colombia, (1909, 27 de noviembre), Ley 52 de 1909, *por la cual se deroga el Decreto Legislativo número 26 de 1906 (sobre Caja de Recompensas á empleados de Correos y Telégrafos), y se fija el personal de la Sección de Suministros, Empréstitos y Expropiaciones*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 13851, 1.º de diciembre de 1909, p. 533.
- , (1912, 16 de noviembre), Ley 82 de 1912, *por la cual se establece la Caja de Auxilios de los ramos Postal y Telegráfico*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 14751, 23 de noviembre de 1912, pp. 137-139.
- , (1914, 4 de diciembre), Ley 114 de 1913, *que crea pensiones de jubilación a favor de los maestros de escuela*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 15069, 15 de diciembre de 1913, pp. 3561-3562.
- , (1915, 15 de noviembre), Ley 57 de 1915, *sobre reparaciones por accidentes de trabajo*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 15646, 15 de noviembre de 1915, pp. 1561-1562.
- , (1918, 19 de noviembre), Ley 46 de 1918, *por la cual se dicta una medida de salubridad pública y se provee a la existencia de habitaciones higiénicas para la clase proletaria*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 16549, 19 de noviembre de 1918, pp. 88-90.
- , (1919, 24 de diciembre), Ley 115 de 1919, *por la cual se regula la indemnización debida a ciertos funcionarios o empleados civiles*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 17007, 29 de diciembre de 1919, p. 431.
- , (1922, 7 de junio), Ley 32 de 1922, *que adiciona a la 57 de 1915 y la 37 de 1921, sobre seguros de vida*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 18349 y 18350, 23 de junio de 1922, pp. 190-192.
- , (1925, 31 de enero), Ley 15 de 1925, *sobre higiene social y asistencia pública*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 19821, 9 de febrero de 1925, pp. 221-223.

- , (1925, 13 de febrero), Ley 25 de 1925, *por la cual se dispone el traslado de unas pensiones*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 19828, 17 de febrero de 1925, pp. 271-276.
- , (1925, 17 de noviembre), Ley 75 de 1925, sobre sueldo de retiro para Oficiales del Ejército, y por la cual se dictan algunas disposiciones sobre pensiones militares, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 20053, 20 de noviembre, pp. 301-302.
- , (1927, 23 de noviembre), Ley 102 de 1927, *sobre aumento y reconocimiento de pensiones*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 20655, 23 de noviembre de 1927, pp. 382-385.
- , (1928, 22 de noviembre), Ley 116 de 1928, *por la cual se aclaran y reforman varias disposiciones de la Ley 102 de 1927*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 20956 y 20956, 28 de noviembre y 11 de diciembre de 1928, respectivamente, pp. 235-237.
- , (1931, 23 de junio), Ley 83 de 1931, *sobre sindicatos*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 21735, 10 de julio de 1931, p. 112.
- , (1931, 7 de septiembre), Ley 98 de 1931, *por la cual se dan unas autorizaciones al Gobierno y se abre un crédito extraordinario*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 21788, 12 de septiembre de 1931, pp. 9-10.
- , (1932, 16 de julio), Ley 1.º de 1932, *por la cual se provee a la jubilación de los empleados y obreros ferroviarios*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 22046, 28 de julio de 1932, pp. 3-4.
- , (1933, 23 de noviembre), Ley 42 de 1933, *sobre pensiones de jubilación a determinados profesores de educación pública y privada*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 22452, 1.º de diciembre de 1933, pp. 84-85.
- , (1933, 28 de noviembre), Ley 45 de 1933, *por la cual se determinan los derechos y auxilios de los empleados y demás personal de la Imprenta Nacional*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 22455, 5 de diciembre de 1933, pp. 119-121.
- , (1936, 14 de enero), Ley 6.ª de 1936, *por la cual se conceden unas jubilaciones y se otorgan autorizaciones al Presidente de la República en el ramo de Guerra*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 23095, 28 de enero de 1936, pp. 22-23.
- , (1936, 31 de marzo), Ley 66 de 1936, *por la cual se establece el ahorro obligatorio de los empleados y obreros, se crea la Sección de Ahorro y Previsión Social y se dictan otras disposiciones relacionadas con la construcción de habitaciones económicas*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 23184, 16 de mayo de 1936, pp. 206-209.

- , (1937, 29 de julio), Ley 54 de 1937, *por la cual se suspende la vigencia de la Ley 66 de 1936 sobre ahorro obligatorio de los empleados y obreros*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 23550, 10 de agosto de 1937, p. 265.
- , (1937, 14 de septiembre), Ley 70 de 1937, *por la cual se modifica la Ley 2.ª de 1932 y se dictan otras disposiciones en los ramos de Correos y Telégrafos*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 23603, 13 de octubre de 1937, p. 68.
- , (1937, 8 de noviembre), Ley 153 de 1937, *por la cual se fijan unas asignaciones y pensiones y se dictan otras disposiciones*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 23923, 14 de noviembre de 1937, pp. 84-85.
- , Presidente de la República, (1938, 11 de marzo), Decreto 475 de 1938, *por el cual se reorganiza y reforma la Caja de Auxilios de la Policía Nacional, que en lo sucesivo se denominará Caja de Protección Social de la Policía Nacional*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 23748, 7 de abril de 1938, pp. 81-84.
- , Congreso de la República, (1938, 16 de noviembre), Ley 165 de 1937, *por la cual se crea la carrera administrativa*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 23930, 22 de noviembre de 1938, pp. 166-171.
- , (1938, 30 de noviembre), Ley 206 de 1938, *por la cual se reforma el artículo 1.º de la Ley 1.ª de 1932*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 23938, 1.º de diciembre de 1938, pp. 236-237.
- , (1939, 24 de noviembre), Ley 29 de 1939, *por la cual se dictan varias disposiciones referentes a la Banda Nacional de Músicos de Bogotá*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 24227, 24 de noviembre de 1939, pp. 35-38.
- , (1939, 13 de diciembre), Ley 48 de 1939, *por la cual se dictan algunas disposiciones sobre pensiones civiles*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 24242, 14 de diciembre de 1939, pp. 62-63.
- , (1940, 10 de diciembre), Ley 63 de 1940, *por la cual se reforma la Ley 1.ª de 1932 y se adiciona el artículo 1.º de la Ley 206 de 1938*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 24539, 16 de diciembre de 1940, pp. 91-92.
- , (1940, 10 de diciembre), Ley 66 de 1940, *por la cual se favorece a los descendientes del General Santander y se dictan otras disposiciones relativas a los descendientes de los próceres de la Independencia*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 24539, 16 de diciembre de 1940, pp. 94-95.
- , (1941, 3 de septiembre), Ley 24 de 1941, *por la cual se decreta un auxilio y se hacen extensivas unas disposiciones legales*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 24754, 5 de septiembre de 1941, pp. 45-46.

- , Presidente de la República, (1942, 31 de julio), Decreto 1850 de 1942, *por el cual se reglamenta el artículo 5.º de la Ley 95 de 1941, sobre prestaciones sociales a los trabajadores de los puertos terminales de Barranquilla y Cartagena*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 25023, 4 de agosto de 1942, pp. 405-408.
- , Congreso de Colombia (1942, 31 de agosto), Ley 10 de 1942, *por la cual se provee a la jubilación de los empleados y obreros de las salinas terrestres y marítimas*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 25051, 8 de septiembre de 1942, p. 826.
- , (1942, 15 de octubre), Ley 22 de 1942, *sobre prestaciones a los funcionarios del Órgano Judicial, del Ministerio Público y de lo Contencioso Administrativo*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 25065, 19 de octubre de 1942, pp. 28-32.
- , (1943, 15 de octubre), Ley 28 de 1943, *sobre prestaciones sociales a los empleados de Correos y Telégrafos*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 25379, 22 de octubre de 1943, pp. 101-103.
- , (1943, 10 de diciembre), Ley 49 de 1943, *por la cual se reforma la escala de las pensiones de jubilación consagrada en la Ley 1.ª de 1932 y se dictan otras disposiciones sobre trabajadores ferroviarios*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 25425, 20 de diciembre de 1943, pp. 135-137.
- , (1943, 21 de diciembre), Ley 67 de 1943, *por la cual se dictan varias disposiciones que modifican la organización y atribuciones de la Corte Suprema de Justicia*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 25431, 28 de diciembre de 1943, p. 946.
- , (1944, 31 de diciembre), Ley 105 de 1944, *por la cual se reconoce una pensión y se decreta un auxilio*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 25759, 6 de febrero de 1945, p. 442.
- , (1945, 19 de febrero), Ley 6.ª de 1945, *por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial del trabajo*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 25772, 21 de febrero de 1945, p. 662; *Diario Oficial*, n.º 25790, 14 de marzo de 1945, p. 953; *Diario Oficial*, n.º 26047, 31 de marzo de 1946, p. 425.
- , (1945, 26 de noviembre), Ley 22 de 1945, *por medio de la cual se reforman las Leyes 2.ª de 1932, 263 de 1938 y 28 de 1943, sobre prestaciones sociales al personal de empleados y obreros del Ministerio de Correos y Telégrafos y se da una autorización*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 25999, 30 de noviembre de 1945, p. 563.

- , (1945, 20 de diciembre), Ley 53 de 1945, *por la cual se adicionan y reforman las Leyes 1.ª de 1932, 206 de 1938, 63 de 1940, 49 de 1943 y 6.ª de 1945, sobre prestaciones sociales a los trabajadores de los ferrocarriles y salinas de la Nación*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 26017, 22 de diciembre de 1945, p. 786; *Diario Oficial*, n.º 26047, 31 de enero de 1946, p. 431.
- , (1945, 21 de diciembre), Ley 71 de 1945, *por la cual se adiciona y reforman las Leyes 22 de 1942, 67 de 1943 y 6.ª de 1945, sobre prestaciones a los funcionarios de la Rama Jurisdiccional, del Ministerio Público, y de lo Contencioso-Administrativo*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 26019, 27 de diciembre de 1945, p. 835; *Diario Oficial*, n.º 26047, 31 de enero de 1946, p. 433.
- , (1946, 20 de diciembre), Ley 64 de 1946, *por la cual se reforma y adiciona la Ley 6.ª de 1945 y se dictan otras disposiciones de carácter social*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 26317, 30 de diciembre de 1946, p. 1145.
- , (1946, 26 de diciembre), Ley 90 de 1946, *por la cual se establece el seguro social obligatorio y se crea el Instituto Colombiano de Seguros Sociales*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 26322, 7 de enero de 1947, p. 25.
- , (1946, 30 de diciembre), Ley 95 de 1946, *por la cual se adicionan y reforman las Leyes 22 de 1942 y 71 de 1945, sobre prestaciones a los empleados de la Rama Jurisdiccional, del Ministerio Público y de lo Contencioso Administrativo, y se dictan otras disposiciones*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 26322, 7 de enero de 1947, p. 32; *Diario Oficial*, n.º 26327, 13 de enero de 1947, p. 95; *Diario Oficial*, n.º 26365, 26 de febrero de 1947, p. 690.
- , (1947, 14 de noviembre), Ley 24 de 1947, *por la cual se adiciona el artículo 29 de la Ley 6.ª de 1945 y se dictan otras disposiciones de carácter social*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 26616, 31 de diciembre de 1947, p. 753.
- , (1947, 23 de diciembre), Ley 64 de 1947, *por la cual se aumentan las pensiones de jubilación de los maestros de escuela primaria y se reforma el artículo 5.º de la Ley 43 de 1945*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 26619, 7 de enero de 1948, p. 37.
- , (1947, 24 de diciembre), Ley 72 de 1947, *por la cual se modifican los artículos 19 y 25 de la Ley 74 de 1945, se dictan disposiciones relacionadas con las prestaciones sociales del personal uniformado y civil de la Policía Nacional y otras sobre Cajas de Previsión Social*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 26620, 8 de enero de 1948, p. 49.

- , (1947, 26 de diciembre), Ley 82 de 1947, *por la cual se adicionan y modifican las Leyes 2.ª de 1945, 100 y 101 de 1946, en relación con ascensos y prestaciones sociales para el personal de las Fuerzas Militares, y se dictan otras disposiciones*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 26620, 8 de enero de 1948, p. 53.
- , Presidente de la República, (1947, 18 de julio), Decreto 2402 de 1947, *por el cual se crea un Departamento en el Ministerio de Trabajo*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 26495, 4 de agosto de 1947, p. 371.
- , (1948, 11 de julio), Decreto 2324 de 1948, *por el cual se dictan algunas disposiciones sobre Seguro Social Obligatorio y se decreta el funcionamiento del Instituto Colombiano de Seguros Sociales*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 26775, 23 de julio de 1948, pp. 434-437.
- , (1948, 23 de diciembre), Decreto 4225 de 1948, *por el cual se aprueban los estatutos del Instituto Colombiano de Seguros Sociales*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 26911, 7 de enero de 1949, pp. 53-58.
- , (1949, 15 de febrero), Decreto 320 de 1949, *por el cual se dictan algunas normas sobre el seguro social obligatorio y se dictan otras disposiciones*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 26944, 15 de febrero de 1949, pp. 756-757.
- , (1950, 5 de agosto), Decreto 2663 de 1950, *sobre el Código Sustantivo del Trabajo*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 27407, 9 de septiembre de 1950, pp. 929-962.
- , Congreso de la República, (1952, 15 de diciembre), Ley 22 de 1952, *por la cual se fijan unas remuneraciones en la Rama Ejecutiva y se dictan otras disposiciones*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 28086, 17 de diciembre de 1952, p. 1146.
- , (1958, 3 de noviembre), Ley 15 de 1958, *por medio de la cual se dictan disposiciones sobre trabajadores mayores de 40 años*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 29823, 14 de noviembre de 1958, p. 433.
- , (1958, 12 de diciembre), Ley 73 de 1958, *orgánica de la Universidad Pedagógica de Colombia*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 29850, 30 de diciembre de 1958, p. 33.
- , (1959, 12 de noviembre), Ley 77 de 1959, *por la cual se aumentan las pensiones de jubilación e invalidez*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 30105, 19 de noviembre de 1959, p. 37; *Diario Oficial*, n.º 30108, 26 de noviembre de 1959, p. 409; *Diario Oficial*, n.º 30123, 15 de diciembre de 1959, p. 537.

- , (1959, 9 de diciembre), Ley 126 de 1959, *por la cual se reorganiza la carrera de oficiales de las Fuerzas Militares*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 30136, 18 de diciembre de 1959, p. 665.
- , (1959, 11 de diciembre), Ley 172 de 1959, *sobre prestaciones sociales de los miembros del Congreso y de las Asambleas Departamentales*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 30139, 30 de diciembre de 1959, p. 15; *Diario Oficial*, n.º 30343, 29 de agosto de 1960, p. 745.
- , Presidente de la República, (1960, 21 de noviembre), Decreto 2661 de 1960, *convierte la Caja de Auxilios de los ramos Postal y Telegráfico en la Caja de Previsión Social de Comunicaciones como establecimiento público*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 30396, 3 de diciembre de 1960, pp. 412-413.
- , Congreso de Colombia, (1961, 10 de marzo), Ley 7.^a de 1961, *sobre pensiones de jubilación de radio-operadores, técnicos de radio y electricidad y oficiales de meteorología al servicio de la Empresa Colombiana de Aeródromos*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 30471, 20 de marzo de 1961, p. 537.
- , (1961, 29 de diciembre), Ley 171 de 1961, *por el cual se reforma la Ley 77 de 1959 y se dictan otras disposiciones*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 30696, 16 de enero, pp. 16 o n.º 30696, 31 de enero de 1962, p. 1851.
- , (1962, 18 de octubre), Ley 48 de 1962, *por la cual se fijan unas asignaciones, se aclara la Ley 172 de 1959 y se dictan otras disposiciones*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 30943, 6 de noviembre de 1962, p. 361.
- , (1962, 13 de diciembre), Ley 70 de 1962, *por la cual se aclaran los artículos 90 y 92 de la Ley 126 de 1959*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 30982, 22 de diciembre de 1962, p. 745.
- , Presidente de la República, (1963, 20 de diciembre), Decreto 3267 de 1963, *Reorganiza la Caja de Previsión Social de Comunicaciones*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 32688, 18 de enero de 1964.
- , Congreso de Colombia, (1964, 31 de diciembre), Ley 67 de 1964, *por la cual se señalan los sueldos de los miembros de la Banda Nacional y se dictan otras disposiciones*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 31587, 20 febrero de 1965, p. 257.
- , Presidente de la República, (1968, 26 de diciembre), Decreto 3132 de 1968, *por el cual se crea el Consejo Nacional de Rehabilitación como entidad asesora del Gobierno adscrito al Instituto Colombiano de Seguros Sociales y se dictan otras disposiciones sobre rehabilitación y empleo del inválido*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 32688, 18 de enero de 1969, p. 54.

- , Congreso de Colombia, (1968, 30 de diciembre), Ley 83 de 1968, *por la cual se modifican las Leyes 20 de 1966 y 48 de 1962, y se dictan otras disposiciones*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 32682, 31 de diciembre de 1968, p. 731.
- , Presidente de la República, (1968, 26 de diciembre), Decreto 3135 de 1968, *por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado, y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 32689, 20 de enero de 1969, p. 57.
- , (1971, 27 de marzo), Decreto Legislativo 433 de 1971, *por el cual se reorganiza el Instituto Colombiano de Seguros Sociales*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 33302, 1.º de mayo de 1971, p. 370.
- , Congreso de la República, (1973, 31 de diciembre), Ley 37 de 1973, *por la cual se establece el Régimen de Seguridad Social del periodista profesional*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 34014, 2 de mayo de 1974, p. 137.
- , Presidente de la República, (1973, 22 de septiembre), Decreto 1935 de 1973, *por el cual se sustituye el texto del Decreto 687 y se modifican algunas normas del Decreto número 433 de 1971 y se dictan otras disposiciones*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 33963, 6 de noviembre, p. 190.
- , (1975, 30 de abril), Decreto 770 de 1975, *por el cual se aprueba el Acuerdo número 536 de 1974 del Consejo Directivo del Instituto Colombiano de Seguros Sociales sobre reglamento general del seguro de enfermedad general y maternidad*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 34319, 15 de mayo de 1975, p. 535.
- , (1976, 27 de enero), Decreto 148 de 1976, *por medio del cual se reorganiza el Instituto Colombiano de Seguros Sociales*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 34496, 24 de febrero de 1976, p. 449.
- , Congreso de Colombia, (1977, 25 de enero), Ley 12 de 1977, *por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para determinar la estructura, régimen y organización de los seguros sociales obligatorios y de las entidades que los administran*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 34722, 22 de noviembre de 1977, p. 344.
- , Presidente de la República, (1977, 18 de julio), Decreto Legislativo 1650 de 1977, *por el cual se determinan el régimen y la administración de los seguros sociales obligatorios y se dictan otras disposiciones*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 34840, 5 de agosto de 1977, p. 419.

- , (1977, 18 de julio), Decreto Legislativo 1651 de 1977, *por el cual se dictan normas sobre administración de personal en el Instituto de Seguros Sociales*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 34840, 5 de agosto de 1977, p. 424.
- , (1977, 18 de julio), Decreto Legislativo 1652 de 1977, *por el cual se determina el sistema especial de clasificación y remuneración correspondiente a las distintas categorías de cargos del Instituto de Seguros Sociales y se dictan otras disposiciones*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 34840, 5 de agosto de 1977, p. 427.
- , (1977, 18 de julio), Decreto 1653 de 1977, *por el cual se establece el régimen especial de prestaciones sociales de los funcionarios de la seguridad social que prestan sus servicios al Instituto de Seguros Sociales*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 34840, 5 de agosto de 1977, p. 430.
- , (1978, 22 de junio), Decreto 1166 de 1978, *por el cual se aprueba un acuerdo de la Junta Administradora del Instituto de Seguros Sociales (fija la estructura orgánica del nivel nacional y seccional del Instituto)*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 35056, 17 de julio de 1978, pp. 201-216.
- , (1978, 4 de agosto), Decreto 1668 de 1978, *por el cual se aprueba un acuerdo de la Junta Administradora del Instituto de Seguros Sociales (fija la estructura orgánica del Instituto a nivel local)*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 35089, 5 de agosto de 1978, pp. 811-818.
- , (1978, 21 de diciembre), Decreto 2805 de 1978, *por el cual se aprueba un acuerdo de la Junta Administradora del Instituto de Seguros Sociales*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 35180, 17 de enero de 1979, p. 178.
- , Congreso de Colombia, (1979, 3 de mayo), Ley 24 de 1979, *por la cual se modifican algunas disposiciones del estatuto que regula la carrera de los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares, y se dictan otras disposiciones*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 35269, 17 de mayo de 1979, p. 569.
- , Presidente de la República, (1979,), Decreto 312 de 1979, *por el cual se aprueba un acuerdo de la Junta Administradora del Instituto de Seguros Sociales*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 35207, 23 de febrero de 1979, p. 607.
- , (1979,), Decreto 573 de 1979, *por el cual se aprueba un acuerdo de la Junta Administradora del Instituto de Seguros Sociales*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 35237, 9 de abril de 1979, p. 51.
- , Congreso de Colombia, (1985, 29 de enero), Ley 33 de 1985, *por la cual se dictan algunas medidas en relación con las Cajas de Previsión y con las*

- prestaciones sociales para el sector público*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 36856, 13 de febrero de 1985, p. 534.
- , (1993, 23 de diciembre), Ley 100 de 1993, *por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 41148, 23 de diciembre de 1993.
 - , Presidente de la República, (1994, 1.º de junio), Decreto 1127 de 1994, *por el cual se reglamenta la administración y el funcionamiento del Fondo de Solidaridad Pensional*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 41378, 2 de junio de 1994, p. 4.
 - , (1994, 1.º de junio), Decreto 1135 de 1994, *por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 257, 258, 259, 260, 261 y 262 de la Ley 100 de 1993*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 41389, 14 de junio de 1994, p. 7.
 - , Congreso de la República, (1999, 4 de agosto), Ley 516 de 1999, *por medio de la cual se aprueba el Código Iberoamericano de Seguridad Social*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 43656, 5 de agosto de 1999, p. 21.
 - , Presidente de la República, (1995, 18 de agosto), Decreto 1387 de 1995, *por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1135 de 1994*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 41973, 24 de agosto de 1995, p. 7.
 - , Congreso de Colombia, (1996, 20 de agosto), Ley 314 de 1996, *por la cual se reorganiza a la Caja de Previsión Social de Comunicaciones, Caprecom, se transforma su naturaleza jurídica y se dictan otras disposiciones*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 42860, 22 de agosto de 1996, pp. 1-2.
 - , (1999, 4 de agosto), Ley 516 de 1999, *por medio de la cual se aprueba el “Código Iberoamericano de Seguridad Social” acordado por unanimidad en la “Reunión de Ministros-Máximos Responsables de Seguridad Social de los países Iberoamericanos”, celebrada en Madrid (España), los días dieciocho (18) y diecinueve (19) de septiembre de mil novecientos noventa y cinco (1995)*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 43656, 5 de agosto de 1999, p. 21.
 - , (2002, 27 de diciembre), Ley 789 del 2002, *por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo del Trabajo*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 45046, 27 de diciembre del 2002, p. 32.
 - , (2002, 27 de diciembre), Ley 790 del 2007, *por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se*

- otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República, Bogotá, Diario Oficial, n.º 45046, 27 de diciembre del 2002, p. 45.*
- , Congreso de Colombia, (2003, 29 de enero), Ley 797 del 2003, *por la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los regímenes pensionales exceptuados y especiales*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 45079, 29 de enero del 2003, p. 1.
 - , Presidente de la República, (2003, 23 de septiembre), Decreto 2681 del 2003, *por el cual se reglamenta la administración y el funcionamiento del Fondo de Solidaridad Pensional*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 45320, 24 de septiembre del 2003, p. 3.
 - , Congreso de Colombia, (2003, 27 de enero), Ley 790 del 2003, *por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 45076, 27 de enero del 2003, p. 1.
 - , Congreso de la República, (2003, 26 de diciembre), Ley 860 del 2003, *por la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 45415, 29 de diciembre del 2003, p. 24.
 - , Presidente de la República, (2004, 9 de diciembre), Decreto 4112 del 2004, *por el cual se modifican los arts. 12, 13, 14, 15, 17, 18 y 19 y se deroga el inc. segundo del párrafo del artículo 9.º del Decreto 569 del 2004*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 45758, 10 de diciembre del 2004, p. 8.
 - , (2004, 26 de febrero), Decreto 569 del 2004, *por el cual se reglamenta la administración y el funcionamiento del Fondo de Solidaridad Pensional*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 45477, 1.º de marzo del 2004, p. 17.
 - , (2005, 22 de julio), Acto Legislativo 1.º del 2005, *por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 45980, 25 de julio del 2005, p. 1.
 - , Congreso de Colombia, (2007, 24 de julio), Ley 1151 del 2007, *por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 46700, 24 de julio del 2007, p. 1.
 - , Presidente de la República, (2007, 1.º de octubre), Decreto 3771 del 2007, *por el cual se reglamenta la administración y el funcionamiento del Fondo*

- de Solidaridad Pensional*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 46768, 1.º de octubre del 2007, p. 48.
- , Congreso de Colombia, (2009, 15 de julio), Ley 1328 del 2009, *por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 47411, 15 de julio del 2009, p. 45.
 - , Presidente de la República, (2010, 24 de febrero), Decreto 589 del 2010, *por el cual se adiciona un parágrafo al artículo 30 del Decreto 3771 del 2007, modificado por el artículo primero del Decreto 4943 del 2003*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 47633, 24 de febrero del 2010, p. 380.
 - , (2010, 29 de octubre), Decreto 4048 del 2010, *por el cual se adiciona un artículo al Decreto 3571 del 2007, modificado por los Decretos 3550 del 2008, 4943 del 2009, 4944 del 2009 y 589 del 2010*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 47877, 29 de octubre del 2010, p. 2.
 - , Congreso de la República, (2011, 4 de mayo), Ley 1444 del 2011, *por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 48049, p. 1.
 - , Presidente de la República, (2011, 2 de noviembre), Decreto 4121 del 2011, *por el cual se cambia la naturaleza jurídica de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 48241, 2 de noviembre del 2012, p. 102.
 - , (2012, 12 de junio), Decreto 1229 del 2012, *por el cual se prorroga el plazo de liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social Cajanal EICE en liquidación*, Bogotá, *Diario Oficial*, n.º 48459, 12 de junio del 2012.

Este libro se terminó de imprimir
y encuadernar en septiembre del 2019
en Bogotá, D. C., Colombia.
Se compuso en la fuente ITC New Baskerville
de cuerpo 10 puntos.

