





# Una visión integral de la seguridad social



Leonardo Cañón Ortegón

# **Una visión integral de la seguridad social**

3.<sup>a</sup> ed.

Universidad Externado de Colombia

Cañón Ortegón, Leonardo

*Una visión integral de la seguridad social* / Leonardo Cañón Ortegón. - Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Año de publicación. 2017  
368 páginas; 21 cm.

Incluye referencias bibliográficas (355-368)

ISBN: 9789587727562

1. Seguridad social -- Aspectos jurídicos – Colombia 2. Sistema general de seguridad social en salud – Colombia 3. Derecho laboral -- Aspectos jurídicos -- Colombia  
I. Universidad Externado de Colombia II. Título

368.4                      SCDD 21

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Bogotá. EAP.  
Julio de 2017

ISBN 978-958-772-756-2

© 2017, 2007, 1988, LEONARDO CAÑÓN ORTEGÓN  
© 2017, 2007, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA  
Calle 12 n.º 1-17 Este, Bogotá  
Teléfono (571) 342 0288  
publicaciones@uexternado.edu.co  
www.uexternado.edu.co

Primera edición: 1988  
Segunda edición: abril de 2007  
Tercera edición: julio de 2017

Diseño de cubierta y composición: Departamento de Publicaciones  
Impresión y encuadernación: Imageprinting  
Tiraje: de 1 a 1.000 ejemplares.

Impreso en Colombia  
*Printed in Colombia*

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad del autor.

## CONTENIDO

PRÓLOGO	17
INTRODUCCIÓN	23
CAPÍTULO PRIMERO	
PRESENCIA, JUSTIFICACIÓN Y ESTUDIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL	27
I. Presencia de la seguridad social en las diferentes etapas de la vida del hombre y frente a los hechos más significativos de su existencia	27
A. Etapas de la vida	28
1. La etapa prenatal	28
2. La niñez	29
3. La adolescencia	29
4. La etapa productiva de la vida	30
5. La vejez	30
6. La viudez y la orfandad	31
B. Algunos de los hechos significativos en la vida	31
1. La concepción	31
2. El nacimiento	32
3. La constitución de una familia	32
4. El desempleo	32
5. La invalidez	33
6. La muerte	33
II. Justificación del estudio de la seguridad social	35
A. En el Estado	35
B. En las empresas	37
C. En los asalariados y sus familias	38
D. En los grupos de presión	40
III. El estudio de la seguridad social	41

## CAPÍTULO SEGUNDO

ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL	45
I. Necesidad social	46
II. Formas de protección social	47
A. La asistencia	48
1. La asistencia familiar	49
2. Asistencia privada	50
3. Asistencia profesional	51
4. Asistencia pública	52
5. Asistencia social	53
B. Previsión	54
1. Previsión individual: el ahorro	55
2. Previsión colectiva: la mutualidad	56
3. Previsión colectiva: el seguro privado	57
4. Previsión social	59
C. Responsabilidad patronal por riesgos sociales	60
1. Teoría del riesgo profesional	61
2. Teoría del riesgo de autoridad	62
3. Teoría del riesgo general de la empresa	62
4. Teoría de la responsabilidad objetiva	62
D. Los seguros sociales obligatorios	63
E. La solidaridad	64
F. El bienestar familiar	65
G. El bienestar social	66
H. La seguridad social	66
I. La protección social	67
J. Otros conceptos relacionados con la seguridad social	69

## CAPÍTULO TERCERO

EL CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL	71
I. ANTECEDENTES	71
A. En la OIT	75
B. En algunos países	78
C. En la doctrina	80
1. Carácter pluridisciplinario	80
2. Garantía colectiva	81
3. Instrumento de protección	82
4. Concepto ambiguo y autónomo	82
D. La seguridad social y su relación con otras disciplinas	83
1. Con el Derecho	83
2. Con la Economía	84
3. Con la política social	86
4. Con la demografía	86

5. Con las ciencias informáticas y telemáticas	87
6. Con la Medicina y otras ciencias de la salud	87
E. Concepto moderno de seguridad social	88
F. El concepto de seguridad social en Colombia	89
CAPÍTULO CUARTO	
LOS MODELOS DE SEGURIDAD SOCIAL	91
I. El modelo alemán de seguros sociales obligatorios	92
A. Antecedentes	92
B. Características	93
1. El origen	94
2. Las técnicas que utiliza	94
3. La noción de riesgo	94
4. La obligatoriedad	94
5. Los sujetos que protege	95
6. El objeto de protección	95
7. La financiación referida al salario	95
8. Proporcionalidad en las prestaciones	96
9. Carácter conmutativo	96
10. La pluralidad de regímenes, instituciones y formas de financiación	96
11. Las técnicas de financiación	97
12. El tipo de administración	97
13. Las metas por cumplir	98
C. Evolución e influencia	98
1. En Europa	98
2. En América Latina	99
II. El modelo inglés de la seguridad social	100
A. Antecedentes	100
B. El Plan Beveridge	101
C. Características	102
1. El origen	102
2. La noción de necesidad social	102
3. Referencia al ingreso	102
4. Igualdad en las prestaciones	103
5. Carácter distributivo	103
6. La unidad	104
7. Las metas	104
D. Evolución e influencia	105
III. Otros modelos	106
A. La seguridad social en los Estados de bienestar	107
B. El modelo chileno	109
1. Antecedentes	109

2.	La reforma de la seguridad social	111
a.	La universalidad subjetiva	111
b.	La universalidad objetiva	112
c.	La suficiencia	112
d.	La solidaridad	112
e.	La unidad	112
C.	La seguridad social en Costa Rica	115
D.	El modelo colombiano	118
E.	Tendencias	121
CAPÍTULO QUINTO		
LOS PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL		123
I.	Principios filosóficos	124
A.	La solidaridad	124
1.	Concepto	125
2.	Tipos de solidaridad	127
3.	Criterios de aplicación de la solidaridad	128
4.	Formas y ejemplos concretos de solidaridad en la seguridad social	129
B.	La universalidad	135
C.	La integralidad	139
D.	La unidad	141
E.	La internacionalidad	143
II.	Principios operacionales	147
A.	La igualdad	147
B.	La subsidiariedad	149
C.	La imprescriptibilidad	151
D.	La intermediación	153
E.	La comprensividad y progresión racional	155
F.	La obligatoriedad	157
G.	La eficiencia	158
H.	La sostenibilidad financiera	159
III.	Otros principios	161
IV.	El carácter relativo de la aplicación de los principios	162
CAPÍTULO SEXTO		
CAMPO DE ACCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL		165
I.	SUJETOS PROTEGIDOS	166
A.	Causas de la desprotección	166
B.	Sistemas de protección	167
C.	Clasificación de la población para efectos de la protección	168

D.	Tendencias en la evolución de la protección en la seguridad social	168
E.	Criterios en la evolución de la cobertura poblacional	169
1.	Conformación y existencia de una relación laboral	170
2.	Existencia de una relación laboral con suspensión del trabajo	171
3.	La relación laboral ya no existe	171
4.	Situaciones que se asimilan a la relación laboral	171
5.	Vínculos de parentesco	172
6.	Convivencia y dependencia económicas	172
7.	Necesidades individuales como la invalidez	173
8.	Necesidades sociales y ausencia de recursos	173
F.	Afiliados, beneficiarios y usuarios	174
II.	Los riesgos y contingencias cubiertos	175
A.	Concepto de riesgo	175
B.	Concepto de riesgo social	176
C.	El elemento daño	176
D.	Riesgo y contingencia	176
E.	Concepto de contingencias sociales	177
F.	Clasificación de las contingencias	177
G.	Riesgos o contingencias cubiertos por la seguridad social	179
III.	Los beneficios, prestaciones y servicios	181
A.	Concepto y función de las prestaciones	181
B.	Clasificación de las prestaciones	182
C.	Las prestaciones sociales	183
D.	Las prestaciones asistenciales	184
E.	Las prestaciones económicas	184
1.	Las condiciones de calificación	185
2.	Los periodos de carencia o de espera	186
3.	Los factores de aumento o de reducción	187
4.	La determinación de límites máximos y mínimos	188
F.	Los servicios sociales	189
1.	Características	190
2.	Los servicios sociales en el mundo	190
3.	Los servicios sociales en España	192
4.	Los servicios sociales en Colombia	193
CAPÍTULO SÉPTIMO		
FINANCIACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL		197
I.	El principio del equilibrio financiero	197
A.	Causas de desequilibrio	198
B.	Factores de desequilibrio	199

II. Las fuentes de financiación	201
A. Primas de los seguros	202
B. Cotizaciones o aportes	202
C. Impuestos generales	203
D. Impuestos especiales	204
1. La descentralización	205
2. Los cambios en la morbilidad y mortalidad de la población	205
E. Copagos, cuotas moderadoras y otros cargos	206
F. Venta de servicios y los reembolsos	206
G. Rendimientos financieros	207
H. Eficiencia en la administración	207
I. Otras fuentes de financiación	209
III. Los sistemas de financiación	209
A. Sistemas de reparto	209
1. Sistema de reparto exacto	210
2. Sistema de reparto de igual duración del seguro	210
3. Sistema ordinario de reparto	211
4. Sistema de reparto según edad de ingreso	211
B. Sistemas de capitalización	211
1. Sistema de prima individual	212
2. Sistema de prima media por generación	212
3. Sistema de capitalización colectiva, de prima media uniforme	212
C. Sistemas mixtos	213
1. Sistema de reparto con capitales de cobertura	213
2. Sistema de prima media escalonada	213
IV. Los sistemas de solidaridad	214
A. La solidaridad generacional	214
B. La solidaridad pura	215
V. La remuneración	217
A. Importancia	217
B. Elementos de la remuneración	218
C. Objeto de la determinación	220
D. Determinación de los aportes	221
1. Enunciativa	222
a. El Código Sustantivo del Trabajo	222
b. Para el seguro social	223
c. En el régimen de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales	223
d. En el seguro social mexicano	224
e. Aportes de los trabajadores independientes	225
2. Por referencia	226

a. Los aportes de las empresas para el subsidio familiar, el SENA, la ESAP y escuelas industriales e institutos técnicos	226
b. Aportes al ICBF	227
c. Las cotizaciones para la seguridad social	228
3. Taxativa	228
4. Remuneración por asimilación	229
a. Los aportes de los pensionados	230
b. Aportes de los militares en retiro	231
5. Límites	231
E. Determinación de las prestaciones	232
1. La remuneración como fuente del derecho	232
a. El subsidio familiar en dinero	232
b. Los seguros sociales obligatorios	233
c. La legislación colombiana sobre pensiones	233
2. La remuneración determina el monto de la prestación	234
a. Enfermedad, maternidad y paternidad	234
b. Liquidación de las cesantías	235
c. Base de liquidación	235
d. Bases convencionales de liquidación	235
F. Ingreso base de cotización e ingreso base de liquidación	236

## CAPÍTULO OCTAVO

LA RELACIÓN JURÍDICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL	239
I. Objeto	242
II. Conformación de la relación jurídica	242
A. Relación de afiliación	242
1. La afiliación	243
2. Momentos en los cuales puede producirse la afiliación	244
3. Importancia de definir el momento de la afiliación	245
4. Sujetos de la relación de afiliación	246
5. Objeto de la relación de afiliación	246
B. Relación de cotización	246
1. Sujetos de la relación de cotización	247
2. Naturaleza de la cotización	248
3. Objeto de la relación de cotización	249
4. Sujetos de la relación de cotización	249
C. Relación de protección	250
1. Objeto de la relación de protección	251
2. Sujetos de la relación de protección	251

III. Evolución de la relación jurídica de seguridad social	251
IV. Avances de la jurisprudencia colombiana	255
V. Principio de reconocimiento legislativo	258

#### CAPÍTULO NOVENO

ADMINISTRACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL	263
I. La información y el desarrollo tecnológico	263
II. Orientación política y filosófica	264
III. Tipos de servicios y sus características	265
A. Características generales	265
1. La “publicación”	266
2. Autonomía y multiplicidad	267
3. Administración participativa y colegiada	269
4. Administración de crecimiento indeterminado	269
5. Administración exigente según el factor de protección	270
B. Características específicas según los beneficios	271
1. Administración de beneficios económicos	271
2. Administración de beneficios asistenciales	271
a. Administración hospitalaria	272
b. Sistemas de calidad y de auditoría médica	272
c. Variaciones en el concepto de ética profesional	272
d. Tiquetes moderadores	273
e. Periodos de espera	273
3. Administración de servicios sociales	274
a. Medir beneficios en función de los índices en el mejoramiento de la calidad de vida	274
b. Bienestar social con déficit económico	274
IV. Formas de participación	274
A. Participación estatal	275
B. Participación gremial y de otros grupos de presión	276
C. Participación del sector privado	277
V. Vigilancia y control	277

CAPÍTULO DÉCIMO	279
LA SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA (VISIÓN INTEGRAL)	279
I. La beneficencia, la asistencia y la salud pública	281
A. La asistencia y beneficencia públicas	281
B. La asistencia pública, la higiene y la salud pública	282
II. La protección al trabajo	285
A. La previsión social	285
B. Los seguros sociales obligatorios	287
C. La protección patronal	290

D. El subsidio familiar y el Servicio Nacional de Aprendizaje	292
E. El bienestar familiar	293
F. El bienestar social	294
III. La reforma de la seguridad social	296
A. Las reformas laborales y la seguridad social	298
1. La Ley 50 de 1990	298
a. Vacaciones y prima de servicio para los trabajadores con contrato a término fijo menor de un año	301
b. Definición de salario y de los elementos que lo componen	302
c. Dos horas de la jornada semanal para recreación, cultura, deportes y capacitación	304
d. Ampliación de la licencia de maternidad	305
e. La seguridad social y la salud ocupacional en el trabajo temporal	307
f. Reforma de las cesantías	308
g. Posibilidades de completar las cotizaciones para obtener el derecho a la pensión de vejez	310
h. Régimen prestacional ferroviario	311
i. Fondos especiales de pensiones	312
j. Los contratos a término fijo y la movilidad laboral	312
2. La Ley 789 de 2002	312
a. El subsidio familiar	313
b. Sistema de Protección Social y Fondo de Protección Social	314
c. Subsidio al empleo y protección al desempleo	314
d. Modificaciones en el funcionamiento de las cajas de compensación familiar y en la vigilancia y control del Sistema del Subsidio Familiar	314
e. Protección de los aportes a la seguridad social y control de los recursos parafiscales	315
B. Las reformas a la seguridad social	315
1. La Constitución de 1991	315
a. El derecho irrenunciable a la seguridad social	317
b. El servicio público obligatorio de la seguridad social	318
c. La protección de los recursos de la seguridad social	318
d. Otras normas constitucionales	319

e. La Comisión Constitucional para la Reforma de la Seguridad Social	319
2. La Ley 100 de 1993, de reforma de la seguridad social	319
3. Objetivos de la reforma	323
a. Ampliación de cobertura de la seguridad social	324
b. Mayor equidad en el sistema	324
c. La refinanciación del sistema y la actualización de los cálculos actuariales	325
d. La búsqueda de mayor eficiencia en la administración de las instituciones de seguridad social	325
4. Contenido de la reforma	326
a. Definición de la seguridad social	326
b. Título preliminar	326
c. El Sistema de Seguridad Social Integral en Colombia	327
d. El Sistema General de Pensiones	338
e. El Sistema General de Seguridad Social en Salud	342
f. Sistema General de Riesgos Laborales	345
g. Programa de Servicios Sociales Complementarios	348
IV. Sistema de Protección Social	348
A. Objeto y contenido del Sistema de Protección Social	350
B. Características	351
V. Relaciones del Sistema de Seguridad Social Integral y el Sistema de la Protección Social	352
BIBLIOGRAFÍA	355

## PRÓLOGO

La permanente dedicación del doctor Leonardo Cañón Ortegón al estudio del derecho de la seguridad social, su consagración a la cátedra de la materia y su importante desempeño profesional en ella nos permiten hoy tener la tercera edición de su libro titulado *Una visión integral de la seguridad social*, el cual forma parte como primer tomo de su más ambiciosa obra sobre diferentes aspectos de la seguridad social, propuesta desde su primera edición de 1988.

La segunda y la tercera edición constituyen un análisis integral de la materia, el cual es desarrollado con seriedad y profundidad, y con gran rigor metodológico, considerando la presencia de la seguridad social en las diferentes etapas de la vida de los seres humanos, y al analizar su justificación como área del conocimiento con carácter interdisciplinario, lo cual implica el análisis de los temas que le son propios, desde distintas perspectivas como la jurídica, la económica, la sociológica, la demográfica y la administrativa, entre otras, para luego hacer un análisis detallado de la normatividad colombiana, en el tema.

Comienza el autor por analizar los antecedentes y la evolución del concepto de la seguridad social, y después de hacer referencia a conceptos como la asistencia, la previsión, la responsabilidad patronal por riesgos sociales, los seguros sociales obligatorios, el bienestar familiar, el bienestar social, la protección social y otros, precisa que el concepto moderno de seguridad social se caracteriza por:

1) tener un tratamiento pluridisciplinario; 2) incorporar múltiples instituciones de protección social de diferentes orígenes; 3) tener como fundamento filosófico y político los principios de justicia conmutativa o distributiva según el modelo aplicado; 4) inspirarse en principios propios como los de la solidaridad, la universalidad, la integralidad, etc.; 5) tener un cubrimiento más o menos amplio, de conformidad con la política social de cada Estado y de los recursos económicos disponibles.

Así precisado el concepto de seguridad social, se analizan los diferentes modelos, entre ellos el alemán, el inglés, el chileno y se hace un estudio profundo y cuidadoso, desde el punto de vista conceptual y teórico, de los principios rectores de la seguridad social, de su campo de acción, de su financiación, de la relación jurídica de la seguridad social y de su administración.

Con fundamento en el previo análisis de los diferentes modelos de seguridad social y dentro del marco teórico mencionado, la obra termina con una visión integral de la seguridad social en Colombia, en la cual se subraya que fue la Constitución Política de 1991 la que por primera vez incorporó al derecho positivo colombiano el concepto moderno de seguridad social, y por ello divide el estudio de este tema en una primera parte dedicada al estudio de los antecedentes que, como la asistencia pública, la beneficencia, la salud pública y el bienestar familiar, sirvieron de punto de partida de la evolución de la materia, hasta llegar a la segunda parte, en la cual se estudia la normatividad vigente a partir de la Carta de 1991, de acuerdo con los conceptos de seguridad social y protección social, y se analizan los desarrollos en sus aspectos legal y reglamentario.

En ese análisis histórico resalta cómo, en sus comienzos, el Estado prestaba servicios de beneficencia, asistencia o salud pública a la población más necesitada, en ocasiones conjuntamente con los particulares por medio de las instituciones de utilidad común y, cómo, a lo largo del tiempo

se desarrolló la legislación en materia de “higiene y salud pública”, se crearon los servicios seccionales de salud, se organizó el sector salud, se integró el Sistema Nacional de Salud y se adoptó el Plan Nacional Hospitalario, y por otra parte se incorporaron a la legislación colombiana los conceptos de previsión social, seguros obligatorios, subsidio familiar, bienestar familiar y bienestar social.

Menciona el autor algunas reformas en materia laboral que tuvieron incidencia en la seguridad social, y se refiere en especial a la Ley 50 de 1990, de flexibilización de la legislación laboral, para, después de un análisis detallado de los importantes cambios por ella introducidos, referirse a las reformas al régimen de subsidio familiar y de subsidio al empleo y al desempleo, con sus respectivos análisis.

El autor considera que antes de la vigencia de la Constitución Política de 1991 el concepto de seguridad social se refería a los denominados seguros sociales obligatorios, dentro de aquellas previsiones que tendían a la protección al trabajo, incluidos los regímenes de prestaciones sociales de los sectores privado y público; pero a partir de 1991 se incorporó a la legislación positiva, con rango constitucional, el concepto moderno de seguridad social y se fijaron los criterios para su desarrollo, el cual se ha venido cumpliendo a partir de la expedición de la Ley 100 de 1993 y de las normas que la complementan y desarrollan.

De la citada normatividad se menciona la consagración de los principios constitucionales de irrenunciabilidad del derecho a la seguridad social, el carácter de servicio público obligatorio de la seguridad social, la protección especial de los recursos destinados a la seguridad social y todas aquellas normas constitucionales que desarrollan el concepto del Estado social de derecho, con la consagración de una amplia carta de derechos fundamentales tales como el derecho a la igualdad, la protección a la familia, a las personas de la tercera edad, a los niños, a los adolescentes, a los trabajadores, etc.

Por haber participado en la elaboración y discusión del respectivo proyecto, el doctor Cañón Ortegón nos informa, con autoridad, de los antecedentes de la Ley 100 de 1993, realiza un extenso estudio, con fundamento en lo sucedido durante su trámite previo, y describe al detalle su contenido, después de afirmar:

Probablemente el mayor aporte de la Ley 100 de 1993 a la construcción de un concepto y un modelo de seguridad social autónomos para Colombia es la creación, definición y determinación de sus objetivos, de los componentes y del campo de acción del Sistema de Seguridad Social Integral, como una forma de organización de todos aquellos elementos que constituyen el universo de la seguridad social, propósito que se constituye en uno de los más ambiciosos de dicha normatividad, y dentro del cual se busca incorporar a todas las instituciones existentes, lo mismo que a todas las que han venido apareciendo con posterioridad en los campos de seguridad social y de protección social, para la satisfacción de las necesidades sociales de los colombianos.

Termina el análisis relacionado con la normatividad colombiana con la importante referencia al Sistema de Protección Social, el cual tiene su punto de partida en la Ley 760 de 2002, en el Decreto 205 de 2003, con la fusión de los ministerios de Salud Pública y Trabajo y Previsión Social en el nuevo Ministerio de Salud y Protección Social, y en la Ley 789 de 2002, y busca garantizar los derechos a la salud, a las pensiones y al trabajo.

Según dichas normas, el Sistema de Protección Social está integrado en su operación por el conjunto de obligaciones, de instituciones públicas, privadas y mixtas, de normas, procedimientos y recursos públicos y privados destinados a prevenir, mitigar y superar los riesgos que afectan la calidad de vida de la población, y comprende también el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, el Sistema General de Seguridad Social Integral y los demás

asignados de manera específica al Ministerio de Salud y Protección Social.

Se configura así una obra que, como su título lo indica, permitirá a los estudiosos del tema de la seguridad social conocerla de forma cabal, tanto en sus aspectos teóricos e históricos, sus fundamentos y conceptos propios, como en la aplicación y desarrollo que dicha teoría ha tenido en la legislación positiva colombiana y el estado actual de su regulación, con la trascendencia que tiene el hecho de que su autor haya sido, sin duda, uno de los principales protagonistas de ese proceso de formación y desarrollo de la seguridad social en Colombia.

Y es que el doctor Cañón Ortegón, abogado egresado de la Facultad de Jurisprudencia del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, con posterioridad a sus especializaciones en Derecho Social y en Gobierno y Administración Pública en la Universidad Católica de Lovaina, ha continuado, sin pausa, estudiando y trabajando en la materia.

Desde el punto de vista profesional, además de múltiples asesorías nacionales e internacionales en el campo de la seguridad social, del sector de la salud y del trabajo, ha prestado sus servicios al Ministerio de Salud Pública, al Instituto de Seguros Sociales, a la Caja Colombiana de Compensación Familiar (Colsubsidio) y como viceministro de Trabajo y Seguridad Social, antes de su fusión con el Ministerio de Salud Pública.

A lo anterior se suma el permanente interés del autor en el tema de la seguridad social y su dedicación al estudio, lo cual se refleja en sus actividades académicas, desarrolladas como catedrático de la materia en las universidades Externado de Colombia, Javeriana, del Rosario y Jorge Tadeo Lozano (en esta última como coordinador del Programa de Especialización en Seguridad Social), y en las diferentes obras publicadas, entre las cuales pueden mencionarse: *Una visión integral de la seguridad social*, 1988; *La seguridad social en Colombia, perspectivas de los servicios Sociales*; *Estado, sociedad*

*y seguridad social, obligaciones del Estado frente al bienestar de la comunidad; El subsidio familiar en Colombia; Mujer trabajadora: nuevo compromiso social; Perspectivas de la seguridad social en la nueva Constitución; Marco jurídico de la salud ocupacional en Colombia; La seguridad social en la Constitución colombiana y La seguridad social ¿un negocio o un servicio?*

Lo expuesto hasta aquí permite afirmar que este libro constituye un valioso e importante aporte para el conocimiento del panorama de la seguridad social y de su aplicación y desarrollo en Colombia.

Consuelo Sarria Olcos

## INTRODUCCIÓN

En 1988, cuando se publicó en Colombia la primera edición del libro *Una visión integral de la seguridad social*, el tema de la seguridad social se trataba como un sinónimo de los seguros sociales obligatorios y sin ninguna coordinación con las otras formas de protección social, como la previsión social, el bienestar familiar, el bienestar social o el subsidio familiar, establecidas en favor de los trabajadores asalariados y sus familias, y sin la asistencia pública, que estaba a cargo del Estado para favorecer a la población sin recursos. Estas instituciones habían sido creadas todas en diferentes épocas de la historia, pero requerían ahora un análisis y una visión de conjunto para su mejor comprensión.

Cinco lustros después de la divulgación de la Constitución Política de 1991, en la cual se consagró el derecho irrenunciable a la seguridad social en beneficio de todos los habitantes, y tras la expedición y desarrollo de la Ley 100 de 1993, sobre reformas a la seguridad social, se justifica aún más el análisis integral del fenómeno de la seguridad social, pero teniendo en cuenta unas bases conceptuales que les permitan a los responsables de la administración de este servicio público un tratamiento más profundo, que no se limite a la simple aplicación de los textos que lo sustentan.

La permanente dinámica de la materia, estimulada en buena parte por la reforma constitucional de 1991 y la legal de la Ley 100 de 1993, por el desarrollo reglamentario y los pronunciamientos de la jurisprudencia, obliga a la

actualización y elaboración de los procesos de construcción de un concepto autónomo de seguridad social, del Sistema de Seguridad Social Integral o del modelo de protección social que requiere la sociedad colombiana, para mejorar los niveles de bienestar y de calidad de vida de todos los habitantes.

La experiencia profesional del autor, con más de tres décadas de participación en la administración de las diferentes instituciones colombianas de seguridad social, además del ejercicio de la cátedra universitaria en las especializaciones de Seguridad Social, Derecho Laboral y Relaciones Industriales y en Seguros de la Universidad Externado de Colombia; de Derecho Laboral y Seguridad Social en la Universidad del Rosario; en la Especialización y en la Maestría en Gerencia Hospitalaria de la Pontificia Universidad Javeriana y en otras instituciones, en un campo tan apasionante como el de la política social, lo han convencido de la necesidad de actualizar la primera y segunda ediciones del libro *Una visión integral de la seguridad social*.

El libro contiene una justificación del estudio del fenómeno de la seguridad social; los antecedentes más importantes del concepto de seguridad social y de la protección social; los principios que inspiran a la seguridad social desde el punto de vista filosófico y el operacional; la precisión del campo de acción de la seguridad social y de los principales modelos de seguridad social; los elementos básicos de la financiación; la dimensión jurídica de la seguridad social, concretada en la relación jurídica que vincula a los diferentes participantes; unos lineamientos generales sobre la administración de la seguridad social y una visión integral de la evolución y el contenido la seguridad social y de la protección social en Colombia.

Esta publicación no tiene otro propósito que el de compartir con los estudiosos de la materia algunos puntos de vista conceptuales y de contenido que pueden ayudar a mejorar el proceso de construcción de la seguridad social

en Colombia como disciplina autónoma e independiente, enriquecidos con experiencias internacionales y nacionales que pueden facilitar el estudio de temas específicos, que serán objeto de otras publicaciones en campos como el derecho de la seguridad social, desprendido ya del derecho laboral; los riesgos laborales y el Sistema de Gestión de Salud y Seguridad en el trabajo; las pensiones; el derecho en salud, el subsidio familiar y los servicios sociales complementarios, el principio de la solidaridad en la seguridad social y en la protección social, etc.

El autor

Bogotá, noviembre de 2016



**CAPÍTULO PRIMERO**  
**PRESENCIA, JUSTIFICACIÓN Y ESTUDIO**  
**DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

Con alguna razón se suele atribuir al economista inglés William Beveridge la frase de que la seguridad social protege al hombre desde la cuna hasta la tumba. Sin embargo, no es posible emprender un estudio integral del tema de la seguridad social sin plantear algunas reflexiones sobre la presencia de la seguridad social durante la vida del hombre —desde la concepción hasta después de su muerte— y sobre todo cuando se trata de atender las necesidades que resultan de ciertos hechos de la vida de todos y cada uno de los seres humanos.

**I. PRESENCIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LAS DIFERENTES ETAPAS DE LA VIDA DEL HOMBRE Y FRENTE A LOS HECHOS MÁS SIGNIFICATIVOS DE SU EXISTENCIA**

Un recorrido por el ciclo vital de las personas, en el que se establezcan las principales etapas de la vida y se señalen los hechos más significativos que pueden ocurrir durante la existencia de los seres humanos nos puede ayudar a visualizar la presencia del fenómeno de la seguridad social y la mayor o menor incidencia que sus beneficios tienen sobre la calidad de vida.

En este ejercicio se puede observar que el hombre está potencial y realmente abocado a tener que atender necesi-

dades, para cuya satisfacción la seguridad social cumple un papel cada vez más importante. Así sucede en la etapa que transcurre desde la concepción hasta el nacimiento, con ocasión del nacimiento, durante la niñez, en la adolescencia o en la etapa de la vida productiva, por el hecho de constituir una familia, ante el desempleo involuntario, ante el infortunio de la invalidez, durante la vejez, con la muerte y aun en la etapa posterior a ella.

Durante el transcurrir de la existencia humana y ante la necesidad que tiene cada persona de enfrentar todos y cada uno de sus infortunios, el éxito será mayor en la medida en que los sistemas de seguridad social se vayan desarrollando para proteger a la población.

Esta visión amplia de la protección que se le debiera otorgar a la seguridad social nos permitirá reevaluar la máxima atribuida a William Beveridge, por otras de mayor alcance como las siguientes: “La seguridad social es un fenómeno que atañe a todos los seres humanos” o “Ningún individuo de la especie humana es ajeno a la seguridad social” y “La Seguridad Social debe proteger al hombre desde su concepción hasta después de su muerte”.

## **A. Etapas de la vida**

Durante el recorrido del ciclo vital del ser humano se pueden señalar al menos las siguientes etapas:

### *1. La etapa prenatal*

Durante la época que va desde la concepción hasta el nacimiento del niño es inobjetable la presencia de necesidades que deben ser atendidas por la seguridad social, como ocurre con las de atención a las madres embarazadas y cuidados para los nuevos seres que están por nacer.

Así, cuando se tiene conocimiento de un embarazo, se debe proteger el proceso de la maternidad con exámenes

y cuidados que garanticen adecuadas condiciones de salud, tanto para las madres como para los niños, sea que dichas manifestaciones de la seguridad social provengan de medidas para garantizar la estabilidad en el empleo de las mujeres que trabajan, para concederles periodos de incapacidad remunerados, indemnizaciones significativas, recomendaciones técnicas y científicas de los profesionales de la salud o cuidados especiales aconsejados para el normal desarrollo del estado de gravidez.

## *2. La niñez*

Cualquiera sea el límite de edad que se adopte para definir el estado de niño —de cero a un año, de uno a cuatro, siete o a catorce años—, la época de la niñez es un periodo de indefensión del ser humano en el que por naturaleza se precisan enormes esfuerzos de la sociedad para mejorar el estado nutricional o de crecimiento, el de protección familiar y jurídica, etc., de los individuos, los cuales inciden de manera importante en los índices de morbilidad y mortalidad infantil, que hoy son indicadores fundamentales en el grado de desarrollo de un país. Estos empeños pueden provenir del cuidado en la familia, de los esfuerzos del Estado, del apoyo de las organizaciones internacionales, como la Unicef, y más en concreto, de los sistemas de seguridad social que tenga cada sociedad.

## *3. La adolescencia*

En apariencia, la época de la adolescencia no genera requerimientos especiales para la seguridad social, pero esto no quiere decir que no existan eventualmente para cada individuo en particular necesidades de orientación psicológica, de prevención de enfermedades, de atención de los accidentes, etc., los cuales demandan cada vez más la presencia de la seguridad social, con prestaciones y beneficios adecuados a las contingencias propias de estos grupos de población.

#### *4. La etapa productiva de la vida*

En la etapa productiva de la vida de las personas, que por lo general implica el ejercicio de la condición de trabajador, la participación en los beneficios de la seguridad social tiende a ser mayor y más diversificada de parte de los distintos regímenes o sistemas de protección que se van implantando en los diversos sectores de la población. Con frecuencia el oficio o la actividad de los individuos determina la existencia de necesidades típicas del grupo al que pertenecen, las cuales, a su vez, van generando las acciones de protección para satisfacerlas.

A la población trabajadora, sobre todo de los sectores formales de la economía, apuntan muchos de los desarrollos de la seguridad social clásica, un tanto inspirados por la incidencia que sus efectos tienen en la productividad de las empresas, la responsabilidad de los empleadores y de la sociedad en general, circunstancias que le ha dado a la seguridad social una connotación acentuadamente de carácter laboral en muchos países.

La condición de trabajador asalariado casi siempre genera el derecho a tener acceso a los beneficios de la seguridad social. No obstante, otros grupos de población, como los trabajadores independientes, los artistas, los deportistas, los desempleados, los informales, los trabajadores autónomos u otras personas en edad productiva también están expuestos a carencias o necesidades de diversa naturaleza, que pueden requerir la protección de la seguridad social y frente a las cuales tanto el Estado como los diferentes estamentos de la sociedad deben tomar medidas para satisfacerlas.

#### *5. La vejez*

Durante la época de la vejez, en la cual biológicamente las personas empiezan a disminuir de capacidad física