

**UNIVERSIDAD DE MANIZALES**  
**FACULTAD DE DERECHO**

**TESIS DE GRADO**

**“INEQUIDAD EN EL REGIMEN PENSIONAL COLOMBIANO”**

DOCUMENTO ORIENTADO A TODA LA COMUNIDAD ACADEMICA, CON  
VISION HISTORICO-JURIDICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA EN  
EL TEMA DE PENSIONES Y ESPECIALMENTE SE EVALUA EL IMPACTO DE  
LA LEY 100 DE 1993 Y LA LEY 797 DE 2003

DORALBA TORRES GALEANO  
MIGUEL ANGEL OSORIO GOMEZ

Manizales, Marzo de 2011

## **INTRODUCCION**

La Seguridad Social Integral es el conjunto de instituciones, normas y procedimientos de que dispone la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la Sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad.

El texto de presentación de esta introducción es tomado del texto propio del preámbulo de la Ley 100 de 1993, 23 de Diciembre, consideramos que en este siglo es una de las iniciativas más importantes, con efecto positivo en el espacio social y laboral. Se establece un Sistema de Seguridad Social Integral y RENOVADO, el legislador en su intención pretendió componer todo el aparato jurídico que regula la salud, las pensiones y otros, para brindar “CALIDAD DE VIDA” a los colombianos bajo la dirección del Estado, hay que tener en cuenta que estos objetivos no se cumplen en un 100%, no por descuido o negligencia del Estado, sino porque el desarrollo de la sociedad integra nuevos cambios en virtud a la evolución de los pueblos y sus gentes.

La Constitución Colombiana, “Carta Magna del Pueblo de Colombia”, promulga una serie de derechos y obligaciones y como desde allí se controla el desarrollo político, social, cultural, y económico para todos los colombianos; garantizado está el derecho al trabajo y como con éste se sostiene un hogar y la familia que es la

base fundamental de la sociedad teje la red que integra la comunidad colombiana y pone en marcha y en funcionamiento todos los postulados de la constitución.

Dentro de una serie de garantía que deberá cumplir el renglón laboral colombiano, legislan sobre la protección del trabajador y la parte que trataremos en este trabajo de investigación refiere al tema de la seguridad social y específicamente el tema de la cobertura y obligatoriedad de la afiliación al riesgo de PENSION, beneficio que se comprendes tres campos, como lo son VEJEZ, INVALIDEZ Y MUERTE.

Determinamos analizar con profundidad la PENSION DE INVALIDEZ, pues por haber estado vinculados como funcionarios del Instituto del Seguro Social, se tuvo la experiencia de primera mano con las decisiones de fondo que emitió la institución cuando le niega la pensión de invalidez a un afiliado que creía tener el derecho a reclamar dicha prestación, pues se encontraba afiliado, estaba cotizando al momento de haberse declarado su invalidez argumentado dicha negativa en el no cumplimiento del requisito de la fidelidad en cotizaciones al sistema de pensiones. Es la impotencia y limitación del funcionario cuando hay que notificar un acto administrativo que su decisión es contraria a las expectativas del peticionario, cuando creyendo en su conocimiento por estar seguro de que cumple con el requisito de afiliación, cotización e invalidez espera con ansia este fallo, pues allí estarán resueltos muchos de sus problemas y el más delicado y que requiere inmediata atención es su SALUD, que por obvias razones entendemos que es PRIORITARIA.

Surge entonces la pregunta, en que se apoyo el legislador cuando en su obligación de actualizar la norma propone y dispone cambios sustanciales y desfavorables para los vinculados al sistema pensional?, porque no tuvo en

cuenta que hay un antecedente y para el caso que investigamos la nuevas reglamentaciones deberán considerar que la ley anterior genera un derecho hacia el futuro de una manera positiva, tener en cuenta un régimen de transición; al contrario pensaron en imponer una legislación más fuerte y más exigente, además de los requisitos de afiliación, cotizaciones, invalidez le suman el de la “densidad de cotizaciones”, y no consideraron que el estado de invalidez, es una contingencia que la vida nos presenta y que nadie quiere estar en esa condición, guardados los derechos a proteger.

Dentro del trabajo de investigación, definimos como problema de investigación o pregunta a resolver, si la Ley 797 de 2003 desarrolla, responde o está inspirada en los valores y principios consagrados en la Constitución Política de 1991 o antes por el contrario los desconoce?. De acuerdo a la experiencia vivida al interior del Instituto del Seguro Social, Departamento de Pensiones en la Seccional Caldas, con los peticionarios de la pensión de invalidez y que se conoce plenamente la situación particular, pues cuando se define a una persona invalida es porque la han calificado con una pérdida de su capacidad laboral igual o superior al 50%, lo que se traduce en una imposibilidad y la mayoría de casos, por no decir que todos, es una población que su estado de salud está reducido a una enfermedad terminal, aquí la respuesta sobre si la Ley 797 de 2003 NO desarrolla, NO responde, NO está inspirada en los valores y principios consagrado en la Constitución Política de 1991.

Es oportuno advertir que el antecedente histórico ha existido latente, el descredito de las instituciones destinadas a administrar los regímenes porque éstas se dedicaron a atender una extensa reglamentación no posible de modificaciones por la dureza de la Ley, porque los beneficiarios de servicios y prestaciones

abusaron de ellos, porque la discriminación sectorial entre pública y privada hizo la ocasión para que el primero pudiera movilizar su régimen de acuerdo con las exigencias del servicios, mientras el segundo seguía sometido a normas estáticas que con dificultad se actualizaban.

Insistimos en citar de manera permanente la Constitución cuando refiere que la Seguridad Social “es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley (Artículo 48); se atribuye al Estado como gestor de la Nueva Seguridad Social “ Con la participación de los particulares ampliara progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley, se advierte la presencia de la Ley 100 de 1993; la seguridad social podrá ser prestada por entidades públicas y privadas de conformidad con le Ley; garantizándola “Como derecho irrenunciable; que los recursos que se capten por este concepto no podrán tener destinos diferentes y que los destinados a pensiones mantendrán su poder adquisitivo constante”, mandamientos que se constituyen en garantes del Sistema de Seguridad Social.

Con la promulgación y aplicación la Ley 100 de 1993, nace una nueva esperanza pues esta ofrece nuevas alternativas en la cobertura de las contingencias de salud y prestaciones económicas relacionadas con el reconocimiento y pago de pensiones; esta Ley 100 para mejorar las condiciones de recibir calidad en la prestación de los servicios le da vida a la competencia y al monopolio administrado por el Instituto del Seguro Social el cual manejaba Salud, Pensión y Riesgos Profesionales lo enfrenta con los Fondos Privados, las nuevas EPS, las nuevas Aseguradoras de A.R.P., la medicina familiar y otros.

Con la evolución de la norma, las situaciones que a diario se presentan en materia laboral al igual que en todas las ramas, permite la reglamentación o modificación la Ley 100 de 1993 y es bueno referir que después de ellas han surgido grandes reformas pensionales, en el tema que trataremos “PENSION DE INVALIDEZ”, surge la reforma de la Ley 797 de 2003, Ley 860 de 2003, normas contrarias a las pretensiones de sus legislados, pues de manera fuerte y marcada cambia ostensiblemente los requisitos que eran necesario para acceder a este derecho por y en virtud de la incontingencia que la vida nos presenta y se hace fatal enfrentar la letra menuda para aquellos que saben que están afiliados a un sistema y que tienen asegurada su vida.

Referimos en este punto que después de las negativas a las peticiones por parte de los usuarios del Sistema de Seguridad Social en Pensiones (invalides – Sobreviviente), con el mismo cuestionamiento que al inicio de este trabajo nació, se inicia proceso de demandar la norma y que se declare INEXEQUIBLE, aquel postulado que corta de raíz un derecho y la esperanza que se tiene frente a un Estado garantista; es posible que con un sustento jurídico sano y justo se logre que la Corte mediante Sentencia C-428 de 2009, se pronuncie al respecto y restablece de manera diferente pero equilibrada en anterior requisito establecido por la Ley 100 de 1993, (al menos 26 semanas en el último años X al 50 semanas en los últimos tres años) y así permite que hoy la Pensión de Invalidez, solo requiere de cotizaciones mínimas en tiempo determina y la declaratoria de la invalidez (se extiende a la sobrevivencia).

## **PROBLEMA DE INVESTIGACION**

Salvando los tiempos y la distancia, el crucial estado de situación de la actual República de Colombia es el mismo. Colombia es una democracia formal. Es decir, solamente se reproducen los parámetros adjetivos de la misma, sin que los contenidos sustantivos, que conformen el concepto del gobierno que emana del principio de la soberanía popular, se encuentren afianzados. Es Colombia una democracia simulada, detrás de un bipartidismo histórico que no asegura ningún recambio ideológico.

En ese contexto, lejos se está de encontrarse asegurados los derechos humanos fundamentales, contenido primario de la sustantividad que supone el concepto de democracia.

Según datos del DANE (Departamento Nacional de Estadística) Colombia tiene hoy una población de alrededor de 41.243.000 millones de habitantes. De ellos 28 millones son pobres. 16 millones están excluidos de todo mercado. 6 millones se encuentran en estado de inopia. 3.5 millones de niños y niñas no reciben educación formal. 2.5 millones de personas carecen de vivienda. El 63% de la población se encuentra en estado de pobreza. El 50% de la población económicamente activa (P.E.A.) se encuentra por debajo de la línea de pobreza. El desempleo se encuentra en el umbral del 18% de la P.E.A., y el subempleo en el 33 % de la P.E.A. El 51 % de la P.E.A. tiene problemas de empleo, cifras que tienden a incrementarse.

Cada año de guerra significa un mayor desplazamiento forzado de personas. Desde 1985 el país ha tenido un éxodo de más de 3 millones de desplazados internos, y miles de refugiados en el exterior.

Respecto de los derechos de los trabajadores, la justicia, las garantías fundamentales, y las sucesivas reformas laborales, como asimismo al funcionamiento institucional, se resalta la degradación de los derechos laborales.

Esta rama de la justicia no escapa a la crisis generalizada que abarca todas las instancias e instituciones encargadas de administrarla. El principio protectorio emanado de los principios fundacionales del derecho del trabajo, inherentes al ser humano y en particular al hombre-trabajador ha sido progresivamente desmontado, al igual que variados derechos de los trabajadores en materia de derecho individual y colectivo, por las sucesivas reformas disfrazadas por un pensamiento ideológico hegemónico imperante en América Latina en la década de los años 90, aún vigente en Colombia (Ley 50 de 1990, Ley 100 de 1994, Ley 789 de 2002, Ley 797 de 2003). Ello se hizo bajo el pretexto alienado en el consciente colectivo, de que con la degradación de los derechos de los trabajadores y la derogación de los principios que informan el derecho del trabajo, se generaría más empleo o condiciones de empleabilidad y que habría una cobertura total en materia de seguridad social.

El trabajador colombiano como sujeto de la protección especial de su trabajo, esencia y motor de las organizaciones sindicales que crea y organiza, ha sido a lo largo de este trajinar histórico el más sacrificado, en su vida, en su familia y en todas las variedades de represión por protestar y solicitar el cumplimiento de sus conquistas laborales.

**Este trabajo de investigación, se propone determinar si las herramientas de equidad creadas en la mencionada ley, han tenido impacto en la colectividad y los efectos prácticos que tiene el incremento de la edad y el número de semanas requeridos para acceder a una pensión.**

Con base a lo anterior, surge la pregunta de investigación que se pretende dar respuesta con este trabajo de investigación **¿ La Ley 797 de 2003 desarrolla, responde o está inspirada en los valores y principios consagrados en la Constitución Política de 1991 o antes por el contrario los desconoce?**

### **OBJETIVO GENERAL**

1. Con esta investigación se pretende crear un documento orientado a toda la comunidad académica de la ciudad, con una visión histórico-jurídica de la seguridad social en nuestro país en relación con el tema de pensiones y especialmente evaluar el impacto de la Ley 797 de 2003 sobre el mismo.

### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

1. Establecer el desarrollo histórico de la seguridad social en nuestro país en el tema pensional.

2. Elaborar una compilación normativa sobre la seguridad social en materia pensional desde la promulgación de la Constitución Política de 1991.

3. Realizar un análisis sobre la jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional en referencia al tema pensional y en especial los pronunciamientos en torno a la Ley 797 de 2003.

### **HIPOTESIS**

Con la promulgación de la Ley 797 de 2003, se encubrió la verdadera intención de flexibilizar y deslaborar las relaciones de trabajo, es decir concretamente invertir el sujeto histórico, reedificando la sociedad, en la que el centro de gravedad pasó a ser la tasa de ganancia de las inversiones por encima de la persona y sus derechos fundamentales.

### **HIPOTESIS AUXILIAR**

Con las medidas legislativas se montó un negocio financiero con la salud pública, el sistema de riesgos del trabajo y de idéntica manera en cuanto al régimen pensional, al acceder a las imposiciones de políticas recomendadas desde organismos internacionales de crédito.

### **METODOLOGIA EMPLEADA PARA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS**

El presente trabajo de tesis como requisito para optar al título de abogado, posee una orientación crítica-hermenéutica porque su construcción está respaldada en interpretaciones normativas constitucionales y legales,

doctrinales y jurisprudenciales del ordenamiento jurídico colombiano y del derecho comparado en torno al tema pensional en nuestro país..

Con el propósito de construir el nivel descriptivo de la investigación, se realizó el rastreo bibliográfico<sup>1</sup> en varias etapas, que proporcionó los elementos teóricos del tema objeto de investigación:

Bibliotecas de la ciudad de Manizales: Universidad de Manizales, Universidad de Caldas, el cual arrojó resultados poco satisfactorios, porque en las bibliotecas locales existe poco al material al respecto.

Bibliotecas otras ciudades<sup>2</sup>: Bogotá y Medellín: Universidad Nacional, Universidad del Rosario, Universidad Externado, Universidad Libre, Universidad Javeriana y la Universidad de Antioquia, que arrojó como resultado la identificación de un importante aunque escaso material de apoyo, el cual se recopiló.

Por último, ante la ausencia de literatura sobre el objeto de estudio en nuestra ciudad, se hizo una búsqueda de a través de la Internet; que produjo gran cantidad de documentos –alrededor de 200– que una vez realizado el correspondiente proceso de “filtro de información” no alcanzaron a superar diez documentos útiles para los fines y lineamientos de la presente investigación.

La recopilación de todo el material bibliográfico, permite establecer las posibles relaciones y dicotomía entre el tema de investigación y algunos principios

---

<sup>1</sup> Es decir que el plano operativo de la investigación, parte desde un método deductivo general proporcionado por elementos teóricos aportados por el material bibliográfico hacia lo particular y sus implicaciones. El carácter de la investigación debido a que el objeto de estudio no es susceptible de ser controlado de forma técnica es del tipo no experimental.

<sup>2</sup> Esta consulta se realizó a través de las respectivas páginas web de las universidades.

constitucionales; sobretodo, el principio de universalidad y analizar de una manera crítica su incidencia en el nuevo sistema de seguridad social en materia pensional.

Este trabajo no pretende influir en el objeto de investigación dado que la fuente principal y la población es documental.

Finalmente, las conclusiones son una parte del aporte final y, el resultado arrojado con la investigación a través de una construcción teórica-crítica, sin olvidar que también están reflejadas en las diferentes partes del trabajo de investigación.

## **MARCO TEORICO**

## HISTORIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La seguridad social es el resultado de un largo proceso histórico derivado del estado de inseguridad en que vive el hombre, desde los albores de la humanidad. Para la leyenda judeo-cristiana ese estado de inseguridad se inició cuando fue expulsado del paraíso terrenal, en ejecución de la primera sentencia de que se tiene noticia: “maldita sea la tierra por tu culpa. Con fatiga sacarás de ella el alimento por todos los días de tu vida. Espinas y cardos te dará, y comerás la hierba del campo. Con el sudor de tu frente ganarás el pan hasta que vuelvas a la tierra, pues de ella fuiste sacado. Porque eres polvo y a polvo volverás”.<sup>3</sup>

El hombre primitivo en lucha permanente contra una tierra inhóspita se vio acosado por ciertos fenómenos naturales, como los terremotos, sequías, inundaciones, rayos y truenos; tuvo que satisfacer por instinto sus necesidades más elementales. Se refugia en las cavernas y pronto aprende a guardar sus alimentos, para preservarse de las contingencias en las épocas de escasez y, posteriormente a domesticar algunos animales convirtiéndose con el transcurso del tiempo de cazador a pastor.

El germen de la seguridad social lo encontramos entonces inscrito en la humanidad desde los tiempos más remotos. El hombre se enfrenta a un mundo que no entiende y que le agrede constantemente, a lo que se agregan las enfermedades y por consiguiente la urgente necesidad de prevenirlas; al igual que las vicisitudes propias de la vejez y la imposibilidad de subsistir por sus propios medios: “el ansia de seguridad ha sido el motor del progreso de la humanidad. La invención de la agricultura fue una forma de asegurarse alimento en vez del

---

<sup>3</sup> Génesis 3:18-19.

aleatorio método de la caza y de la recolección de frutos silvestres. La agrupación en tribus, la formación de aldeas, de ciudades, la constitución de estados, traducen el deseo de seguridad frente a un enemigo exterior”<sup>4</sup>.

Es necesario destacar que el hombre primitivo no vivía como un anacoreta, desde el instante que, por razones naturales, formó ese núcleo básico que es la familia. Cuando ésta evoluciona a formas más complejas de organización social, muchas de sus experiencias fueron recibidas por el conjunto social, sobre todo el sentimiento de solidaridad, hasta llegar, con el transcurso de los siglos, al Estado contemporáneo y a la comunidad internacional; lo que no ha impedido que siga siendo el *animal insegurus* de San Agustín.

Las culturas del mundo antiguo no fueron ajenas a este deseo de seguridad. Así, en Egipto se crearon las instituciones de defensa y de ayuda mutua, que prestaban auxilio en caso de enfermedad, como el servicio de salud pública financiado con un impuesto especial. En babilonia se obligaba a los dueños de esclavos al pago de los honorarios a los médicos que los atendían en casos de enfermedad. En Grecia, los ciudadanos que por sus limitaciones no podían subvenir a sus necesidades eran auxiliados, y educados los hijos de quienes habían perecido en defensa del Estado.

Las *Erans* consistían en asociaciones de trabajadores con fines de ayuda mutua. Las *Hetairas* tuvieron también existencia en Grecia, cuando el trabajo estuvo a cargo exclusivo de los esclavos.

---

<sup>4</sup> Mallet Alfredo. La búsqueda de la seguridad social. Buenos Aires, 1983, p. 78.

En Roma surgieron los *collegia corpora officie*, asociaciones de artesanos con el propósito mutuales, religiosos y de asistencia a los colegiados y a sus familiares, que asumían la obligación de atender a sus funerales. Los *collegia* subsistieron hasta la caída del imperio romano como resultado de las invasiones de los bárbaros.

Las *Guildas*, oriundas de Escandinavia y extendidas a Inglaterra y pueblos germanos del siglo VII, fueron asociaciones de asistencia mutua, unidas por el juramento de ayudar y socorrer en determinadas circunstancias a los enfermos, apoyadas en el principio de solidaridad. En los países del cercano y medio oriente florecieron los *wakouf*, a manera de fundaciones piadosas, en cuya virtud el fundador y sus miembros dedicaban sus propiedades a Dios y afectaban sus rentas a los hombres menesterosos.

En el siglo VIII, Carlomagno dictaminó que cada parroquia debía sostener a sus pobres, viejos, enfermos sin trabajo y a los huérfanos, cuando no contaban con ayuda familiar. En 1601 en Inglaterra, se estableció un impuesto obligatorio a nivel nacional, para cubrir esta clase de asistencia parroquial y, dos siglos más tarde, Dinamarca y Suecia adoptan medidas similares, para asegurar de esta manera la responsabilidad de la comunidad.

La preocupación de la seguridad por la seguridad de una determinada colectividad también se hizo presente en las antiguas culturas americanas. En el imperio de los Tahuantinsuyo los Incas garantizaron a la totalidad de sus habitantes, el derecho a la vida mediante la satisfacción plena de las necesidades físicas primordiales, como la alimentación, vestido, vivienda y salud, que equivalía a la supresión del

hambre y la miseria, causados por las desigualdades sociales y por los no previstos efectos destructores de la naturaleza, incontrolables por el hombre.

Efectivamente, los sobrantes del cultivo de las tierras del Inca eran depositados en las *piruas* (graneros del Estado), para cubrir la escasez en los casos de sequías o de calamidades públicas, así como la de atender a los ancianos, viudas y huérfanos a cargo del Estado, y no abandonarlos a su suerte, como ocurría en otras culturas antiguas. De otro lado, un sentido comunitario inspirado en la solidaridad, permitía que los miembros del *Ayllu*, después de cumplir con sus labores comunales, colaboraban con los topos correspondientes a otros miembros del *Ayllu*, que requirieran tal ayuda.

Sin llegar a la perfección de la organización incaica, se ha comprobado que el *calpulli*, versión mexicana del *Ayllu*, cumplía determinadas funciones de previsión cuando el jefe del mismo se enfermaba, sufría accidentes o recibía algún tipo de lesión corporal en la guerra, tenían derecho a seguir percibiendo la parte de los productos que sacaban normalmente.

En consecuencia, de esta apretada síntesis se desprende que desde las épocas más remotas tuvieron presencia en diversas colectividades humanas: la indigencia, la enfermedad y, en general, lo que ahora denominamos “riesgos y contingencias sociales” a los que trataron de dar solución las distintas culturas, de acuerdo con sus respectivas peculiaridades. Es satisfactorio comprobar que el fatalismo no fue la característica de las comunidades antiguas, porque en la medida de sus posibilidades idearon los mecanismos para atenuar hasta donde les fuera posible, los infortunios que desde siempre padece la humanidad.

La formación de la seguridad social es el resultado de un prolongado proceso que se extiende desde los inicios del siglo XIX hasta la fecha. Hace su aparición desde el momento en el que reducidos grupos de trabajadores de algunas actividades económicas se unen con fines de protección mutua, hasta llegar paulatinamente a la protección de todos los trabajadores, por cuenta ajena, después de los laborantes independientes y posteriormente al amparo de toda la población contra los riesgos y contingencias (enfermedades, accidentes, maternidad, vejez, muerte, etc).

Jorge Rendón Vásquez, sostiene: “la formación histórica del sistema de seguridad social ha pasado por tres etapas: la primera son los procedimientos indiferenciados de garantía, que son el ahorro individual, la mutualidad, el seguro privado, la asistencia pública y la responsabilidad; la segunda etapa es la de los seguros sociales y la tercera la de la seguridad social”. A continuación se amplían cada uno de estas etapas.

**1- Los sistemas iniciales de protección:** al producirse la primera revolución industrial, el trabajador se encontraba en el más absoluto desamparo frente a los riesgos y contingencias sociales, jornadas de trabajo extenuantes, salarios miserables que tenían que aceptar para no morir de hambre, el pensar o formar una asociación de profesionales figuraban en el rango de delitos y la huelga estaba igualmente proscrita. Además, los empleadores no se consideraban obligados a solventar los gastos de ninguna enfermedad, accidentes, etc. Porque tales egresos se consideraban que aumentaban los costos de productividad. Por consiguiente, los obreros ubicados en tan lamentable situación, debían correr con todos los gastos y eventualmente tenían que enviar a las fábricas a sus esposas e hijos menores a trabajar. Fue

así, como paulatinamente, fueron surgiendo los sistemas iniciales de protección (ahorro privado, la mutualidad, el seguro privado, la responsabilidad civil y la asistencia pública).

- 2- **El ahorro privado:** como un medio de solventar necesidades futuras, nace el ahorro particular, cuando una persona reserva parte de sus ingresos ordinarios y, renuncia a determinadas satisfacciones inmediatas. Se trataba y se trata de una previsión de carácter individual en la que esta ausente el principio de solidaridad.

La inclinación al ahorro se manifiesta desde tiempos inmemoriales, cuando el hombre primitivo reserva partes de sus granos cosechados para protegerse de las malas cosechas. Con el transcurso del tiempo esta medida es fomentada por el Estado. Las primeras cajas de ahorro se crean en 1778 en Hamburgo.

El ahorro en situaciones de normalidad contribuye a la consolidación de la familia, a evitar por un lado los gastos que no son indispensables, y haciendo posible la constitución de una reserva que permita la atención de egresos derivados de imprevistos, en unos casos y, de previsibles en otros.

Sin embargo, este sistema que se viene utilizando paralelamente a la seguridad social, resultó diminuto para dar respuesta a su pragmática finalidad. Los salarios deprimidos de los trabajadores por la grave crisis económica hacen imposible que puedan recurrir al ahorro, y para las clases ligeramente favorecidas tampoco resulta atractivo el sistema. Los procesos inflacionarios e hiperinflacionarios pulverizan el ahorro. El ahorro, para que cumpla en parte su

propósito, supone una estabilidad económica, lejos de alcanzarse en los países desarrollados.

- 3- **El mutualismo:** mediante la creación de asociaciones entre miembros de determinadas colectividades, para asumir determinados riesgos y contingencias sociales (vejez, invalidez, enfermedad, muerte, etc) a través de las aportaciones de sus miembros. Inicialmente funcionaron de manera oculta y subrepticia en los albores del siglo XIX, cuando el derecho de asociación no existía, y al contrario, estaba proscrito por la ley hasta que a mediados de esa misma centuria desaparece tal prohibición pudiendo tener existencia y personería jurídica, las primeras fueron de profesionales, profesores, comerciantes y artesanos<sup>5</sup>.

Sin embargo, es preciso advertir que tuvo un radio de acción limitado. Los aportantes eran personas de escasos recursos económicos y, por consiguiente, la cobertura de los riesgos y contingencia, dada la parvedad de las contribuciones era reducida.

- 4- **El Seguro Privado:** hace su aparición a fines del siglo XIX, como un contrato de derecho privado con el objeto de cubrir ciertos riesgos, que mediante el pago de una prima estimada en función del riesgo asumido por la aseguradora, ésta se obligaba al pago del capital del seguro, al producirse el evento incierto y futuro materia del contrato.

---

<sup>5</sup> En el mutualismo está ausente el ánimo de lucro, con el correr del tiempo y transcurso del siglo XIX la multiplicación de los riesgos y necesidades para la población trabajadora, condujo a que el Estado fijara su atención en ese movimiento y se delinearon los primeros planes de coordinación pública, para superar los esquemas por demás de la mutualidad meramente individual y espontánea con la cual se alineo la ruta de la seguridad social.

En el seguro privado está ausente el principio de solidaridad , tuvo su origen en la insuficiencia de las asociaciones de socorro mutuo por las razones antes mencionadas, se encontraron en la imposibilidad de atender con la debida amplitud, los riesgos y contingencias. El seguro privado hizo posible incluir dentro de sus alcances numerosos grupos de personas de diversas actividades y cumplir su cometido, utilizando el reaseguro. Incluso muchas empresas recurrieron para asegurar sus trabajadores contra los riesgos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Aún cuando el seguro privado estuvo y está muy lejos de solucionar los problemas derivados del infortunios laborales y, que actualmente sólo acuden a este tipo de contrato las personas que tienen la capacidad económica de pagar las primas, es indudable que en su momento constituyó un antecedente de los seguros sociales, los cuales asimilaron sus técnicas y procedimientos.

- 5- **La Responsabilidad de los riesgos profesionales:** hasta la aparición de la teoría del riesgo profesional, el trabajador se encontraba completamente desamparado frente a los infortunios laborales. En el evento que ocurriera un accidente en el trabajo o con ocasión del mismo, el empleador se acogía a la teoría civilista de la culpa, exonerándose de toda responsabilidad en tanto la víctima no acreditara que el daño se había producido por responsabilidad del empleador. En tales circunstancias, el trabajador aparte de estar imposibilitado en la mayoría de acreditar la culpa del empleador, no estaba en condiciones económicas de seguir un largo proceso judicial.

La anterior situación no varió, cuando evolucionando ese criterio, se estimó que era el empleador que tenía que probar que no tuvo la culpa en el

accidente, es decir, que cuando se produjo el hecho susceptible de ser indemnizado no actuó con imprudencia o negligencia.

Ante esta realidad, se formula la teoría del riesgo, defendida en Francia por Salleilles y Josserand en 1897, a los que denominaron sus adversarios “sindicatos de la quiebra de la culpa”, con el propósito de amparar a los trabajadores víctimas de accidentes de trabajo. Esta teoría constituyó un notable avance para la época, por que en lo sucesivo el empresario, que se beneficiaba con los resultados de la negociación, debía asumir el riesgo del daño que sufrían quienes estaban a su servicio, aun cuando no existiera culpa del empresario. Esta teoría fue el sustento de las leyes que se difundieron por todo el mundo.

Los ordenamientos legales sobre la materia, demostraron que la teoría resultó incompleta para amparar al trabajador porque sólo consideraba dentro de su ámbito de aplicación personal a los trabajadores de las industrias, en que se utilizaban máquinas potencialmente pudieran crear un riesgo para el trabajador.

Estas carencias permitieron desarrollar la teoría del riesgo de autoridad, propiciada por Rouast y Givord, quienes consideraron que el trabajador está colocado bajo la autoridad del patrón y que en consecuencia, el accidente que sufre en esas condiciones, no debe dejarse a cargo del trabajador, por tratarse de un accidente sobrevenido en un servicio dirigido. La responsabilidad debe recaer en aquel que ha dado la orden y no el que la ha ejecutado, concluyendo que la autoridad encarna responsabilidad y en consecuencia, la autoridad es la fuente del riesgo.

Se trataba de una teoría mucho más amplia que la del riesgo profesional, por cuanto la responsabilidad del empresario se extendía a todos los accidentes de trabajo, sin considerar que el daño fue ocasionado por el uso de las máquinas. Se produce el tránsito de la culpa por negligencia, imprudencia o impericia, a la culpa *in vigilando* del empresario y, en todo caso, a la culpa *in eligendo*, para hacer recaer en él la responsabilidad por el infortunio laboral.

- 6- **La Asistencia Social:** orientada a solucionar el problema de la indigencia, nació a consecuencia del sistema del asalariado, al producirse la primera revolución industrial. Tuvo su fundamento inicial en la caridad y en la beneficencia, con prestaciones que constituían en esencia actos de liberalidad, y por consiguiente, no exigibles por los beneficiarios. Fue la iglesia católica la que, recogiendo la enseñanza evangélica, propicio entre sus miembros la llamada caridad cristiana, inspirada en el mandamiento nuevo que impuso el Rabí de Galilea<sup>6</sup>.

La asistencia social puede ser privada, pública o mixta. En el curso del siglo XVII y XIX, se extendió en muchos países las instituciones de asistencia pública, como hospitales, hospicios y asilos de ancianos a cargo del Estado, para atender a los menesterosos. El Estado asume esa responsabilidad no a título de caridad, sino como una obligación con los carentes de medios económicos, como integrantes de la colectividad social.

A pesar de su importancia, su gratuidad o bajo costo para el beneficiario, daba lugar a una prestación mínima, insuficiente la mayoría de las veces, y creaba

un sentimiento de dependencia y humillación en quien acudía a ella. Para los médicos, la asistencia pública fue una manera de poner en práctica sus conocimientos o de ensayar las nuevas técnicas, que luego ya comprobada su eficacia, aplicaban a sus pacientes particulares.

De todos modos, tenemos que considerar como dice Beveridge que: “la asistencia es parte de la seguridad social, y estará disponible para subvenir a todas las necesidades adecuadamente hasta el nivel de subsistencia”.

Los sistemas iniciales de protección, como se aprecia resultaron incapaces de dar solución integral a los riesgos y contingencias sociales, un primer paso en ese sentido fue dado con la creación del seguro social obligatorio, creado y dirigido por el Estado.

Los seguros sociales se establecieron para resolver los problemas que los sistemas iniciales de previsión, dejaron pendientes de solución. Correspondió a Alemania iniciar la segunda etapa de evolución histórica de la seguridad social; fue obra de Bismark quien presentó al parlamento un proyecto de seguro obligatorio contra accidentes y enfermedades, que alcanzó consagración legislativa el 15 de julio de 1883, para proteger a los trabajadores de la industria de forma obligatoria, contra enfermedades y la contingencia de la maternidad con prestaciones con un máximo de trece semanas, mediante el pago de cotizaciones de empleador y trabajador. Este sistema se hizo extensivo a los trabajadores de la agricultura y del transporte mediante la ley 5 de mayo de 1886 y del 10 de abril de 1892.

---

<sup>6</sup> “Amensen unos a otros, como los amo a ustedes (Juan 15:12)”. “es más fácil para un camello pasar por el ojo de una aguja, que un rico entrar en el reino de los cielos (Marcos 10:25)”.

El proyecto del canciller de hierro, sobre seguro obligatorio contra accidentes y enfermedades, fue impugnado por Reichstag, por considerar que no era posible su financiación parcial, por parte de los trabajadores dado que el riesgo lo producían los empleadores y que por consiguiente ellos debían aportar las cotizaciones correspondientes. Finalmente en 1884 se aprueba el seguro contra accidentes financiado por los empleadores exclusivamente.

A estos antecedentes, le siguen la ley del seguro de vejez e invalidez en 1889, hasta que en año de 1901 se promulgó el Código de Seguros Sociales el primero en su género. El avance legislativo alemán se inició con la finalidad de apaciguar la agitación reinante el movimiento obrero, hasta entonces totalmente abandonado por el Estado en cuanto a normas de previsión social.

La administración del seguro de salud y maternidad, estuvo a cargo de las cajas de ayuda mutua; las de accidentes de trabajo, a las asociaciones de empleadores; y la de seguros de pensiones a las autoridades provinciales, en las cuales estaba representado el Estado, los empleadores y los trabajadores.

Los seguros sociales establecidos en Alemania constituyen la fuente inspiradora de los mismos que se implementaron a finales del siglo XIX y principios del XX, hasta la aparición de la seguridad social.

## **DEFINICION**

Son evidentes las diferencias entre los seguros sociales obligatorios y la seguridad social, mientras los primeros protegen a los trabajadores por cuenta ajena, la

seguridad social nace con el propósito de amparar a toda la población. Asimismo, los seguros sociales protegen al trabajador contra determinados riesgos y contingencias; en cambio la seguridad social se estructura para cubrir todos los riesgos y contingencias a que están sujetos los miembros de una determinada colectividad, así lo afirma Martín Fajardo: “por razón de su organización y funcionamiento, la seguridad social representa el sistema, la ideología, el movimiento, el mensaje, la filosofía, en tanto que el seguro social uno de sus órganos de expresión, uno de sus cuerpos gestores, o en su acepción restrictiva uno de sus establecimientos”.

La expresión seguridad social, es concebida como “parte de la ciencia política que, mediante adecuadas instituciones técnicas de ayuda, previsión y asistencia, tiene por fin defender o propender por la paz y la prosperidad general de la sociedad a través del bienestar individual”<sup>7</sup>.

Apareció en el mundo a partir de *Social Security Act* del 14 de agosto de 1936, promulgada por el presidente de Estados Unidos Franklin D. Roosevelt con la finalidad de hacer frente a la crisis económica que asolaba al país, erradicar la miseria y evitar las convulsiones sociales que pudieran producirse. Para tal efecto, se dieron medidas contra la desocupación, por medio de subsidios a los desempleados; de asistencia, a favor de las personas económicamente débiles, con preferencia a las viudas, indigentes y ancianos; seguros de invalidez, vejez, muerte y desempleo, para todos los trabajadores por cuenta ajena. Esta fue la primera ley que considero a la seguridad social como sistema de concepción integral.

---

<sup>7</sup> Pérez L. José. Fundamentos de Seguridad Social, 1985, p.33.

Tres años después, en 1938 en Nueva Zelanda se promulgó la ley de seguridad social, que tendría influencia decisiva en la legislación internacional sobre la materia, por lo novedoso de sus principios, en los que se proyectaba el cuidado del trabajador a la sociedad entera, y superaba en esta forma el concepto tradicional de asistencia pública. Correspondió a la Organización Internacional del Trabajo de esta importante normativa, por haber fijado mejor que cualquier otro texto, el significado práctico de la seguridad social.

La expresión seguridad social, con el contenido antes mencionado quedó sancionada con alcance mundial en la Carta del Atlántico el 14 de agosto de 1941 y en la Declaración de Whasintong de 1942, en las cuales se proclamaba que “todas las naciones tienen el deber de colaborar en el campo económico social, a fin de garantizar a sus ciudadanos las mejores condiciones de trabajo, de progreso económico y de seguridad social”.

Posteriormente se celebra la I Conferencia Interamericana de Seguridad Social en Chile, en septiembre de 1942 formulándose la Declaración de Santiago: “cada país debe crear, mantener y acrecentar el valor intelectual, moral y físico de sus generaciones venideras y sostener a las generaciones eliminadas de la vida productiva. Éste es el sentido de la seguridad social: una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos.....las decisiones de América en orden a la nueva estructura de la seguridad social, constituyen un aporte a la solidaridad del mundo en la conquista del bienestar de los pueblos y al logro del mantenimiento de la paz.

El economista inglés William Beveridge, contribuyó a estructurar un sistema más avanzado sobre sus alcances y contenido, en su famoso informe Social Insurance

and Allied Service publicado en 1942. Aquí, se utiliza el término seguridad social para indicar la seguridad de que unos ingresos reemplazarán a las ganancias cuando estas hayan sido interrumpidas por el desempleo, la enfermedad o el accidente, proveerán para el retiro ocasionado por la edad, contra la pérdida del sostén material debido a la muerte de otra persona y harán frente a los gastos excepcionales como los relacionados con el nacimiento, muerte o matrimonio. Seguridad social según este documento significa primordialmente la seguridad de los ingresos hasta un mínimo, pero la provisión de unos ingresos debe estar asociada con el tratamiento destinado a hacer que la interrupción de las ganancias tenga el final más rápido posible.

Agrega este informe que, no se puede plantear ningún sistema de seguridad social satisfactorio sin los tres siguientes supuestos:

- a) asignaciones por hijos hasta la edad de 15 años o hasta los 16 si están en una educación a tiempo completo;
- b) servicio de salud y rehabilitación universales, la cura de la enfermedad y la restauración de la capacidad de trabajo, disponibles para todos los miembros de la comunidad;
- c) mantenimiento del empleo y evitar el desempleo masivo.

Basándose en esos supuestos combinó tres métodos distintos: seguros social para necesidades básicas, asistencia nacional para los casos especiales y seguro voluntario para las adiciones a las provisiones básicas. Y como principios del seguro social señala: 1- tipo fijo de prestación de subsistencia; 2- tipo fijo de cotización; 3- unificación de la responsabilidad administrativa y 4- clasificación,

término que utiliza para indicar el ajuste del seguro a las distintas circunstancias de cada una de las clases de personas, según sus ingresos y ocupaciones.

Beveridge elaboró un plan para combatir la indigencia, la enfermedad, la ignorancia, la suciedad y la ociosidad, que son los cinco gigantes que impiden la reconstrucción de los Estados, que resultó el más completo de los hasta entonces formulados, señalando que se proponía llevar a la práctica los principios proclamados en la Carta del Atlántico. Para este efecto hizo un estudio minucioso de los distintos seguros y organismos existentes en Inglaterra, integrando un sistema que estaría formado por: a- seguro nacional, de amparo a la enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte; b- los seguros de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; c- servicio nacional de salud; d- régimen de asignaciones familiares, y e- régimen de asistencia nacional para personas menesterosas que no están aseguradas y por consiguiente no aportan suma alguna.

Las recomendaciones del informe, dadas las circunstancias que vivía el país, fueron acogidas por el Gobierno y desde el 15 de junio de 1945 se empezaron a promulgar leyes en tal sentido.

El plan Wagner-Murray, elaborado en 1943 en Estados Unidos intentó unificar el seguro social con la asistencia social, con la idea de que pudiera protegerse contra los infortunios a trabajadores dependientes e independientes.

En Canadá el Plan Marsh, elaborado a petición del comité sobre la reconstrucción de Canadá, considero un sistema muchos más amplio, dirigido a cubrir a toda la población, incluyendo dos clases de riesgos: los riesgos universales, para lo cual

se acudía a la asistencia médica, subsidios infantiles, prestaciones funerarias, subsidios por incapacidad permanente y pensiones de viudez, orfandad y vejez; y los riesgos de suspensión de ganancias, cubierto por las prestaciones de enfermedad y maternidad ; y los proyectos estatales relativos a la ocupación y a las indemnizaciones por accidentes de trabajo.

No menos importante en la evolución de la seguridad social, fue la Declaración de Filadelfia, aprobada por la Conferencia Internacional del trabajo en 1944, que convocó a los Estados miembros a adecuar los planes y programas de la organización a las nuevas exigencias sociales que se habían producido en el mundo, y a señalar los principios informadores de la acción política de sus integrantes.

En la Declaración se proclama que es obligación suprema de la OIT crear programas que permitan lograr la plenitud de empleo y elevar el nivel de vida; asegurar un salario mínimo para todos los que trabajen y necesiten de tal protección; la extensión de medidas de seguridad social, inclusive la asistencia médica completa; la protección de la infancia y la maternidad, y un nivel adecuado de alimentación, vivienda, recreación y cultura.

Aquel mismo espíritu informa la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la asamblea general de las Naciones Unidas, en la que se proclama el derecho a la seguridad social en su artículo 22<sup>8</sup>. Este numeral concuerda con el 25 que proclama: “que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado, que le asegure a sí como a su familia, la salud y el bienestar y, en especial, la

---

<sup>8</sup> Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada

alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de los medios de subsistencia, por circunstancias independientes de su voluntad, añadiendo que la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados de asistencia especiales. Todos los niños nacidos en matrimonio o fuera de él, tienen derecho a igual protección social”.

Similares principios fueron incorporados a la Carta de Libertad Europea el 4 de noviembre de 1950, los que finalmente tienen proyección mundial, cuando la OIT resuelve otorgar a la recomendación de Filadelfia la forma de Convenio y, surge entonces el 102, conocido con el nombre de la horma mínima de seguridad social de 1952, que recoge los objetivos de acción protectora integral a los que pueden acogerse tanto los países altamente desarrollados como los que se encuentran en vías de desarrollo.

Los mismos objetivos aparecerían posteriormente en la Carta Social Europea de 1961; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas de 1966; Convención Americana de Derechos Humanos de 1969 y las Declaraciones Iberoamericanas de seguridad social de 1972 y 1976, en las cuales quedó nítidamente establecido que el hombre, por el solo hecho de su condición, tiene derecho a la seguridad social, si por tal entendemos la cobertura integral de los riesgos y contingencias y de la garantía de los medios para el desarrollo pleno de su personalidad.

Por último la expresión seguridad social es la denominación que utilizan a nivel nacional los institutos sobre la materia; y en el plano internacional han hecho lo

---

Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al

propio diversos organismos, como la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social, la Asociación Internacional de Seguridad Social y el Comité Interamericano de Seguridad Social.

Consecuencia de este largo proceso fue la proliferación legislativa, primero sobre los seguros sociales y después sobre seguridad social hasta culminar con la aparición de una nueva disciplina jurídica: el derecho de la seguridad social, con autonomía científica, normativa, didáctica y técnica; con principios que si bien no son exclusivos de la seguridad social, han contribuido en gran medida a formar la sustantividad del mismo como la universalidad, internacionalidad, integralidad, uniformidad, solidaridad.

## **EVOLUCION DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA**

Para conocer la historia de la Seguridad Social en Colombia, se requiere de mucha información es por ello que en estas paginas, se recopila en forma muy sucinta dicha evolución ya que en el trabajo de grado, se profundizará en el tema.

---

libre desarrollo de su personalidad.

Pese al notable aporte de Mutis y sus discípulos al conocimiento de la medicina, la verdad es que las guerras de la independencia y la consolidación de la República, en los primeros veinticinco años del siglo XIX, fue muy poco lo que dejaron en cuanto hace a la divulgación de métodos eficaces para conservar la salud.

Prueba de lo anterior fue la existencia de enfermedades como el paludismo, la lepra, la tuberculosis y la anemia tropical que afectaron a un alto porcentaje de la población neogranadina, atentando de esta manera contra su progreso y desarrollo.

Con la llegada de la Independencia, si bien cambió la filosofía del Estado en aspectos fundamentales, la clase dirigente patriota, inspirada en las ideas de los políticos ingleses, norteamericanos y franceses, orientó su acción sobre una filosofía de beneficio individual, en virtud de la cual la alta sociedad criolla se aprovechó de las ventajas del poder en detrimento de los indígenas y la población negra.

La incorporación en las primeras Constituciones de los Derechos del Hombre, decisión encomiable desde el punto de vista ideológico, no repercutió mayor cosa en el mejoramiento de las condiciones de vida de los menos favorecidos y tampoco influyó en la práctica en el desarrollo de los precarios sistemas de salud existentes. Los postulados de la revolución se quedaron en los deseos y la buena voluntad, debido a que las frecuentes guerras civiles que se trenzaron los gobiernos turno, no les dieron tiempo para pensar y tomar iniciativas a favor de la salud pública, aunque sí sirvieron para afianzar el poder de las elites.

De ahí la importancia histórica del mensaje del Libertador Simón Bolívar, quien con el Congreso de Angostura, con el que se inauguró la Gran Colombia y se protocolizó su elección como presidente, expresó que “el sistema más perfecto es el que comparte mayor cantidad de bienestar de seguridad social y de estabilidad”.

El primer modelo como institución prestadora de seguridad social, fue el modelo militar con el Libertador quien tal vez fue el primero que habló de Seguridad Social en su discurso de Angostura, de febrero de 1819 al decir: "el sistema de gobierno más perfecto es el que comparta mayor cantidad de bienestar, de seguridad social y de estabilidad política". siendo un ejemplo de seguridad de índole Militar y policial, única concebible en su tiempo.

Esa categoría de seguridad social hizo alusión en sus inicios a la que requerían los militares, sus viudas y sus huérfanos, guardando una gran similitud con los montepíos, instituciones españolas que tuvieron vigencia en nuestro país hasta 1827.

Los Montepios militares: Organizaciones castrenses del gobierno español, se implantaron también en la América; en Colombia, proclamada la independencia, tales instituciones continuaron vigentes hasta el año 1827 en que fueron suprimidas las contribuciones de los militares para su funcionamiento. Años más tarde, mediante ley 9 de 1843 se restableció a pedido de muchos militares, dado el desamparo de las familias de quienes fallecieron en la guerra de la independencia y posteriormente en las campañas libertadoras.

Tal ley establece un fondo con los descuentos de los sueldos y pensiones de los generales, jefes y oficiales del ejército permanente y de la marina, los bienes de

cualquier individuo del ejército o la marina que falleciere sin dejar herederos, con las donaciones voluntarias, capitales impuestos a censo y fundaciones piadosas que se hagan a favor del montepío.

Establece asignaciones o prestaciones económicas a favor de las viudas de los militares fallecidos en servicio, además establece un sistema de pruebas de los derechos y la dirección administrativa de la institución, sistema de recaudos, inversiones, contabilidad, junta directiva y prohibiciones especiales, descuento de la quinta parte del sueldo de los militares cuando entren a desempeñar cargos diplomáticos.

Durante el gobierno republicano del general Francisco de Paula Santander, considerado el fundador de la educación pública en Colombia, el ideal bolivariano tuvo aplicación, por cuanto los estudios universitarios adquirieron importancia, incrementándose en cantidad y calidad el número de profesionales de la medicina. De este grupo de médicos saldrían los que se hicieron acreedores a la consideración del gobierno y a la gratitud pública, por los servicios que prestaron durante la devastadora epidemia de viruela que azotó a Bogotá en 1841.

La ley del 30 de Abril de 1855 suprime la institución del Montepío Militar, la ley del 7 de diciembre de 1890 crea nuevamente el Montepío Militar. Sus bases son las mismas de las leyes anteriores, con cierta modificación en cuanto se refiere a sus fondos, asignaciones y pensiones para viudas y huérfanos de militares fallecidos en servicio activo con una escala diferencial con relación a los grados militares.

Existe sí, un aspecto importante en su esencia y es que lo transforma en caja de ahorros que pagaba intereses.

Sólo hasta 1886 comenzaron a establecerse de manera tímida las bases de un Estado interventor que tuvo un desarrollo mucho más franco cincuenta años más tarde.

La ley 120 de 1892 reforma la anterior en cuestiones administrativas y en la facultad que le concede al gobierno para revisar en cualquier tiempo las asignaciones o pensiones por no estar sujetas a la ley, por mala conducta, por haber contraído matrimonio la viuda o no educar a los hijos.

La ley 153 de 1896 (5 de diciembre) da una nueva reglamentación en lo relativo a los fondos, aumento de asignaciones o pensiones, además define la naturaleza del Montepío como una institución de carácter público nacional cuyo representante legal es el presidente de la junta directiva. En ésta forma finaliza esta experiencia en la organización de un Montepío Militar en nuestro país 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 las leyes especiales, no tenían derecho a recibir otros beneficios.

El gobierno quiso unificar el sistema de protección integral de los militares y sus familias en una sola institución. Para ello contrató una misión suiza que después de largos y pormenorizados estudios, estructuró las bases de la Caja de Sueldos de Retiro de las Fuerzas Militares, creada mediante el artículo 8º de la ley 75 de 1925, ésta caja debe conceder sueldos de retiro a los militares que llenen los requisitos básicos establecidos en la misma ley.

Paralelamente a ésta se ha organizado la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional con el fin de atender las prestaciones de éste personal. Finalmente dentro de éste proceso, la ley 32 de 1961 crea la Caja de Auxilios y Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles.

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: aún las más recientemente fundadas adolecen de estudios y de proyecciones en el tiempo.

En cuanto a la seguridad social civil o particular oficial, la Ley 29 de 1905 propone un régimen de pensiones a favor de los magistrado principales de la Corte Suprema de Justicia, mayores de sesenta años, con derecho como pensión de jubilación a la mitad del sueldo del último empleo que hubieren ejercido.

La ley 29 de 1912 consagra pensiones a favor de las viudas de los ciudadanos que hayan desempeñado la Presidencia de la República y en su defecto a las hijas solteras.

Ley 80 de 1916 sobre pensiones y recompensas establece límites máximos a tales beneficios y la intrasmisibilidad y acumulación de las pensiones.

Ley 40 de 1922 establece pensiones a favor de los militares, clases o individuos de tropa que comprueben haber contraído la enfermedad de lepra durante su

servicio en el ejército, la cual se hace extensiva a los médicos y empleado sanos que en los lazaretos se contagien de lepra.

La ley 86 de 1923 consagra que todo empleado público nacional tendrá derecho a la mitad del sueldo que devengue mensualmente, hasta por seis meses, cuando por consecuencia de enfermedad contraída en el servicio o agravada por causa de éste, se halle imposibilitado para prestarlo.

La ley 102 de 1927, en el párrafo del artículo 6º consagra pensiones a favor de las viudas de los magistrados de la Corte Suprema y de los tribunales superiores que hubieren servido por más de veinte (20) años en el ramo judicial

Los antecedentes del actual régimen prestacional, se remontan al deseo del Gobierno de poner orden a la legislación existente y teniendo en consideración el auge de los seguros sociales en Alemania y diferentes países de Europa y América, frente al éxito de los seguros comerciales se presenta a consideración del parlamento un proyecto de ley sobre seguros de trabajo, mediante la cual se autoriza al gobierno para fundar una caja de Seguro de Trabajo ya sea como entidad oficial ya como sociedad en la cual entre el gobierno en calidad de accionista, ya sea contratando la fundación de dicha caja con alguna compañía de seguros. Parece cubrir únicamente a los trabajadores particulares, tiene además una estructura esencialmente comercial, a un aumento considerable de personas aseguradas se sigue una disminución considerable en el costo de las primas. Esta caja debía cubrir los riesgos de invalidez, vejez, enfermedad y muerte, y también los cuidados de la maternidad de la obrera y de la mujer del obrero.

Más tarde en 1923, se presenta otro proyecto sobre la creación de la Caja de Indemnizaciones Obreras como dependencia del Banco de la República, con el fin de garantizar y hacer efectivo, en forma práctica para el patrón y el obrero, el servicio de indemnizaciones por accidentes de trabajo y seguro colectivo.

En el mes de septiembre de 1930 el doctor Francisco José Chaux, como ministro de Industrias, presenta un proyecto de Código del Trabajo y se autoriza al gobierno para fundar la Caja de Seguros del Trabajo, pero éste proyecto padece de un defecto: considera la Caja como institución de lucro.

En el año de 1931 se presenta un proyecto de ley, mediante la cual se crea bajo la dependencia del ministerio de Industrias el Fondo de Previsión Social.

En el año de 1933 se presenta un proyecto de ley por la cual se conceden unas facultades extraordinarias al ejecutivo nacional para la creación de un Instituto de Previsión Social que se ocupará de establecer el seguro social obligatorio, de cumplir y hacer cumplir toda la legislación social que exista al tiempo de su fundación sobre seguros sociales, públicos y privados, seguros colectivos e individuales, accidentes de trabajo, sueldos y pensiones de retiro, vacaciones remuneradas, inmovilidad, recompensas y auxilios.

En Julio de 1935 se presenta otro proyecto de ley por la cual se ordena establecer una caja de seguros sociales.

En éste mismo año se presenta un proyecto muy importante, sobre ahorro obligatorio de los empleados y obreros y se crea la Caja de Ahorro y Previsión

Social.

Este proyecto tuvo éxito y se convirtió en la ley 66 de 1936. En agosto de 1936 se presenta el proyecto de ley sobre reforma a la ley de accidentes de trabajo y se dictan disposiciones sobre jubilación y bonificación de retiro. En octubre de 1936 se presenta un proyecto por el cual se crea la Caja de Seguros Sociales, dependiente del Ministerio de Industrias y para cubrir los riesgos de enfermedad, invalidez prematura, vejez, maternidad, desempleo o cesantía voluntaria, muerte y contribuye a soportar los gastos de las familias numerosas.

La parte importante de este proyecto está en la cobertura familiar en los servicios asistenciales y en la unificación del campo de aplicación, pues de manera expresa ordena que ingresaran a ella todos los asalariados, sean oficiales o particulares, que trabajen dentro del territorio de la República y cuyo salario sea hasta de dos mil cuatrocientos pesos anuales.

Durante los últimos años del siglo XIX, en Europa los avances fueron impresionantes. Fue así como Koch aisló el bacilo de la tuberculosis y Luis Pasteur renovó la medicina con sus estudios sobre enfermedades contagiosas, a la par que con sus aportes a la microbiología y a la biología se inició la era de la vacunación.

En las postrimerías del mencionado siglo las victorias más importantes se dieron desde el punto de vista de la higiene. En efecto, el agua, el jabón y los antisépticos relegaron al rango de arcaísmo las prescripciones de antaño, mientras los manuales de higiene buscaron integrarse en la cultura y en el modo de vida populares, que la resistencia de muchos o la desidia oficial neutralizaron

parcialmente, ya que las condiciones de vida de las diferentes capas sociales, apenas comenzaban a relacionar el estado de salud con las conductas de higiene.

En cuanto hace a nuestro país, en el período comprendido entre la Gran Colombia y la Regeneración, se vivió una crisis en el campo de la salud. A los problemas derivados de la desnutrición, de los deficientes servicios públicos del poco conocimiento de las medidas de higiene, de las múltiples epidemias y de las afecciones traumáticas provocadas por las guerras, se sumaron las medidas adoptadas por la ley del 15 de mayo de 1850, una de las cuales determinó la supresión en la práctica de las universidades al dictaminar que “el grado o título de científico no será necesario para ejercer profesiones científicas”.

Sin embargo gracias al cambio de rumbo político que se dedujo en la década siguiente, fue posible crear la Universidad Nacional de los Estados Unidos de Colombia (ley del 22 de septiembre de 1867).

Durante la presidencia del general Santos Acosta, único médico que ha ocupado la primera magistratura de la nación.

### **Higiene y Asistencia Social**

En los últimos 14 años del siglo XIX se consideró importante introducir algunos ajustes estructurales, en desarrollo de las Constitución de 1886, y comenzó a debatirse con seriedad el tema de la presentación de la asistencia social y de los servicios de higiene, aspectos que se convirtieron en retos de una época caracterizada por el desangre de las finanzas públicas como resultado de las permanentes contiendas bélicas.

Durante los sesenta años que siguieron a la implantación de los esquemas legislativos nacidos en la Constitución de 1886, el país desarrolló un modelo higienista para sortear las deficiencias que surgieron, al no haber evolucionado de manera paralela las políticas de salud con el crecimiento experimentado por la nación.

Por esa misma época Colombia inició un proceso de acomodo a los cambios ocurridos en el mundo, para lo cual tuvo que implantar varios modelos de salud cuya influencia persiste hoy. Vale la pena recordar que las organizaciones sanitarias internacionales impusieron estrictas medidas de higiene a los exportadores de productos latinoamericanos que eran vendidos en Europa y en Estados Unidos. Tanto las materias primas como las mercancías manufacturadas y los pasajeros eran sometidos a cuarentena y desinfección, para asegurarse de que estuvieran libres de enfermedades contagiosas.

Dentro de ese marco, fue promulgada la Ley 30 de 1886 que estableció el modelo higienista, que se prolongó hasta 1946, cuando se reformó el Ministerio de Higiene. Este período que se caracterizó por un intervencionismo de Estado, que introdujo el concepto de la atención de los problemas de salud del pueblo como una función propia de los gobiernos, tal como ya existía para aquel entonces en los Estados Unidos, con el sistema denominado “sanitarismo norteamericano”.

### **Origen del Seguro Social en Colombia**

En Europa y Estados Unidos los primeros treinta años de este siglo estuvieron marcados por varios descubrimientos científicos, comenzando por los de carácter físico como la teoría de la relatividad de Einstein y otros no menos significativos como los trabajos sobre la radiactividad de los Curie.

De manera simultánea con esos descubrimientos, los primeros años de esta centuria se caracterizaron por el rápido crecimiento industrial y urbano en las naciones desarrolladas, lo que obligó a los estudiosos a analizar la coherencia estructural entre sociedad y salud, con miras a complementar acciones inmediatas para atacar problemas relacionados con la salubridad pública.

Los acontecimientos del Viejo Continente comenzaron a influir en Colombia, donde a partir de 1905 se introdujeron reformas sucesivas en el área social. Desde la primera década hasta el 1945 se dictaron normas aisladas de alcance limitado, para cubrir sectores reducidos de la población y amparar algunas contingencias.

El primer proyecto de ley dirigido a implantar los seguros sociales en el país fue presentado a consideración del Senado en 1929 por el ministro de Industria, José Antonio Montalvo, quien impulsó la creación de una Caja de seguros de Trabajo, a la cual estaban obligadas a afiliarse todas las personas de uno y otro sexo residentes en Colombia, cuyos ingresos se generaran en los emolumentos derivados de su propio trabajo.

El seguro propuesto por Montalvo pretendía cubrir los riesgos de invalidez, vejez, enfermedad y muerte. Infortunadamente fue archivado por el Parlamento, e igual suerte corrieron otras iniciativas presentadas en 1929 y 1930.

El 27 de agosto de 1930, el presidente Enrique Olaya Herrera aprobó la convención sobre seguros contra enfermedades de los trabajadores de la industria, el comercio y el servicio doméstico, expedida por la Conferencia Internacional del Trabajo de la Sociedad de Naciones, en 1927. Entre 1935 y 1942, fueron presentados 34 proyectos para crear la Caja de Seguros Sociales, pero todos fracasaron.

Entre los principales gestores se encuentran el presidente Alfonso López Pumarejo, innovador y visionario que logró transformar y modernizar el país, mediante reformas que facilitaron el tránsito de una estructura agraria a una industrial, fue artífice de varios proyectos de alcance social, en cumplimiento de los preceptos contenidos en la reforma constitucional que encabezó en 1936.

Impulsó la promulgación del decreto legislativo 2350 de 1944, que dio origen al moderno derecho laboral colombiano.

### **Creación del Instituto Colombiano de Seguros Sociales, ICSS**

A comienzos de la década del cuarenta, el panorama político, social y económico era delicado, debido a la agudización de las luchas políticas y los efectos negativos que sobre las finanzas públicas tuvo la Segunda Guerra Mundial, que obligó al país a depender en un alto porcentaje del endeudamiento externo para poder desarrollar los proyectos de industrialización.

Consecuencia de esta situación fue el desconocimiento de los derechos de los trabajadores, cuya estabilidad dependía de la situación económica que atravesara

el empresario de turno, lo que provoco que muchos de ellos se enfrentaran a una situación de desamparo, sin una compensación económica y de asistencia social justa que retribuyera la labor desempeñada en los puestos de trabajo.

En medio de esas circunstancias difíciles, el ministerio de Trabajo Higiene y Previsión Social, Adán Arriaga Andrade, presentó en 1945 al Senado de la República, el proyecto de ley por la cual se establecía en Colombia el Seguro Social Obligatorio.

Los primeros debates del nuevo estatuto coincidieron con la renuncia por dificultades políticas y problemas de orden familiar del presidente López Pumarejo, reemplazado por Alberto Lleras Camargo, quien a su vez entregó el poder a Mariano Ospina Pérez, mandatario que sancionó la ley 90 de 1946, norma que le dio un vuelco radical al concepto de la seguridad social del país.

La ley contenía seis capítulos y 84 artículos. En su artículo 1° declaraba:

“Establécese el Seguro Social Obligatorio de los trabajadores contra los siguientes riesgos :

- Enfermedad no profesional y maternidad.
- Invalidez y vejez.
- Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Muerte”.

El artículo 8° disponía: “para la dirección y vigilancia de los seguros sociales, créase como entidad autónoma con personería jurídica y patrimonio propio un

organismo que se denominará Instituto Colombiano de Seguros Sociales, cuya sede será Bogotá”.

Además del presidente Ospina firmaron la ley los congresistas Ricardo Bonilla, presidente del Senado, y julio Cesar Turbay Ayala presidente de la Cámara de Representantes.

Paralelo al ICSS, fue creado el Ministerio de Higiene por medio de la ley 27 de 1946, que le permitió al país contar con una estructura permanente para manejar los asuntos de salud pública. De esta manera, las dos instituciones, consideradas como la expresión del modelo higienista concebido en 1886, nacieron de la misma necesidad expuesta un año antes, con motivo de la creación de la Organización Mundial de la Salud.

No obstante haber sido sancionada la ley, el Instituto no comenzó a operar de inmediato, debido a que fue necesario adelantar estudios que garantizaran su funcionamiento administrativo y científico, para lo cual se contrataron los servicios del especialista en seguros Rudolph Metalle, quien propuso como medida transitoria la creación, por medio del decreto 2402 del 17 de julio de 1947, del Departamento Nacional de Seguros Sociales, entidad dependiente del Ministerio de Trabajo.

El Departamento funcionó hasta el 19 de junio de 1948, fecha en la que, una vez obtenidas las conclusiones del estudio, fue establecido legalmente el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, mediante el decreto 2347 de 1948.

El presidente Ospina Pérez designó como gerente general de la entidad la abogado y economista bogotano Carlos Echeverri Herrera, quien había desempeñado la jefatura del Departamento Nacional de Seguros Sociales, entre julio de 1947 y junio de 1948. Echeverri Herrera ocupó la gerencia general hasta noviembre de 1950, convirtiéndose en el primer pensionado del Instituto.

Al crearse el ICSS, se dispuso que éste asegurara a los trabajadores particulares, en tanto que al Caja Nacional del Previsión se encargara del seguro para los trabajadores oficiales. El Instituto, entidad autónoma de derecho social, con patrimonio independiente, tuvo bajo su responsabilidad la dirección, vigilancia y control del seguro en las áreas administrativa, técnica, científica, financiera y contable.

Además del gerente general, la entidad contaba con un consejo directivo, integrado por un delegado del presidente de la República, el ministro de Trabajo o su delegado, el director nacional de Salubridad, un representante de los trabajadores asegurados, un representante de los patronos y un delegado de la federación.

Cuando ocurre los hechos del 9 de abril, aún no se habían madurado los primeros estudios para poner en marcha la operación del Instituto, cuando en plena operación del Departamento Nacional de Seguros Sociales, estalló el Bogotazo con el asesinato del líder liberal, Jorge Eliécer Gaitán, acontecimiento que retrasó en 75 días los planes y estudios que darían vida definitiva al Instituto.

La destrucción de gran parte de la ciudad se llevó consigo la pérdida de investigaciones y estudios que sobre la organización y administración de os

seguros sociales había elaborado el experto brasileño, José Seabra, quien ocho días antes del 9 de abril de 1948 había llegado a Bogotá para confrontar sus trabajos teóricos con la realidad social, con tan mala fortuna que fueron arrasados por las llamas.

Esta emergencia obligó a planificar de nuevo la operación administrativa del régimen del seguro obligatorio, con base en nuevas investigaciones y estudios actuariales, ya que como es fácil deducir la tragedia modificó de manera radical el censo poblacional de la capital del país.

Estos trastornos se agravaron por los problemas fiscales que comenzaron a azotar al país como resultado de la tragedia desatada con la muerte de Gaitán. Sin embargo, luego de múltiples gestiones ante el gobierno y el Congreso, se obtuvo una apropiación extraordinaria para el seguro de \$200.000, que sirvió para iniciar en firme su despegue.

### **Primeros asegurados**

Un año después del 9 de abril fue llamado a inscripción el primer grupo de asegurados de la capital, un total de 31.500 trabajadores (21.000 hombres y 10.500 mujeres). Tres meses después de la primera afiliación, las empresas inscritas sumaban 6.181 y las personas vinculadas, 45.627.

El 26 de septiembre de 1949 marcó el inicio en la prestación de los servicios para enfermedades no profesionales y de maternidad, para los asegurados de Bogotá. Las difíciles condiciones políticas y económicas del país impidieron poner en marcha los llamados seguros a largo término, como son los de invalidez, vejez y

muerte. Ha sido habitual en el país que en las ocasiones en que se presenta un déficit fiscal se recurra a recortes presupuestales en las entidades públicas. El Seguro no escapó a esa alternativa en 1949, año en que el presupuesto nacional para cubrir los gastos corrientes de la seguridad social fue de tan sólo sesenta mil pesos.

Hubo necesidad de gestionar préstamos en algunos bancos de la capital, cuyos montos oscilaban entre dos y tres millones de pesos, que sirvieron para contratar en arrendamiento locales con destino a oficinas e instalar centros médicos y hospitalarios, así como también importar equipos completos de rayos X elementos de diagnóstico y unidades médico-quirúrgicas.

En 1950 fue afiliado el segundo grupo de trabajadores, mediante el decreto 146 del 19 de enero. Estuvo conformado por empleados de la industria de Bogotá y de municipios vecinos. Por esa época, existía en la capital una población asegurada de 89.798 personas y 2.773 beneficiarios por riesgo.

### **Reformas de la década de los 60**

Si bien es cierto durante los primeros años de existencia del ICSS, principalmente en la Década del cincuenta, sus directivos se dedicaron a ampliar su cobertura geográfica, en los años sesenta la actividad se orientó a introducir importantes reformas desde el punto de vista del cubrimiento de los distintos riesgos amparados.

Este período trascendental en la historia del Instituto, comenzó con la reanudación de los trabajos de construcción de la Clínica San Pedro Claver, concluidos en

1963. Las obras de este centro comenzaron en 1953, pero tuvieron que suspenderse durante varios años, como consecuencia de la crisis financiera de la entidad.

Con la promulgación del decreto 1695 de 1960, sobre reorganización administrativa comenzó una etapa fructífera en materia de reformas en el Instituto, la cual alcanzó un punto alto en 1964, a raíz de la expedición del decreto 3170, por medio del cual se reglamentó el seguro social obligatorio de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Aunque sólo a partir de 1965 se inició el cubrimiento de los mencionados riesgos, desde el año inmediatamente anterior la institución asumió el suministro de prótesis y aparatos ortopédicos para los riesgos profesionales. Al cubrir estos riesgos, el ICSS atendió un poco más de la mitad de los requerimientos estipulados sobre esta materia en la Ley 90 de 1946.

La implantación del seguro sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales encontró al comienzo no pocos obstáculos, lo mismo que los riesgos de invalidez, vejez y muerte, cuya vigencia tuvo que ser aplazada por el gobierno en 1966, debido a la posición ejercida por asociaciones sindicales y patronales y a las amenazas de paro hechas por centrales obreras como la Unión de Trabajadores de Colombia (UTC). Ante tanta presión, el gobierno dictó el decreto 1617, en el que se adelantara un nuevo estudio del reglamento pertinente.

En el mismo año de 1966, en vista de que el seguro funcionaba e una vetusta edificación de la calle 23 con carrera 7ª, el Gobierno Nacional la cedió a la entidad del edificio que actualmente ocupa, en el Centro Administrativo Nacional (CAN).

Dos años más tarde en diciembre de 1968, durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo, fue dictado el decreto 3132, que tuvo como objetivo rescatar y rehabilitar a los inválidos.

Al mismo tiempo, la administración Lleras puso en marcha dos programas especiales, relativos a la universalización del seguro obligatorio. El primero, consistente en un plan coordinado de salud rural, tuvo como piloto el realizado por la oficina seccional del Meta. Contó para su estudio y ejecución con la colaboración del Programa de Desarrollo Social Campesino del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, el Ministerio de Salud Pública y el Departamento de Medicina de la Universidad Nacional de Colombia.

El segundo programa de universalización del Seguro Social tuvo como meta la extensión de los beneficios a los parientes del trabajador afiliado. Lamentablemente la iniciativa fracasó en el Congreso, circunstancia que obligó al gobierno a adelantar estudios más de fondo, tendientes a establecer las condiciones económicas, demográficas, salariales y de salubridad existentes en la época, como requisito previo a la ampliación del número de beneficiarios del sistema.

## **Los años 70**

Las reglamentaciones y la introducción de reformas a la estructura del seguro y a los servicios fueron los dos grandes rasgos que caracterizaron el decenio del setenta.

Los principales cambios operados en esta década, tuvieron como sustento las siguientes medidas:

- El Decreto-Ley 433 de 1971, por el cual se modificó la Ley 90 de 1946, le confirió un enfoque universal a la institución y la clasificó como entidad de derecho social, al tiempo que catalogó a la seguridad social como “servicio público, orientado y dirigido por el Estado”.
- Según la norma anterior, el aporte estatal se fijó en la cuarta parte del costo de las prestaciones y servicios de seguridad social y no en la cuarta parte de las cotizaciones que financiaban las prestaciones.
- El mismo Decreto-Ley extendió el cubrimiento a los trabajadores independientes (urbanos y rurales) y a las familias de los afiliados.
- Amparado en las facultades extraordinarias que le autorizaban a reorganizar las entidades descentralizadas, el gobierno de Alfonso López Michelsen, dictó el Decreto-Ley 148 del 27 de enero de 1976, “por medio del cual se organiza el Instituto Colombiano de Seguros Sociales”.

Entre los puntos más importantes contenidos en la nueva norma, se destacan:

Precisa y limita las funciones de la administración central en relación con el Instituto, tanto las del consejo directivo como las del director general. Institucionaliza las auditorías administradoras; aumenta la representación obrero-patronal; concede al ICSS la naturaleza jurídica de establecimiento público; ordena que el Instituto asuma la organización y administración del Fondo Rotatorio

de Rehabilitación; faculta al consejo directivo para clasificar al personal mediante un estatuto, en empleados públicos y trabajadores oficiales, y crea la obligatoriedad del seguro social campesino.

El acuerdo que formalizó la diferencia entre empleados públicos y trabajadores oficiales causó el rechazo inmediato de los sindicatos de base y de los médicos adscritos al seguro, que decidieron suspender la prestación de los servicios, en un movimiento que se prolongó por espacio de 51 días, es decir fue el paro médico más largo de la historia del país.

La situación revistió características tan críticas que obligó al presidente López Michelsen a solicitar de nuevo al Congreso facultades extraordinarias, para reformar el seguro social y su administración. De esta manera, surgió la Ley 12 del 25 de enero de 1977, que a su vez dio origen al Decreto-Ley 1650 del 18 de julio del mismo año.

Los principales cambios introducidos por medio de ese decreto, fueron los siguientes:

- Se confirma su categoría de establecimiento público, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, sin perjuicio de la obligación que tiene la entidad de someterse a las normas del Sistema Nacional de Salud.
- En materia de riesgos de enfermedad general y maternidad, se estipulan, entre otros, los siguientes reconocimientos:

- Pago del subsidio en dinero para el asegurado, cuya enfermedad le ocasione una incapacidad temporal para trabajar, no mayor de 180 días.
  - Pago del subsidio de maternidad, conforme a la ley y a los reglamentos generales.
  - Pago del subsidio en caso de aborto o parto prematuro.
- Para los seguros de accidente de trabajo y enfermedad profesional, se dispuso lo siguiente:
    - Atención médica, quirúrgica, odontológica, farmacéutica y de servicios auxiliares de diagnóstico y tratamiento.
    - Ejecución de programas de promoción, protección y seguridad industrial.
    - Ejecución de programas de rehabilitación física y readaptación social y laboral de los beneficiarios.
- Por primera vez en la legislación de la seguridad social en Colombia, se crearon los siguientes fondos con recursos provenientes de los aportes.
    - Fondo de Retribución Seccional.
    - Fondo de Promoción y Desarrollo de la Salud.
    - Fondo de Promoción de la Salud Industrial.
    - Fondo de Servicios Sociales Complementarios.

## **El ICSS se transforma en ISS**

El Decreto-Ley 1650, dictado en desarrollo de la Ley 12 de 1977 le cambió el nombre al Instituto Colombiano de los Seguros Sociales (ICSS) por el de Instituto de los Seguros Sociales (ISS, como se le conoce en la actualidad.

No fue simplemente un cambio de nombre, ya que entre 1977 y 1980, se produjeron reformas importantes como estas:

Se le dio unidad legal al Instituto, asignando tareas específicas a la Dirección General; se separó la estructura financiera de los riesgos económicos y de salud; se descentralizaron y reorganizaron los servicios, fijando tres niveles de atención: básica, intermedia y de alta especialidad. Se aplicó una reforma de personal y se evitó la duplicación de funciones existente hasta entonces entre el ISS y el Sistema Nacional de Salud.

También se organizaron campañas de agilización administrativa, eliminando algunos trámites innecesarios, y se establecieron los primeros controles a la evasión de los aportes obrero-patronales y al gasto por diferentes conceptos.

### **Los años 80: del servicio médico a la atención en salud**

Los años 80 trajeron para el Instituto transformaciones significativas en la mejora de los servicios ofrecidos al afiliado, ya que se tuvo como factor determinante iniciar un cambio de política al pasar del servicio médico tradicional a un principio de atención integral en salud.

Entre 1982 y 1985, tras adelantar una serie de estudios, se obtuvieron dos importantes logros que redundaron en el fortalecimiento de los servicios a los afiliados: la protección total, prestaciones económicas y de salud al menor trabajador, y el impulso que se dio a la inscripción de los trabajadores independientes.

A finales de 1985, durante la administración de Belisario Bentacur, se introdujeron correctivos, para solucionar una serie de irregularidades que, según pronunciamientos de la Contraloría y de la Procuraduría, incidieron negativamente en la situación financiera, en el manejo administrativo y, por supuesto, en la prestación de los servicios.

Entre las medidas adoptadas por el gobierno Betancur valen la pena destacar:

Tecnificación en los procesos de vinculación y remuneración del personal; incremento en las tarifas sobre riesgos de invalidez, vejez y muerte, y de pensiones; estudios evaluatorios y descriptivos de la situación general existente en la prestación de los servicios; planeación de un sistema de control para facilitar un análisis permanente en torno a la marcha del Instituto, y evaluación de la calidad de los servicios, con el control interno de la entidad.

Desde los ochenta se analizó la importancia de adelantar una etapa de transición hacia la seguridad social integral, y se discutió a fondo la extensión de los servicios asistenciales a los familiares del cotizante.

## **La gran reforma en la seguridad social: la Constitución Política de 1991**

La reforma de la seguridad social en Colombia tuvo su más importante antecedente en la Constitución Política de 1991, que le asigna al estado una fuerte responsabilidad en la gestión del desarrollo social y en mejoramiento de las condiciones materiales e intelectuales de todos los ciudadanos.

En forma explícita, el artículo 48 de la Carta establece: “La seguridad social es un derecho público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en su ejecución a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que se establezca la ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social”.

El texto constitucional expresa también en el artículo 49 que “la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud”.

Con la formulación contenida en los artículos citados quedó superado el antiguo concepto de la asistencia pública, según el cual la acción estatal se entendía como una práctica de atención paliativa y no integral.

De igual manera, la nueva Constitución contempla que la seguridad social podrá ser prestada por entidades públicas y privadas, pero advierte que el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia en la prestación de los servicios.

### **Ley 100 de 1993, visión futurista?**

Con base en los preceptos contenidos en la nueva Constitución, es promulgada la Ley 100 de 1993, que establece el Sistema de Seguridad Social Integral en Colombia y que garantiza el derecho irrenunciable de las personas y la comunidad para obtener una calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afectan.

El Sistema de Seguridad Social está conformado por tres regímenes generales: pensiones, salud y riesgos profesionales.

## **PENSIONES**

El Sistema General de Pensiones garantiza a la población el amparo contra todos los riesgos derivados de la vejez, invalidez y muerte mediante el reconocimiento de las prestaciones económica en la figura jurídica de la “PENSION” y demás protecciones establecidas en la ley.

Para que se genere este derecho y pueda ser reclamado es necesario y obligatorio que la población y en caso particular el sujeto se afilie al Sistema de Seguridad Social, establecido por la legislación colombiana en esta materia. La afiliación al régimen de seguridad social puede hacerse con las figuras del **régimen contributivo** en sus dos campos, afiliados que están vinculados laboralmente y dependen de su empleador y los que con su capacidad económica porque su sustento se deriva de su propio negocio se vinculan con la figura del **trabajador independiente**; en otro espacio la ley protege a los que bajo unas condiciones de escasos recursos económicos y que no tienen la capacidad de aportar a la seguridad social con la figura del **régimen subsidiado**, creándose para esta población una entidad que administrara este sistema y se le delega al CONSORCIO PROSPERAR, quien se encarga de afiliar a esta población, con cobertura al área urbana y rural, el aporte que hace el afiliado se complementa con el subsidio reconocido por el estado y dando como resultado la sumatoria de estos dos aportes, valor que es girado al sistema general de pensiones y destinado al Instituto del Seguro Social, quien administra el Régimen de Prima Media con Prestación Definida..

La ley 100 de 1993, estableció dos regímenes pensionales, así:

- ❖ **EL RÉGIMEN DE PRIMA MEDIA CON PRESTACION DEFINIDA**, que se define con la característica de que los dineros van a un fondo común y solidario y que si los aportes para el reconocimiento de una prestación económica no alcanza para pagar una mesada de un salario mínimo, este fondo solidario le completa al salario mínimo; este sistema está administrado por el Instituto del Seguro Social, las cajas, los fondos o las entidades de seguridad social de los sectores público y privado.

Para este régimen, el Instituto cuenta con un fondo de reservas, creado desde hace treinta años, que garantiza el pago de las pensiones. Este fondo está compuesto por los aportes de los afiliados, y el monto de la pensión se calcula a partir del salario base de cotización y del tiempo de afiliación.

Para el régimen de prima media, el Instituto cuenta con un fondo de reservas, creado desde hace treinta años, que garantiza el pago de las pensiones. Este fondo está compuesto por los aportes de los afiliados, y el monto de la pensión se calcula a partir del salario base de cotización y del tiempo de afiliación.

La ley creó el Fondo de Solidaridad Pensional que tiene por objeto subsidiar los aportes al régimen general de pensiones, de los trabajadores asalariados o independientes del sector rural y urbano que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad del aporte. Este fondo también se destina a garantizarles una pensión mínima a quienes han cotizado. Pero sus aportes no son suficientes para obtener esta prestación.

- ❖ **REGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL**, que se define con la característica de que los aportes van a una cuenta individual y que al final del ejercicio (cumplimiento de edad), se deberá tener acumulado un capital determinado que respalde el reconocimiento y pago de la pensión. Se le permite al afiliado hacer un ahorro adicional voluntario con el fin de reforzar el ahorro individual y proyectar éste, para que se tenga en cuenta al momento de liquidar la prestación económica a reconocerse. Este régimen es beneficioso para la población joven y que tenga ingresos superiores a

cuatro salarios mínimos en toda su vida laboral, pues con un gran capital puede negociar una pensión anticipada desde los 45 años de edad hacia adelante. De manera personal pensamos que es un régimen no llamativo para escogerlo, pues la estadística muestra que en Colombia las oportunidades laborales no abundan, la población normalmente percibe entre uno a tres salarios mensuales y se está generando y que va en aumento los trabajos informales.

El régimen de ahorro individual con solidaridad, denominado también como ahorro con capitalización individual, es el administrado por los fondos privados de pensiones. Se sustenta en el ahorro proveniente de las cotizaciones y sus rendimientos financieros, lo que permite la competencia entre las diferentes entidades administradoras.

El sistema incluye tres tipos de pensiones para quienes hayan cumplido los requisitos correspondientes: invalidez, vejez y muerte. En este último caso el pago se hace a los sobrevivientes que determine la ley.

Relacionamos a continuación el articulado que reglamenta la ley en su turno con respecto a la pensión de invalidez, después de la Ley 100 de 1993 y sus modificaciones establecidas por las leyes 797 y 860 de 2003, así:

**1- LEY 100 DE 1993**

**2- LEY 797 DE 2003.**

**3- LEY 860 DE 2003**

- 1- Texto original, artículo 38 y 39, Ley 100 de 1993 – Extraído de la ley 100 de 1993.

**TEXTO PENSION DE INVALIDEZ POR RIESGO COMUN ARTICULO 38. ESTADO DE INVALIDEZ. Para los efectos del presente capítulo se considera inválida la persona que por cualquier causa de origen no profesional, no provocada intencionalmente, hubiere perdido el 50% o mas de su capacidad laboral.**

**ARTICULO 39. REQUISITOS PARA OBTENER LA PENSION DE INVALIDEZ. Tendrán derecho a la pensión de invalidez, los afiliados que conforme a lo dispuesto en el artículo anterior sean declarados inválidos y cumplan alguno de los siguientes requisitos:**

**a. Que el afiliado se encuentre cotizando al régimen y hubiere cotizado por lo menos veintiséis (26) semanas, al momento de producirse el estado de invalidez.**

**b. Que habiendo dejado de cotizar al sistema, hubiere efectuado aportes durante por lo menos veintiséis (26) semanas del año inmediatamente anterior al momento en que se produzca el estado de invalidez.**

- 2- Texto original, artículo 11 ley 797 de 2003 - Extraído de la Ley 797 de 2003.

**Texto original de la ley 797 de 2003.**

**Artículo 11. Requisitos para obtener la pensión de invalidez.** Tendrá derecho a la pensión de invalidez el afiliado al sistema que conforme a lo dispuesto en el artículo anterior sea declarado inválido y acredite las siguientes condiciones:

1. *Invalidez causada por enfermedad:* Que haya cotizado 50 semanas en los últimos tres años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración y su fidelidad de cotización para con el sistema sea al menos del 25% del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió 20 años de edad y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez.

2. *Invalidez causada por accidente:* Que haya cotizado 50 semanas dentro de los tres años inmediatamente anteriores al hecho causante de la misma.

Parágrafo. Los menores de 20 años de edad solo deberán acreditar que han cotizado 26 semanas en el último año inmediatamente anterior al hecho causante de su invalidez o su declaratoria.

3- Texto original, artículo 4º, LEY 860 DE 2003 – Extraído de Ley 860 de 2003.

**Texto original de la Ley 860 de 2003:**

ARTÍCULO 4. A partir de la vigencia de la presente ley, modifíquese el inciso segundo y adiciónese el parágrafo 2o del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, del Sistema General de Pensiones.

A partir de la fecha de vigencia de la presente ley y hasta el 31 de diciembre del año 2007, la edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicios o el número de semanas cotizadas y el monto de la pensión de vejez, de las personas que el 1º de abril de 1994 tuviesen 35 años o más de edad si son mujeres o cuarenta años de edad o más si son hombres ó 15 años o más de servicios cotizados, será la establecida en el

régimen anterior al cual se encontraban afiliados a esa fecha. A partir del 1° de enero del 2008, a las personas que cumplan las condiciones establecidas en el presente inciso se les reconocerá la pensión con el requisito de edad del régimen anterior al cual se encontraban afiliados. Las demás condiciones y requisitos de pensión aplicables a estas personas serán los consagrados en el Sistema General de Pensiones incluidas las señaladas por el numeral 2 del artículo 33 y el artículo 34 de esta ley, modificada por la Ley 797 de 2003.

PARÁGRAFO 2o. Para los efectos de la presente ley, se respetarán y garantizarán integralmente los derechos adquiridos a quienes tienen la calidad de pensionados de jubilación, vejez, invalidez, sustitución y sobrevivencia en los diferentes órdenes, sectores y regímenes, así como a quienes han cumplido ya con los requisitos exigidos por la ley para adquirir la pensión, pero no se les ha reconocido.

Desde la aplicación de la Ley 797 y 860 de 2003, las entidades encargadas de reconocer la prestación económica de la Pensión de Invalidez, llámese ISS y Fondos Privados, desde el 01 de marzo de 2003 y hasta la expedición de la Sentencia C-428 del mes de Julio de 2009, las pensiones fueron **negadas** por el no cumplimiento de los dos requisitos establecidos por éstas nuevas normas, como lo es “ **fidelidad de cotizaciones al sistema en pensión de al menos del 25% del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió 20 años de edad y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez.**”

#### **SENTENCIA C-428 DE 2009.**

Referimos esta sentencia por cuanto a partir de la promulgación de la Ley 797 de 2003, nace la pregunta materia de investigación, pues se ha ampliado el cumplimiento de los requisitos necesarios de superar para lograr el reconocimiento de la prestación económica de la pensión de invalidez la misma que se extiende para la pensión de sobreviviente, y es el cumplimiento del requisito de tener una

invalidez con pérdida de la capacidad laboral igual o superior al 50% del 100% de la capacidad labora y tener cotizadas en los últimos tres años anteriores a la fecha de la estructuración de la invalidez y para la sobrevivencia la fecha de la muerte del afiliado un total de por lo menos 50 semanas y una densidad de semanas cotizadas en toda su vida laboral después del cumplimiento de sus 20 años. La pregunta se apoya en el hecho de que la ley en vez de garantizar al menos la permanencia de los requisitos establecidos por la Ley 100 de 1993, la misma que respeta y garantiza los requisitos anteriores a éstas, Decreto 758 de 1990 (exigía un total de 26 semanas cotizadas en el último año anterior a la fecha de estructuración de la invalidez y para el caso de sobreviviente, se toma la fecha de la muerte del afiliado); pone en situación difícil de poder llenar unos requisitos y para el caso aumenta tanto la densidad de semanas que pasa de 26 a 50 semanas con diferencia en año e incrementa un nuevo requisito como es el caso de la fidelidad al sistema y requiere un porcentaje de semanas cotizadas en sus últimos 20 años anteriores a la edad actual, a la cual se le aplica una fórmula matemática.

El análisis hecho, consiste que no es bondadosa la nueva legislación y que le niega la oportunidad al cotizante de defenderse de una contingencia que la vida la presenta, pues una invalidez o una muerte es una situación que en ningún momento se busca, más bien es el infortunio de la vida y de peso la ley le exige que para sobrellevar esta condición (invalidez y muerte) tiene que cumplir las condiciones que el legislador estableció.

Todas las reclamaciones que se presentaron ante las diferentes instancias que administran los regímenes de seguridad social en pensión en Colombia, le fueron negadas de manera rotunda a todos los peticionarios y no le dejaron oportunidad

de defensa y apoyo jurídico, situación que generó en la colectividad la queja, el descontento y para los inválidos la situación más caótica, pues los declararon inválidos, desempleados, sin recursos de sostenerse y sin atención en salud; el único camino era que la familia los auxiliara y que el régimen subsidiado en Salud administrado por el SISBEN asumiera esta atención.

Nace la iniciativa de demandar la nueva reglamentación.

De acuerdo a la norma demandada, el fallo declara Inexequible el requisito de la fidelidad porcentual de la Ley 860 de 2003 establecido para causar el derecho a la pensión de invalidez, de manera que a partir de la publicación de esta sentencia, para tener derecho a la pensión de invalidez **SOLO** debe haberse cotizado 50 semanas dentro de los últimos 3 años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración en el caso de la invalidez causada por enfermedad, o al hecho causante de la misma en el caso de la invalidez

### **Decisión**

**Primero.-** Declarar **EXEQUIBLE** el numeral 1º del artículo 1º de la Ley 860 de 2003, salvo la expresión “y su fidelidad de cotización para con el sistema sea al menos del veinte por ciento (20%) del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte (20) años de edad y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez”, la cual se declara **INEXEQUIBLE**.

**Segundo.-** Declarar **EXEQUIBLE** el numeral 2º del artículo 1º de la Ley 860 de 2003, salvo la expresión “y su fidelidad de cotización para con el sistema sea al menos del veinte por ciento (20%) del tiempo transcurrido entre el momento en

que cumplió veinte (20) años de edad y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez”, la cual se declara **INEXEQUIBLE**.

## **ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL LA CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA.**

**1. NORMA OBJETO PRONUNCIAMIENTO:** numerales 1 y 2 del Artículo 1 Ley 860 de 2003 que modificó el Artículo 39 de la Ley 100 de 1993.

### **"LEY 860 DE 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.

**Artículo 1 °.** El artículo 39 de la Ley 100 quedará así:

Artículo 39. Requisitos para obtener la pensión de invalidez. Tendrá derecho a la pensión de invalidez el afiliado al sistema que conforme a lo dispuesto en el artículo anterior sea declarado inválido y acredite las siguientes condiciones:

1. Invalidez causada por enfermedad: Que haya cotizado cincuenta (50) semanas dentro de los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración y su fidelidad de cotización para con el sistema sea al menos del veinte por ciento (20%) del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte (20) años de edad y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez.

2. Invalidez causada por accidente: Que haya cotizado cincuenta (50) semanas dentro de los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores al hecho causante de la misma, y su fidelidad de cotización para con el sistema sea al menos del veinte por ciento (20%) del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte (20) años de edad y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez.

Parágrafo 1º Los menores de veinte (20) años de edad sólo deberán acreditar que han cotizado veintiséis (26) semanas en el último año inmediatamente anterior al hecho causante de su invalidez o su declaratoria.

Parágrafo 2º. Cuando el afiliado haya cotizado por lo menos el 75% de las semanas mínimas requeridas para acceder a la pensión de vejez, solo se requerirá que haya cotizado 25 semanas en los últimos tres (3) años.”

- 2. NÚMERO DE SENTENCIA:** C-428 de 2009
- 3. FECHA DE LA SENTENCIA:** 01-07-2009
- 4. MAGISTRADO PONENTE:** Mauricio González Cuervo
- 5. ACTOR O ACCIONANTE:** Omar Alberto Franco Becerra
- 6. FUNDAMENTOS DEMANDA:**

El actor estima que la norma demandada vulneraba el artículo 48 de la Constitución Política, por desconocer el principio de progresividad al establecer

requisitos para acceder a la pensión de invalidez más gravosos que el artículo 39 de la Ley 100 de 1993 por el aumento de semanas y la nueva exigencia de fidelidad.

También consideraba el actor que se vulneraba el artículo 53 de la Constitución Política, por ser regresiva frente a la protección otorgada por la legislación anterior.

## **7. PROBLEMA JURIDICO**

¿La norma demandada resulta contraria al Ordenamiento Superior y los instrumentos internacionales ratificados por Colombia en materia de derechos humanos y, particularmente desconoce los artículos 48 y 53 de la Constitución Política?

## **8. CONSIDERACIONES CORTE CONSTITUCIONAL:**

La Corte Constitucional para determinar la constitucionalidad de la norma demandada, tuvo en cuenta dos aspectos: 1) si existió vulneración del principio de progresividad del derecho a la seguridad social, al modificarse el número de semanas de cotización requeridas para acceder a la pensión de invalidez y 2) si el legislador, al modificar las condiciones para acceder a dicha pensión al introducir un requisito de fidelidad consistente en el veinte por ciento del tiempo transcurrido entre el momento en que el afiliado cumplió veinte años de edad y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez, contraría la Constitución, comparado con el régimen anterior que exigía al afiliado al afiliado que se encontrara

cotizando y tuviere por lo menos 26 al momento de producirse el estado de invalidez o, que si hubiere dejado de cotizar tuviera por lo menos 26 semanas en el año inmediatamente anterior al momento de la invalidez.

El Alto Tribunal Constitucional, después de dejar claro que en el asunto no existía cosa juzgada constitucional, realizó un recuento de la evolución normativa en relación con los requisitos para obtener la pensión de invalidez: Artículo 39<sup>9</sup> de la Ley 100 de 1993; Artículo 11<sup>10</sup> de la Ley 797 de 2003 norma que fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional por vicios de procedimiento en su

---

<sup>9</sup> “ARTÍCULO 39. Tendrán derecho a la pensión de invalidez, los afiliados que conforme a lo dispuesto en el artículo anterior sean declarados inválidos y cumplan alguno de los siguientes requisitos:

a. Que el afiliado se encuentre cotizando al régimen y hubiere cotizado por lo menos veintiséis (26) semanas, al momento de producirse el estado de invalidez.

b. Que habiendo dejado de cotizar al sistema, hubiere efectuado aportes durante por lo menos veintiséis (26) semanas del año inmediatamente anterior al momento en que se produzca el estado de invalidez.

PARÁGRAFO. Para efectos del cómputo de las semanas a que se refiere el presente artículo se tendrá en cuenta lo dispuesto en los párrafos del artículo 33 de la presente ley”.

<sup>10</sup> “ARTÍCULO 11. Tendrá derecho a la pensión de invalidez el afiliado al sistema que conforme a lo dispuesto en el artículo anterior sea declarado inválido y acredite las siguientes condiciones:

1. Invalidez causada por enfermedad: Que haya cotizado 50 semanas en los últimos tres años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración y su fidelidad de cotización para con el sistema sea al menos del 25% del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió 20 años de edad y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez.

2. Invalidez causada por accidente: Que haya cotizado 50 semanas dentro de los tres años inmediatamente anteriores al hecho causante de la misma.

PARÁGRAFO. Los menores de 20 años de edad solo deberán acreditar que han cotizado 26 semanas en el último año inmediatamente anterior al hecho causante de su invalidez o su declaratoria”

formación, mediante la Sentencia C-1056 de 2003; Artículo 1<sup>11</sup> de la Ley 860 de 2003.

Posteriormente, la Corte Constitucional realiza un recuento acerca de la historia y concepto del principio de progresividad de los derechos sociales constitucionales y la prohibición de regresividad, establecido en el Artículo 48 de la Constitución Política y a los Tratados Internacionales firmados por Colombia<sup>12</sup>, que prohíben

---

<sup>11</sup> “Artículo 1 °. El artículo 39 de la Ley 100 quedará así:

Artículo 39. Requisitos para obtener la pensión de invalidez. Tendrá derecho a la pensión de invalidez el afiliado al sistema que conforme a lo dispuesto en el artículo anterior sea declarado inválido y acredite las siguientes condiciones:

1. Invalidez causada por enfermedad: Que haya cotizado cincuenta (50) semanas dentro de los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración y su fidelidad de cotización para con el sistema sea al menos del veinte por ciento (20%) del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte (20) años de edad y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez.

2. Invalidez causada por accidente: Que haya cotizado cincuenta (50) semanas dentro de los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores al hecho causante de la misma, y su fidelidad de cotización para con el sistema sea al menos del veinte por ciento (20%) del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte (20) años de edad y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez.

Parágrafo 1° Los menores de veinte (20) años de edad sólo deberán acreditar que han cotizado veintiséis (26) semanas en el último año inmediatamente anterior al hecho causante de su invalidez o su declaratoria.

Parágrafo 2°. Cuando el afiliado haya cotizado por lo menos el 75% de las semanas mínimas requeridas para acceder a la pensión de vejez, solo se requerirá que haya cotizado 25 semanas en los últimos tres (3) años.”

---

<sup>12</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, Pacto de San José de Costa Rica entre otros.

*prima facie* la adopción de medidas que constituyan retroceso frente a niveles de protección ya alcanzados en materia de derechos sociales prestacionales<sup>13</sup>.

Sin embargo resalta la Corte Constitucional que la anterior prohibición de regresividad no es absoluta ni petrifica la legislación en materia de derechos sociales, pues dicho retroceso puede ser justificable por la existencia de imperiosas razones<sup>14</sup>, como lo expuso en la Sentencia C-507 de 2008, en donde sostuvo: *“la satisfacción plena de los derechos sociales exige una inversión considerable de recursos públicos con los cuales el Estado no cuenta de manera inmediata, por lo que la exigibilidad de los derechos sociales “está sometida a una cierta gradualidad progresiva de manera que el Estado solo está obligado a brindar un cubrimiento hasta el máximo de los recursos posibles, situación contemplada en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales”*

De igual manera, La Corte Constitucional analiza el principio de favorabilidad en materia laboral, consagrado en el Artículo 23 de la Constitución Política, en el sentido que reconoce que nuevas normas de carácter laboral o pensional, no

---

<sup>13</sup> El Legislador no puede desmejorar los beneficios señalados previamente en leyes, sin que existan razones suficientes y constitucionalmente válidas.

<sup>14</sup> En estos casos cuando una medida es regresiva, El Estado debe demostrar ante la Corte Constitucional, por medio de datos suficientes y pertinentes: (1) que la medida busca satisfacer una finalidad constitucional imperativa; (2) que, luego de una evaluación juiciosa, resulta demostrado que la medida es efectivamente conducente para lograr la finalidad perseguida; (3) que luego de un análisis de las distintas alternativas, la medida parece necesaria para alcanzar el fin propuesto; (4) que no afectan el contenido mínimo no disponible del derecho social comprometido; (5) que el beneficio que alcanza es claramente superior al costo que apareja.

pueden disminuir las condiciones favorables consolidadas con anterioridad para los trabajadores, por lo que la más beneficiosas debe ser reconocida y respetada por leyes posteriores.

También este principio no impide la modificación de las normas existentes, aun en el evento de que sea menos favorable, pues el principio lo que busca es asegurar el deber de los operadores jurídicos de aplicar, en caso de duda y la coexistencia de varias normas, aplicar la más favorable.

Dentro de los argumentos expuestos por el Gobierno para modificar la legislación en materia pensional estuvo la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional y, específicamente con relación a la modificación del Artículo 39 de la Ley 100 de 1993 fue el de incentivar la cultura de afiliación a la seguridad social y controlar fraudes.

La Corte Constitucional al confrontar el texto anterior del artículo 39 de la Ley 100 de 1993 con el cambio introducido por los numerales 1 y 2 de la Ley 860 de 2003, estableció que el legislador agregó un requisito (porcentaje de fidelidad de cotización) más gravoso y riguroso *“veinte por ciento (20%) del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte (20) años de edad y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez”* y por tanto el mismo no lograba desvirtuar la presunción de regresividad:

Considera la Corte Constitucional que las modificaciones introducidas al artículo 39 de la Ley 100 de 1993 establecieron requisitos más rigurosos para acceder a la pensión de invalidez, lo que constituye una medida regresiva en materia de seguridad social porque se aumentó el número de semanas de cotización requeridas, se establece una exigencia adicional de fidelidad (cotización de un

---

porcentaje del tiempo transcurrido entre la fecha que cumplió 20 años y la primera calificación del estado de invalidez) y por cuanto la ley no previó un régimen de transición encaminado a que no resultaran afectadas las personas que habían cotizado en vigencia de la Ley 100 de 1993 y a las que les cambiaron las exigencias legales y tenían una expectativa legítima en cuanto al régimen aplicable para acceder a la pensión de invalidez”.

“A pesar de poder tener un fin constitucional legítimo, en tanto buscaría asegurar la estabilidad financiera del sistema pensional mediante la cultura de afiliación y disminución del fraude, la norma no es conducente para la realización de dichos fines al imponer una carga mayor a las personas de las personas a quienes no se les había exigido fidelidad -los afiliados de la tercera edad. En muchos casos, los afiliados de la tercera edad que padecen de discapacidad van a encontrarse con una barrera infranqueable de acceso al beneficio, pues muchos de ellos ya no podrán cumplir el nuevo requisito consagrado en la norma, a pesar de cotizar el 100% de los periodos restantes. Se aprecia la desprotección a la población incapacitada más vulnerable, como es la perteneciente a la tercera edad. Igualmente debe resaltarse que para *“promover la cultura de la afiliación y evitar el fraude”*, existen otras alternativas de tipo administrativo, que serían menos lesivas que obstaculizar el derecho de acceso a la pensión de jubilación por invalidez a cierto grupo de personas.

En cuanto al propósito de evitar el fraude, la jurisprudencia de tutela ha señalado que *“es claro que la búsqueda de dicha finalidad a partir de una exigencia como la señalada, además de presumir la mala fe de los afiliados, genera que personas que en forma imprevista y sorpresiva se han visto afectadas en su salud por una grave enfermedad o por un accidente que los lleva a un estado de invalidez, queden desprotegidas y no puedan acceder a un beneficio establecido*

*precisamente para evitar esta situación:* De manera que la norma, contrario a impedir fraudes al sistema, termina presumiendo la mala fe de todos los afiliados, sometiéndolos a un requisito que puede hacer nugatorio el beneficio de la pensión de invalidez”

Con base en las anteriores consideraciones La Corte Constitucional, concluyó que el costo social introducido por el artículo 1 de la Ley 860 de 2003, era más alto que el beneficio que reportaría para la colectividad como la sostenibilidad del Sistema, incentivar la cultura de afiliación al régimen y evitar fraudes, porque excluía determinadas situaciones previamente protegidas, por lo que declaró inexecutable el requisito de fidelidad contemplados en los numerales 1 y 2 de la norma demandada.

#### **CONCEPTO PERSONAL:**

Compartimos lo expuesto por la Corte Constitucional, en el sentido de la regresividad de las normas declaradas inexecutable, pero la tal declaratoria no fue la más acertada y debió en nuestro concepto haberse declarados executable pero condicionalmente, en el entendido de haber previsto una especie de régimen de transición o exclusión temporal a ciertas personas o grupo de personas, no obstante que la invalidez es un hecho incierto e imprevisible.

Si bien es cierto que el cambio introducido por el Artículo 1 de la Ley 860 de 2003, introdujo un nuevo término jurídico denominado “fidelidad”, que implicaba la alteración o modificación de derechos a los ciudadanos, se debió haber previsto un régimen de transición para respetar los derechos adquiridos, teniendo en cuenta criterios como la proporcionalidad.

Tanto la Ley 797 y 860 de 2003, buscan desarrollar principios de eficiencia, universalidad y solidaridad consagrados en la Constitución Política y desarrollados en el Sistema de Seguridad Social de la Ley 100 de 1993, promoviendo la cultura de afiliación al Sistema de Pensiones y al incrementarse las exigencias a mayor edad, determina que las personas no esperen hasta muy avanzada edad para pertenecer e ingresar al mismo, lo que fiscalmente es bueno para un sistema al cual desde hace mucho tiempo se le califica como “una bomba” a punto de explotar e impone la cultura de afiliación, lo que se traduce en presiones sobre el Presupuesto Nacional y la inviabilidad y sostenibilidad financiera.

Desde la expedición de la Ley 100 de 1993 y sus reformas, el Estado ha buscado darle una solución real a los problemas financieros estructurales del Sistema Pensional en Colombia a largo plazo, resultado entre otros por el bajo monto de las cotizaciones, ocasionado porque la población económicamente activa no cotiza por sus ingresos bajos, la inestabilidad laboral, la informalidad; elusión y falta de controles y sanciones; un pasivo pensional enorme; dispersión o existencia de varios regímenes y; la consagración de beneficios exagerados en beneficios de unos pocos.

La reforma de la Ley 100 de 1993, aunque muy extensa y persiguiendo fines legítimamente constitucionales, se quedó corta ante las nuevas realidades de tipo demográfico (aumento tasas natalidad, aumento de esperanza de vida al nacer, etc), lo que hace que los recursos del Estado sean cada vez menores para inversión social y sobre todo el enorme desequilibrio en la pirámide del régimen de Prima Media entre el número de pensionados y el número de personas cotizantes, que hacen que se invierta dicha pirámide teniendo cada vez más personas pensionadas y menos personas cotizantes.

Los numerales 1 y 2 de la Ley 860 de 2003, contrario a lo sostenido por el actor, en cuanto a invalidez causada por enfermedad y accidente, al exigir cincuenta semanas dentro de los tres últimos años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración de la invalidez o al hecho causante, estableció condiciones más beneficiosas y favorables para las personas, pues si bien en principio aumentó de veintiséis semanas como mínimo a cincuenta semanas, también es cierto que pasó de un año a tres años, el período de tiempo para acreditarlas, es decir, que el artículo 39 de la Ley 100 de 1993 exigía un 50% dentro de las 52 semanas que tiene el año y se amplió a exigir por año 16.6 semanas, lo que indudablemente beneficia a amplios sectores de la población que carecen de un empleo permanente.

## **JUSTIFICACION**

A través de la Ley 797 de 2003, 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

En su exposición de motivos, el Ejecutivo resaltó que el espíritu que animaba las acciones del Gobierno Nacional, que asumió unos compromisos contenidos en el Manifiesto Democrático puesto a consideración de los colombianos por el presidente Alvaro Uribe Vélez, estaba inspirado en el propósito de lograr un Estado Comunitario que dedicara sus recursos a erradicar la pobreza, a construir equidad y confianza, ampliar y mejorar la seguridad social y la justicia social. En ese marco, las iniciativas de transformación propuestas por el jefe del Estado y

apoyadas por cerca de 6.000.000 de colombianos, responden a la necesidad de construir esquemas sociales solidarios, financieramente viables y sostenibles en el tiempo, y, equitativos para todos los ciudadanos.

La reforma pensional propuesta, busca una mayor equidad, solidaridad y viabilidad financiera de un nuevo sistema que le de un trato igualitario a todos los colombianos, mediante la eliminación, entre otros mecanismos, de los privilegios que actualmente gozaban algunos sectores por estar exceptuados de la ley 100 de 1993 o por razón de disposiciones especiales del régimen de transición, como el presidente de la República, los Congresistas, los Magistrados de las Altas Cortes, las FFMM y la Policía Nacional, los docentes públicos y los trabajadores de empresas del estado como Ecopetrol, quienes representan una minoría frente al conglomerado de los trabajadores colombianos.

La Ley 797 de 2003, 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.

El Gobierno Nacional aspiraba a que el impacto social de estas reformas, permitiera recuperar la confianza perdida de los ciudadanos en sus instituciones, reincorporar el sentido de solidaridad y tonificar las finanzas públicas de manera que se pudiera eliminar la incertidumbre sobre el futuro de nuestros conciudadanos y, simultáneamente, ayudar a reactivar el mercado laboral.

El Gobierno Nacional, consciente de la necesidad de promover una visión integral del sistema de seguridad y protección social, propuso crear el sistema de protección y seguridad social. El Gobierno convencido que, bajo una misma

dirección, puede analizar y promover estrategias y políticas que, en forma integral, ofrezcan alternativas para el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas del pueblo colombiano y, simultáneamente, permitan la socialización del riesgo, laboral y social, al que estamos expuestos todos los ciudadanos.

Para esto, se debe aprender a identificar y ofrecer a los empresarios y trabajadores, mejores oportunidades para la generación de empleo. Esto, lógicamente, debe estar sustentado con programas que permitan una mejor empleabilidad que, son el resultado, entre otras, de una capacitación para el oficio productivo.

Todo lo anterior debe ir acompañado de unos mecanismos que den confianza a los empleadores y trabajadores para que puedan encontrar diferentes mecanismos de participación, y el Estado, a su vez, pueda definir un sistema integral de protección social que, por su viabilidad financiera, genere tranquilidad a todos los involucrados en el desarrollo integral de nuestro país.

Dentro de este marco, que busca generar un sistema integral de protección y promoción del empleo, el Gobierno Nacional busca introducir cambios importantes al sistema de pensiones que, acompañados de otros instrumentos, permiten recuperar la dinámica económica existente años atrás, la cual debe, indudablemente, estar precedida por sistemas que, como el pensional, sean viables y generen una gran rentabilidad social.

En un Estado como el nuestro, con recursos limitados, es muy importante que antes de discutir su utilización, nos pongamos de acuerdo en los principios básicos que se deben cumplir para la destinación de los dineros públicos. Así mismo los

principios deben servir de guía para analizar la utilización que, actualmente, se le da a los recursos públicos destinados al sistema pensional vigente. Estos principios rectores son: Equidad y solidaridad social, responsabilidad fiscal, justicia redistributiva.

A pesar de los avances logrados por la Ley 100 de 1993, el país ha experimentado importantes cambios demográficos, económicos, sociales y laborales, lo cual exige implementar nuevas modificaciones al sistema pensional para asegurar una mayor equidad social, solidaridad y responsabilidad fiscal.

Cifras estadísticas antes de la vigencia de la Ley 797 de 2003, mostraban que 8 de cada 10 Colombianos con edad para pensionarse no están cubiertos por el sistema. En el año 2001, solo el 23% de los adultos mayores, con igual o mayor edad para pensionarse, estaban cubiertos por el sistema.

Otras de las razones, que impulsaron la reforma al sistema pensional, era que en el régimen de prima media con prestación definida de manera regresiva, se subsidia, con recursos públicos, entre el 42% y el 72% de cada pensión reconocida. Quiere esto decir, en cifras del año 1999, que el Gobierno Nacional dedicó 2,04 puntos del PIB (cerca de 4 billones de pesos), para que dos personas de cada diez, con edad superior a la de jubilación, pudieran recibir el subsidio a la pensión. De seguir esa tendencia, el Gobierno central debería destinar en el año 2019, cinco punto cinco (5.5) puntos del PIB para que esa gran minoría siguiera recibiendo subsidio a su pensión.

La tasa efectiva de cotización tiene un alto grado de regresividad, situación que genera inequidad en el sistema, pues termina subsidiando a personas que tienen

una mayor capacidad de pago para realizar aportes voluntarios que le permitan mejorar el monto de la pensión a recibir.

El sistema no es solidario ni equitativo, por la presencia de regímenes especiales y exceptuados que permiten que una gran minoría disfrute de unos derechos pensionales diferentes a los que tiene el resto de la población Colombiana.

Mientras que los afiliados provenientes de estos sistemas representan solo el 11% del total de los afiliados al régimen, los pasivos pensionales del Fondo de las Fuerzas Militares y Policía y del Magisterio, equivalen al 30% del déficit pensional de la Nación.

Hasta esa fecha, las pensiones del Presidente de la República, los congresistas, los Magistrados de las Altas Cortes, los miembros de la Fuerza Pública, los trabajadores de Ecopetrol y los docentes públicos, han tenido unos parámetros diferentes a los que rigen para la generalidad de los Colombianos, bien sea por estar exceptuados del régimen general o por estar sujetos a un régimen de transición especial. El Presidente de la República expresó que renunciaría a estos beneficios, así mismo los congresistas que apoyaron su candidatura, estaban dispuestos a renunciar a los privilegios de su régimen especial de transición, en aras de un Estado más solidario y equitativo.

El sistema pensional tiene un pasivo muy alto (valor presente de las obligaciones futuras por pensiones de jubilación) que no está financiado, incidiendo en el aumento del déficit fiscal de la Nación. Actualmente, el pasivo equivale al 206% del PIB del año 2000. El desfinanciamiento existente, para asegurar que una minoría goce de su pensión, tendría que ser cubierto con recursos de la Nación en

caso de seguir con las mismas condiciones en el mundo la tasa de cotización promedio, oscila entre el 18% y el 20% del ingreso. En Colombia es del 13,5%, generando un gran desbalance entre los beneficios que reciben los pensionados y el esfuerzo que realizan para poder obtener su pensión.

Mientras que en Colombia, el periodo de cotización para acceder a una tasa de reemplazo del 65% del ingreso base de liquidación es de 20 años, en Bolivia es de 33 años, en Chile de 35 años, en El Salvador es de 49 años y en México es de 34 años. Así mismo, mientras que la tasa de reemplazo en nuestro país es, aproximadamente, del 65%, en el resto de países latinoamericanos, es del 44%. Lo anterior hace que el sistema actual tenga una frágil estructura, financieramente hablando.

Para pagar las obligaciones pensionales ya causadas y aquellas que deberán ser reconocidas en los próximos 18 años, el país tendría que generar un flujo de caja equivalente al 33% del déficit fiscal de la Nación.

Para atender mesadas pensionales de antiguos servidores públicos, el país tuvo que apropiarse, en el presupuesto del año 2001, recursos cercanos a los 6 billones de pesos (3% del PIB). De continuar con la misma tendencia, en el año 2014, el déficit fiscal, por cuenta del pago de futuras pensiones, alcanzaría niveles superiores al 6% del PIB, situación que generaría problemas fiscales difíciles de manejar.

Con el sistema actual, el ISS no tendría viabilidad. Entre el año 2000 y el año 2001, el ISS debió cancelar 700 mil millones adicionales a los ingresos (recaudos por cotización + rendimientos financieros). De continuar esta tendencia, el ISS no

tendría dinero para responder por los beneficios pensionales y corrobora esto la actual reestructuración o liquidación el instituto.

Con base a lo anterior, este trabajo de investigación se propone establecer si la reforma hecha a la Ley 100 de 1993 a través de la Ley 797 de 2003, con la integración de nuevos elementos e instrumentos que, concebidos y ejecutados en forma integral, permiten alcanzar una política más coherente y, por lo tanto, un mejor impacto social que refleje los principios de equidad, solidaridad, responsabilidad financiera y justicia redistributiva en la colectividad.

## CONCLUSIONES

Las conclusiones que se derivan de este trabajo, es sencillamente que de una manera simple y sin mucho soporte jurídico la colectividad o conglomerado tiene la razón en sus apreciaciones y como no acepta que el legislador se equivoque.

Es razonable todos los postulados de nuestra Constitución, pues el espíritu de la misma es brindarle garantías, protección, cobertura, bienestar etc., en todos los campos que el ser humano de desarrolla, como se debe cumplir con todos los deberes que esta exige pero al igual echar mano de todos los derechos que nos permiten el libre desarrollo y la participación activa del diario vivir como ciudadanos Colombianos.

En todas las actividades en las que se desenvuelve cada individuo de nuestro territorio nace una experiencia, una vivencia, un resultado al cual el Estado deberá seguir y por ello que en el cumplimiento de esos deberos y la reclamación de esos derechos es necesario que una de las ramas de la ciencia como lo es el Derecho, le haga el seguimiento y este reglamentando la conducta a seguir con estricto cumplimiento.

La reglamentación de la norma se hace necesaria, el problema nace en aquel que la inventa, se la cranea, que legisla, es un ser humano igual para quien va dirigida la misma; como en el caso concreto analizado, el pensamiento del que reglamentó la Ley 100 de 1993, con la nueva reforma Ley 797 de 2003 y Ley 80 de 2003 tiene una posición que en las nuevas reglamentaciones se debe ser mas exigente y es así como de unos requisitos más que necesarios establecidos antes

de la Ley 100 de 1993, para la pensión de invalidez extendida a la sobrevivencia exige desde su promulgación y aplicaciones condiciones más difíciles de cumplir.

El Estado Colombiano deberá tener una disposición de protección y garantías mínimas para el caso de las contingencias que la vida nos presenta y como está dicho, nadie quiere o busca una invalidez o una muerte. Más bien la razón de cada Colombiano es tener la esperanza de su pensión de vejez y que al cabo de toda una vida de trabajo, (aquí refiero a los que tenemos la oportunidad de estar vinculados laboralmente, a los que tenemos la capacidad de producir nuestros propios ingresos y a los que dedicados al rebusque se sostienen sin ser una carga para el estado; son muchos los Colombianos que afrontar dificultades y por ello el Estado a través de la Ley 100 de 1993, brinda la cobertura del Régimen Subsidiado (Sisben en Salud y Prosperar en Pensión) para aquellos que no tienen oportunidades laborales y que no tienen la capacidad económica para estar en el régimen contributivo) tener el premio a un esfuerzo, descansar y dedicar su tiempo a hacer aquellas cosas que no pudo hacer antes y que le pueden brindar muchas satisfacciones, es como empezar a vivir una nueva vida. La reflexión aquí, es que cada Colombiano que se pensiona, ya le ha cumplido al Estado, pues contribuyó en toda su vida productiva al desarrollo económico, social, cultural y demás al país, porque no, entonces que éste le brinde todas la garantías por una dificultad que la vida le presenta.

No es justa la norma porque si al menos no conserva un régimen de transición, considere entonces que los requisitos a establecer sean posibles de cumplir. En el caso de la Ley 797 y 860 de 2003, fue demasiado exigente y reclama condiciones no posibles de cumplir, cuando establece cumplir la densidad de semanas traducida en la tal “**fidelidad al sistema**”, le esta pidiendo al afiliado que

desde el momento de ingresar al sistema de cotizaciones, lo haga en el momento de su vida a iniciarse laboralmente, porque tener un número de semanas cotizadas desde **20 años** antes de la fecha de estructuración de la invalidez o la muerte como requisitos indispensable para que le reconozcan su prestación económica es decirle, trabaje sólo pensando en su invalidez y muerte y no para que algún día pueda reclamar su pensión de vejez.

El término jurídico denominado “fidelidad”, referido en el párrafo anterior, implicaba la alteración o modificación de derechos a los ciudadanos, se debió haber previsto un régimen de transición para respetar los derechos adquiridos, teniendo en cuenta criterios como la proporcionalidad, oportunidad, protección, cobertura, garantías, todas éstas compatibles con los derechos fundamentales establecidos en nuestra Constitución.

Bajo estas condiciones la inconformidad de todos los casos de desconsuelo de todos aquellos que por motivos ajenos a su voluntad se enfrentaron a una situación adversa, buscaron cómo poder rechazar la dureza de la ley, la dureza de aquel legislador que estaba pensando en reducir las oportunidades que los principios establecidos en unos derechos constitucionales, no pudieran tener estas garantías, es así como se demanda la norma establecida

Se logra dar un pequeño equilibrio, cuando a través de la Sentencia C-428 de 2009, se declara inexecutable en el texto de la Ley 797 y 860 de 2003, y se excluye el requisito de **“y su fidelidad de cotización para con el sistema sea al menos del veinte por ciento (20%) del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte (20) años de edad y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez”**, lo que permite que aquellos a quienes les fue negada la

pensión de invalidez y sobreviviente por no cumplir este requisito, ahora bien podrían iniciar su reclamación. Pese a que las instituciones encargadas de reconocer estas prestaciones (Prima Media con Prestación Definida y Régimen de Ahorro) niegan estas peticiones, a través de aparato judicial con la figura de la Acción de Tutela se lograr obtener este reconocimiento.

Es la oportunidad de expresar que la reforma de la Ley 100 de 1993, aunque muy extensa y persiguiendo fines legítimamente constitucionales, se quedo corta ante las nuevas realidades de tipo demográfico (aumento tasas natalidad, aumento de esperanza de vida al nacer, etc), lo que hace que los recursos del Estado sean cada vez menores para inversión social y sobre todo el enorme desequilibrio en la pirámide del régimen de Prima Media con Prestación Definida, entre el número de pensionados y el número de personas cotizantes, que hacen que se invierta dicha pirámide teniendo cada vez más personas pensionadas y menos personas cotizantes. Sumamos a estos conceptos las pocas oportunidades laborales que no permite que se generen nuevas afiliaciones al sistema, los cordones de pobreza aumentan cada día y hoy en día las actuaciones de la naturaleza encaminan la atención del Estado a la solución de toda una problemática social, económica y cultural en desventaja con las INCONTIGENCIAS que la vida le presenta hoy al Estado, al ente legislador, que se esta viendo al aparato Administrativo Presidencial en calzas prietas por los embates de la naturaleza, a la que hay que atender de manera inmediata.

## BIBLIOGRAFIA

Constitución Política de 1991.

Ley 100 de 1993.

Ley 50 de 1990.

Ley 789 de 2002.

Ley 797 de 2003.

Asociación Internacional de la Seguridad Social (1997). Problemas normativos y financieros de la reforma de las pensiones. Argentina: Asociación Internacional de la Seguridad Social.

Montaño Lopez, Cecilia y Ramirez, Juan Carlos (1993). Análisis de las alternativas para una reforma pensional en Colombia : informe presentado al PNUD. Bogota: Fescol

Ayala Oramas, Ulpiano y Acosta Navarro, Olga Lucia (2002). Políticas para promover una ampliación de la cobertura del sistema de pensiones en Colombia. Santiago de Chile: Cepal.

Nieto Lopez, Emmanuel (1993). El debate sobre la seguridad social en Colombia : elementos de discusión. Medellin: Escuela Nacional Sindical.

Jaramillo Perez, Ivan y Ramirez Acuña, Luis Fernando (1994). Comentarios a la reforma de la seguridad social. Medellín: Biblioteca Juridica Dike.

Esmeral Barros, Cesar (1995). La salud y su privatización en la reforma de la seguridad social : ley 100 de 1993. Bogotá: Plaza & Janes.

Buitrago C., Luis A. (1995). Nuevo régimen de pensiones y seguridad social en salud: con comentarios a la ley 100 de 1993 y 57 decretos reglamentarios: reglamentación prestacional del ISS. Bogotá: Jurídicas Wilches

Afanador Nunez, Fernando (1999). El sistema pensional colombiano : régimen general, regímenes especiales y de transacción. Bogotá: Legis.

Asociación Internacional de la Seguridad Social (1998). El debate sobre la reforma de la seguridad social : en busca de un nuevo consenso : un resumen. Suiza: Asociación Internacional de la Seguridad Social.

Clavijo Vergara, Sergio (2002). Sostenibilidad pensional y gasto social. Colombia: Alfaomega.

Barr, Nicholas (2002). El sistema jubilatorio : un rompecabezas : prerequisites y opciones de políticas en el diseño de jubilaciones y pensiones. Washington: Fondo Monetario Internacional.

Dueñas Ruiz, Oscar José (1999). Salud, pensiones y trabajo en el nuevo derecho constitucional : jurisprudencias. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional.

Sentencia C- 1024-04	Sentencia C-375-04	Sentencia C-1089-03
Sentencia C-623-04	Sentencia C-760-04	Sentencia C-1054-04
Sentencia C-064-05	Sentencia C-967-03	Sentencia C-173-04
Sentencia C-227-04	Sentencia C-1094-03	Sentencia C-111-06
Sentencia C-797-04		