

Origen Histórico del Sistema Pensional Colombiano y sus problemáticas.

**Tesis presentada para obtener el Título de
Abogado de la Universidad Autónoma Latinoamericana**

Adriana María Ortiz Maya & Martha Elena Arroyave Chica

Medellín, Abril 30 de 2015

Dedicatorias

A mis padres, que me acompañan desde el cielo, Alberto y Lucila, por haberme dado la vida, el amor, los principios y, ese ejemplo de vida que hicieron de mí una persona luchadora, amorosa y responsable y a mi sobrina Adriana a quien extrañaré por siempre, les dedico este triunfo, ustedes son mis ángeles protectores, testigos de mis esfuerzos y mis luchas y que estoy segura lo están celebrando como yo.

Martha Elena Arroyave Chica.

A mi esposo y mis hijos.

Adriana María Ortiz Maya

Agradecimientos

A Dios.

Por haberme iluminado en mi decisión de volver a las aulas permitiéndome así, llegar hasta este punto y haberme dado salud para lograr esta meta, además de su infinita bondad y amor.

A mis hijos.

Que los amo con todo el corazón, ustedes han sido mi razón para vivir y para batallar en este arduo camino como madre, gracias por brindarme la confianza para sacar adelante este proyecto de vida.

A mi esposo William

Por haberme acompañado siempre en este reto, brindándome todo el apoyo, la confianza, la paciencia y sobre todo su gran amor con el fin de verme feliz al realizar mi gran sueño de ser una profesional en derecho. Gracias mi vida eres un regalo de Dios.

A mi familia

Mis hermanas Alicia y Blanca Luz, mi hermano Alberto y mis sobrinos Lina María, Andrés y Paola que los adoro les estoy eternamente agradecida.

A mi compañera de trabajo de grado, Adriana María Ortiz Maya

La vida nos ha unido para compartir momentos difíciles pero también momentos maravillosos, no solo en nuestras aulas de clase sino también en nuestro diario vivir, que permitieron que naciera entre nosotras una hermosa amistad, por eso, no me queda más que decirte que te quiero, admiro, mil y mil gracias "amiga"

A mi universidad y a los docentes

Quiero expresarles mi sentimiento de gratitud por haberme compartido sus conocimientos y haberme brindado su amistad durante estos cinco años de aprendizaje.

Me llevo en mis recuerdos el momento en que llegue ante el doctor Sergio Naranjo a pedirle me permitiera ingresar a iniciar mi carrera cuando no tenía dinero para ello y, encontré en él total apoyo, también de manera muy especial a mis profesores Francisco Valderrama, Andrés Felipe Arango, Edilma Agudelo, María Eugenia Correa, Viviana Escobar, Saúl Uribe, Oscar González, Luz Marina Botero y Luciano Sanín, a todos que Dios los bendiga siempre.

A todos mis amigos y amigas, familiares y conocidos, que creyeron en mi gracias por su apoyo y para los que no creyeron, gracias por darme el motivo para luchar con ahínco en el logro de este objetivo.

Martha Elena Arroyave Chica.

Agradecimientos

A Dios, a mi familia, mi familia política, a mis amigas abogadas,
A mis jefes y compañeros del Seguro Social, que me motivaron a estudiar Derecho.
A Sergio Naranjo Pérez que ha sido como un padre para mí.
Al rector Rodrigo Flórez, a todos mis profesores y compañeros de la Universidad que me ayudaron a hacer realidad este sueño.

Adriana María Ortiz Maya

Título

Origen Histórico del Sistema Pensional
Colombiano y sus problemáticas.

Estado del Arte

1. Doralba Torres Galeano y Miguel Ángel Osorio Vélez en el año 2011 realizaron la tesis de grado para optar el título de abogado de la Universidad de Manizales, de donde se extraerán apartes relativos a la historia de la seguridad social, pues allí se especifican las leyes que sirvieron de fundamento para la instauración del modelo alemán de seguridad social apoyado por el canciller prusiano Otto Von Bismarck.

2. En estudio realizado por FEDESARROLLO en el año 2010 y titulado “El sistema pensional en Colombia, retos y alternativas para aumentar la cobertura” se establece una reseña histórica del sistema pensional con énfasis en el desarrollo legal que se hizo después de 1993 y las consecuentes reformas de años posteriores.

3. Adriana Huertas y Beatriz Lizcano en tesis para obtener el título de abogado de la universidad Javeriana en 1999, allí se habla de los efectos que traen consigo las reformas pensionales, y se enfatiza en aspectos como el mantenimiento de un sistema pensional doble (RAIS Y RPMD) como el implementado por la ley 100 de 1993 o el regreso a un sistema pensional único.

Tabla de contenido	Pág.
Introducción	10
Capítulo I.....	17
1. Europa y el modelo alemán de seguridad social: Cuna del sistema de seguridad social de pensiones.....	17
1.1. Beneficios similares a la seguridad social en los antiguos imperios Greco Romanos.....	17
1.2. Primeras Concepciones de Seguridad Social en la Edad Media.....	19
1.3. El Renacimiento, por la humanización de la Seguridad Social.....	20
1.4. Revolución Industrial, una época sin Seguridad Social.....	21
1.5. La Revolución Francesa, camino hacia la seguridad social como Derecho.....	22
1.6. El modelo alemán de seguridad social.....	24
1.6.1. Características del modelo alemán de seguridad social.....	24
1.6.1.1. El Solidarismo y el Mutualismo.....	24
1.6.1.2. Sistema de Seguros y Aportes.....	25
1.6.1.3. Elementos característicos que distinguen el seguro social.....	26
1.6.1.4. Leyes alemanas bases del modelo de seguridad social.....	26
1.7. El modelo alemán, una pauta a seguir en Europa.....	27
Capítulo II.....	28
2. La seguridad Social en materia de pensiones: desarrollo en América.....	28
2.1. Sistema Pensional en América Latina: variabilidad actuarial como solución ineficaz a su crisis.....	28
2.2. Desarrollo del sistema pensional en América.....	39
2.2.1. Primer Periodo	30
2.2.2. Segundo Periodo.....	30
2.2.3. Tercer Periodo	31
2.3. Aspectos relevantes de los periodos de formación del sistema pensional en América con base en el modelo europeo.....	31
2.4. El cambio de ruta del sistema de pensiones: Análisis.....	34
2.5. Problemas comunes de los regímenes pensionales de América.....	38
2.6. Posible solución planteada a los problemas de los regímenes pensionales de América.....	39
Capítulo III.....	42
3. La Seguridad Social en pensiones en Colombia ¿cómo se configura de acuerdo a las características del modelo europeo de seguridad social y a las reformas latinoamericanas?.....	42
3.1. Etapa de Dispersión.....	43
3.1.1. Principales Gestores.....	44
3.2. Etapa de Organización de los Seguros Sociales.....	45
3.2.1. Cajas de Previsión Social.....	46
3.2.2. Creación del Instituto de los Seguros Sociales, ICSS.....	46

3.3.	Etapa de Expansión de Cobertura y Beneficios	51
3.4.	Etapa de Cambio y de Crisis.....	52
3.5.	Etapa de Reformas Estructurales.....	52
3.6.	Sistema General de Pensiones.....	53
3.6.1.	Leyes que regulan el Sistema General de Pensiones en Colombia.....	55
3.6.2.	Reforma al Sistema General de Pensiones que está en proceso.....	61

Tabla de Gráficos

Pág.

Cuadro 1	55
----------------	----

Introducción

El domingo 30 de septiembre de 2012, los colombianos despertamos siendo testigos de un hecho desencadenado por el afán del gobierno nacional de dar cumplimiento a lo establecido 5 años atrás por la ley 1152 de 2007 en su artículo 155, allí el legislador ordenó la liquidación de diferentes entidades administradoras del régimen de pensiones, entre ellas el Instituto de Seguros Sociales.

La noticia de liquidación se hizo visible en sedes del Seguro Social en todo el país con letreros empotrados en puertas cerradas, donde los empleados desconcertados de la ya extinta Empresa llegaban con el ánimo de laborar normalmente. Los medios de comunicación de diferente naturaleza: prensa, radio, televisión e internet, en su misión de informar enviaban un mensaje al público en general, la comunicación enviada por el Gobierno Nacional donde se expresa lo siguiente:

“AVISO DE LIQUIDACIÓN”

“SE INFORMA AL PÚBLICO EN GENERAL QUE: Por decisión adoptada por el Gobierno Nacional se ordenó la supresión y liquidación del Instituto de Seguros Sociales, Empresa Industrial y Comercial del Estado, del orden nacional, vinculada al Ministerio de Salud y Protección Social. A partir del 01 de octubre de 2012, la nueva administradora del Régimen de Prima Media con Prestación Definida es COLPENSIONES”.

Ahora Colpensiones sería la nueva administradora del régimen de prima media, el Gobierno Nacional daba al traste con la institución más importante y antigua de la seguridad social en Colombia: El Seguro Social y por medio de los Decretos 2011, 2012 y 2013 del 28 de septiembre de 2012 lo ratificaba; todo bajo el ideal de que la reforma a las instituciones podría mitigar las problemáticas del sistema pensional en Colombia.

Desde hace muchos años se hablaba del “Marchitamiento del Seguro Social” como solución al problema, retomando la propuesta planteada en el proyecto de reforma pensional presentado por el Gobierno en 1992, justificado básicamente en la premisa de que un sistema como el que venía presentándose no era viable financieramente y en la problemática acaecida a raíz de la transición demográfica, donde se disminuyen los trabajadores activos con relación a los pensionados.

Nos preguntamos entonces, si el Estado colombiano y su cuerpo legislativo ¿No comprenden que la historia muestra que las variaciones al sistema pensional, si no tienen una buena planeación a largo plazo son simples paños de agua tibia para los problemas acaecidos? De esta crónica de una muerte anunciada para el Seguro Social existe una historia de un aprendizaje para las generaciones futuras y gobernantes de turno, que puede servir de memoria para tener presente los aciertos y desaciertos de una reforma pensional no pensada a largo plazo y con la suficiente preparación. Dice el proverbio del sabio Marco Tulio Cicerón “Historia est vita memoriae, magistra vitae.” -La Historia es la vida de la memoria, la maestra de la vida-, pues el mejor maestro es la experiencia y

como lo aduce el maestro Marcelino Menéndez Pelayo, "Pueblo que no sabe su historia es pueblo condenado a irrevocable muerte. Puede producir brillantes individualidades aisladas, rasgos de pasión de ingenio y hasta de género, y serán como relámpagos que acrecentará más y más la lobreguez de la noche.", y en el caso de Colombia, si no se plantean reformas serias estaremos frente al ineludible fracaso y frente a una progresiva desprotección de los Colombianos.

Con miras a entender el alcance de las reformas en materia de pensiones y desde una metodología teórico-analítica, se hace necesario estudiar el Sistema Pensional en Colombia derivado del sistema de seguridad social forjado en Europa y establecido en América. El análisis se hará desde una perspectiva legal e histórica. Desde un contexto legal se realizará un compendio general de las leyes que mostrará la evolución de los preceptos desde Europa antigua hasta la consolidación que hoy se tiene del sistema de pensiones. Desde un contexto histórico se planteará un análisis tangencial de la evolución de la seguridad social desde inicios de la humanidad hasta la estructuración que hoy en día se tiene en Colombia, como una derivación del modelo alemán Bismarckiano, inspirado en los ideales de la revolución francesa como respuesta a la falta de beneficios existentes en la época de la revolución industrial. Este desarrollo histórico se enmarcará básicamente con fundamento en la reseña histórica de varios textos dedicados a la seguridad social, y especialmente la periodización que plantea el profesor Jesús María Rengifo en su estudio "*Una política de integración de la seguridad social para Colombia*", estudio que es complementado por el jurista colombiano Gerardo

Arenas Monsalve, en su libro “*El derecho colombiano de la seguridad social*” y por la obra expedida por el Seguro Social en el año 1997 “Seguro Social para siempre”.

Las nuevas generaciones consideran que el mundo estuvo igual a como lo conocen en este momento, algunos incluso desprecian temas de referidos a conquistas laborales, pues consecuentes con el actual imaginario colectivo, desconocen que el derecho al trabajo y a la seguridad social haya sido el producto de un largo proceso aún vigente, donde hicieron parte grandes personajes de la historia y donde episodios de paz y de violencia fueron el común denominador. Es en este punto donde radica la importancia de conocer el origen de nuestro sistema pensional y donde se justifica el presente objeto de estudio, pues para entender sus crisis actuales y las reformas fallidas que han intentado “mejorarlo”, es necesario saber por qué tenemos el actual modelo de seguridad, de dónde surgió y por qué llegó a nuestro país.

El derecho a la pensión como lo conocemos hoy en Colombia y el mundo, es el producto de varias luchas obreras, estudios e investigaciones de hombres preocupados por el bienestar y la dignidad humana, que a principios del siglo XX, tras la influencia y experiencia de otros países y del viejo continente, implementaron paso a paso las normas que conforman el régimen de pensiones para responder a las contingencias laborales de un seguro de vejez, invalidez y muerte. Europa fue el gran modelo a seguir y desde las grandes civilizaciones grecorromanas se viene forjando un ideal de bienestar y protección para el ser humano, instituciones como *Las Guildas* y *Los Collegias* fueron los primeros matices de beneficios sociales. El proceso continuó precariamente en la

edad media con formas de apoyo social que recibían apoyos de los diferentes gobiernos monárquicos y absolutistas y de la iglesia católica; para ésta época de la historia existían Las *Corporaciones de Oficio* como formas de agrupación profesional, las cuales podrían considerarse como las instituciones que fundamentaron las bases para prestaciones económicas derivadas de los riesgos de vejez, invalidez o muerte, de acuerdo al grado profesional que se tuviese –maestro, oficial y aprendiz-. Igualmente en la edad media la institución de Las Cofradías permeada por las ideas cristiano-católicas, brindaron diferentes auxilios de educación, enfermedad, gastos médicos y farmacéuticos. Con la decadencia de la edad media, el renacimiento hizo su apareamiento y el apogeo por el humanismo empezó el proceso de humanización de la seguridad social pues Europa diezmada por las grandes enfermedades virales lo reclamaba. Este proceso se vio estancado por la Revolución Industrial del siglo XIX, donde es perceptible que en una época de crecimiento económico y con el apogeo de la producción con grande maquinaria, los empleadores no estaban obligados a cubrir las necesidades generadas en enfermedades, o en accidentes laborales de sus empleados, y mucho menos de las familias de los trabajadores. A esta falta de previsión social aparecieron como solución los ideales de la revolución Francesa que dieron origen al primer sistema pensional a través de una ley e inspiraron al gran canciller prusiano Otto Von Bismarck para en la Alemania del momento, instaurar el gran modelo de seguridad social que impera hoy en Colombia: El modelo alemán de Seguridad Social.

El modelo alemán inspiro a las naciones Americanas quienes en diferentes etapas establecieron el propio sistema pensional. Chile particularmente fue el modelo a seguir

para Colombia, el sistema general de pensiones creado en la ley 100 es un derivado del anterior sistema pensional Chileno, pues según estudios de la Superintendencia de Pensiones chilena su sistema pensional requería una reforma porque si no el colapso hubiese sido inminente. Las leyes son para cada país individualmente considerado y si se quiere acoplar al sistema interno una norma extranjera, esta debe mirar primero las condiciones del país en el que se pretende implementar, pues la mayoría de las veces estas son totalmente diferentes al país de origen de la norma.

En Colombia, la seguridad social y el sistema pensional ha surcado unas etapas de desarrollo después de que Simón Bolívar introdujera el concepto en 1819 con el discurso dado en Angostura. Estas etapas se concretan en 6 momentos: Dispersión; Organización de los Seguros Sociales; Expansión y Cobertura de beneficios; Cambio y Crisis; Reformas Estructurales y finalmente, la creación del sistema general de la ley 100 y sus reformas; todas aportando diferentes perspectivas que permiten conocer el origen y contingencias por las que ha pasado nuestro sistema pensional.

El presente objeto de estudio se realizó con miras a cumplir con el **objetivo general** de estructurar una línea histórico-legal del sistema pensional Colombiano y su origen, evidenciando su influencia en las actuales problemáticas del régimen creado por la ley 100. Además se pretendió dar desarrollo a los **objetivos específicos** relativos a: (I) Realizar una reseña histórica del desarrollo del concepto de seguridad social en Europa; (II) Configurar el origen del modelo alemán de Seguridad Social y sus características como respuesta a los movimientos económicos, sociales, políticos y

económicos surgidos en Europa desde la época de los pueblos grecorromanos hasta la actualidad; (III) Comprender la influencia del modelo alemán de seguridad social en la configuración de los sistemas pensionales de los países del continente americano, en especial los sistemas chileno y colombiano; (IV) Establecer las problemáticas de los sistemas pensionales de América Latina y la influencia histórica en su causación; (V) Constituir las etapas del desarrollo del sistema pensional en Colombia; (VII) Estructura de una tangencial general la normativa que actualmente rige el sistema general de pensiones colombiano y (VIII) Analizar la influencia histórica en las problemáticas que actualmente posee el sistema pensional colombiano.

Origen Histórico del Sistema Pensional Colombiano y sus problemáticas.

Capítulo I

1. Europa y el modelo alemán de seguridad social: Cuna del sistema de seguridad social de pensiones.

1.1. Beneficios similares a la seguridad social en los antiguos imperios Greco-Romanos.

La seguridad social es una cuestión que desde una concepción judeo-cristiana, ha de encontrar su causa en la inseguridad que está presente en el hombre desde que Dios impuso para el hombre la primera sentencia a causa de la comisión del pecado original, después de que Eva y Adán comiesen el fruto del árbol prohibido:

“Maldita sea la tierra por tu culpa. Con fatiga sacarás de ella tu alimento por todos los días de tu vida. Espinas y cardos te dará, y comerás la hierba del campo. Con el sudor de la frente comerás el pan hasta que vuelvas a la tierra, pues de ella fuiste sacado. Porque eres polvo y al polvo volverás” (C.H., 1992, pág. 100)

Ha sido una constante de los pueblos buscar la felicidad por medio del bienestar, la salud y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, pues independientemente de la forma de gobierno que haya sido imponente en diferentes

periodos históricos, el pueblo es quien al final determina el mantenimiento o no del poder y en mayor medida del Estado. Desde la Mesopotamia, pasando por el antiguo Egipto, los griegos, romanos y árabes, hasta llegar a la Edad Moderna, conceptos como los de seguridad social, previsión social, pleno empleo, políticas de salarios, sanidad pública, educación y vivienda, se constituyeron en elementos de reflexión por parte de los gobernantes, y la sociedad en general.

En el **periodo de la monarquía romana** existieron *Los Collegia* que eran asociaciones corporativas de trabajadores libres o colegios de artesanos, cuyos fines principales eran religiosos, funerarios y de ayuda mutua. Establecieron la transmisión hereditaria de los oficios que existían para la época y algunas formas de solidaridad, formando así una especie de monopolio en las respectivas profesiones de sus miembros, pues quienes querían entrar a un oficio debían tener un aval derivado de un lazo de consanguinidad o de crianza. *Los Collegia*, durante los siglos II y III recibían aportes del Estado en dinero y en especie, y tenían exenciones de impuestos y de prestación del servicio militar; convirtiéndose esto en una especie de auxilio social. (Mesa, 1999, pág. 9)

El cristianismo como ideología oficial de los romanos llevó a otras regiones del norte de Europa, especialmente a los pueblos germanos, el modelo de *Los Collegia* y allí se desarrollaron asociaciones de defensa y asistencia mutua en las fraternidades de combate, llamadas *Las Guildas*, que eran de carácter religioso o social, y estaban conformados por mercaderes y artesanos. (Mesa, 1999, pág. 9)

1.2. Primeras Concepciones de Seguridad Social en la Edad Media.

En la **edad media, alrededor del siglo XI**, surgen *Las Corporaciones de Oficio* como una forma de defenderse de las opresiones ejercidas por los señores feudales, buscaban la protección del trabajo y garantizar la buena calidad de sus productos. Cada ramo tenía la exclusividad del mercado local y reglamentaron salarios, horario de trabajo, precios, técnicas de elaboración y herramientas. Los miembros se dividían en tres categorías: el de mayor rango era el maestro, quien era el propietario del taller, seguían los oficiales, que eran dueños de las herramientas de trabajo y recibían una remuneración. Luego, los de rango inferior que eran los aprendices, que debían pagar por la enseñanza del oficio. (Mesa, 1999, pág. 10)

En el **siglo XIV**, principalmente en España, la iglesia católica institucionaliza *Las Cofradías*, eran de carácter religioso, benéficas y gremiales. Ofrecían auxilios por enfermedad, asistencia médica y farmacéutica en el hospital de la cofradía. Reconocían auxilios por accidente, por invalidez, vejez, muerte y gastos de entierro, inclusive algunas se encargaban de la educación de los cófrades difuntos. (Mesa, 1999, pág. 10). Según la Real Academia de la Lengua Española una cofradía anteriormente se refería a un “Vecindario, unión de personas o pueblos congregados entre sí para participar de ciertos privilegios”, privilegios en este caso patrocinados por la Iglesia católica. (<http://buscon.rae.es/drae/srv/search?id=KLDYy4SRADXX2YZs7bEK>)

1.3. El Renacimiento, por la humanización de la Seguridad Social.

Luego de la peste que asoló a Europa durante la crisis agrícola de la Edad Media, el continente vio descender la población de 70 millones, al comenzar el **siglo XIV**, a 50 millones al promediar el **siglo XV**, la humanidad, basada en los principios de la seguridad social, encuentra la solución a estos grandes males. Una Europa empobrecida y diezmada, es obligada a cambiar la manera de pensar, las costumbres y las instituciones, hasta generar cambios que sentaron las bases de la ciencia moderna, como fueron los que produjeron en el siglo XV, con la renovación cultural, que tuvo como pieza angular el ser humano: el Renacimiento.(Isaza, 1997, pág. 25)

En la **segunda mitad del siglo XVI** surgieron *Las Hermandades*, organizaciones similares a las cofradías, pero más cerradas y con mayores criterios de pertenencia por cada gremio. Existían las hermandades de socorro por enfermedades y las de socorro por muerte. Exigían aportes de cada miembro, prestaban seguro de enfermedad con auxilio económico, prestaban dinero a plazos, seguros de accidente, invalidez y vejez, auxilio contra el paro, gastos de entierro y supervivencia.(Mesa, 1999, pág. 11)

Como un común denominador en la edad media y disfrazada de una fe religiosa, encontramos la beneficencia privada como el más remoto antecedente de la Previsión Social, pero esta caridad no alcanzaba a cubrir las múltiples necesidades de los menesterosos.

1.4. Revolución Industrial, una época sin Seguridad Social.

En Inglaterra, en el **año 1601** se promulga la primera Ley que establece una tasa obligatoria para dar asistencia a los más pobres. La necesidad del terrateniente por la mano de obra lo llevó a dedicar una parte mínima de sus ganancias a favor de quienes lo único que poseían eran su fuerza laboral. Es en este país, donde en la segunda mitad del **siglo XVIII**, se da la Revolución Industrial, con la máquina de vapor y el telar mecánico, la producción en masa protegida por la burguesía. Las condiciones de trabajo en las fábricas eran inhumanas: hombres, mujeres y niños laborando en extenuantes jornadas de trabajo de hasta de 18 horas diarias. Hasta ese momento la única forma de protección eran la caridad y la beneficencia, no existía seguridad social y no había cobertura por ningún riesgo. (Mesa, 1999, pág. 11)

Como consecuencia de la revolución industrial, desaparecen los gremios, corporaciones de patronos y asalariados que defendían el derecho al trabajo; el desamparo de los trabajadores obligó a los Estados, a pensar en soluciones modernas, orientadas a brindarle al trabajador una protección adecuada.

Mientras que los efectos de la revolución industrial se vivían desde Inglaterra hacia el resto del mundo entre los años **1760 y 1840**, Europa y el mundo se sumían en una crisis de seguridad social, hasta que una persona con su capacidad política e intelectual se idea un marco de soluciones derivadas de un modelo de seguridad social con un tinte

social llamativo que encantó y que se apoyó aún más de los ideales humanistas de la Revolución Francesa, este sujeto fue Otto Leopold Von Bismark.

1.5. La Revolución Francesa, camino hacia la seguridad social como Derecho.

Con la Revolución Francesa en el año de **1789** se introducen principios políticos, sociales y filosóficos que crean una nueva relación entre el individuo y el Estado, nace la asistencia pública, que posteriormente será reconocida como un derecho. El primer proyecto de pensiones fue promulgado por los franceses en **1793**, para aquellos trabajadores de escasos recursos que hubiesen laborado por lo menos veinticinco años al llegar a una edad en la que no pudiesen laborar más. (Mesa, 1999, pág. 12)

Como fundamento de la seguridad social en los franceses se encuentra “El reglamento de Colbert” que fue “una síntesis de reglas que regían la actividad comercial en la época, al ser el comercio factor de desarrollo del estado francés, la vinculación de mano obrera en actividades laborales fue creciente y en un afán de abandonar el criterio de beneficencia vigente en la época el reglamento estableció un descuento a la remuneración percibida por los trabajadores con el fin de atender gastos por cualquier tipo de enfermedades que estos sufrieran. Era el trabajador el llamado a auto protegerse contra toda enfermedad sacrificando parte de su salario o retribución, el empleador estaba autorizado para hacer dichos descuentos. Todo con el objetivo de proteger al trabajador no como persona humana que era, si no como fuente de ingresos del empleador”.

“Las largas travesías mercantilistas que para la época eran tan usuales entre Europa y los nuevos dominios, el medio de transporte utilizado eran las embarcaciones en las que el medio de hacinamiento y condiciones de salubridad eran totalmente precarias los trabajadores se transportaban por estos medios y sometidos a estas condiciones era totalmente lógico que las enfermedades hacían estragos en la tripulación. Para el empleador esta situación era preocupante por lo que estaba expuesto al fracaso económico de sus expediciones, no era preocupación tal la del empleador la protección de sus trabajadores, a este le preocupaba su mercancía, por tal razón se veía obligado a garantizar las condiciones mínimas de subsistencia y descontar de los asalariados dineros destinados a sufragar gastos en caso de enfermedades o epidemias”.

<http://190.25.234.130:8080/jspui/bitstream/11227/940/1/TESIS%20SEGURIDAD%20SOCIAL.pdf>

Para los trabajadores que se desempeñaran en labores peligrosas, se reglamentó otro tipo de descuento y no era para cubrir enfermedades. Posteriormente en Francia se reglamentó el descuento obligatorio para trabajadores en caso de accidentes laborales.

“Hacia el año de 1793 los franceses crearon el primer proyecto de pensiones, con el objetivo de proteger a personas de escasos recursos que hubiesen laborado no menos de veinticinco años y haber llegado a una edad en la que su capacidad laboral se

encontrara agotada. Fue en esta situación en la cual se creó la figura de la pensión (HERNÁNDEZ, 2011, pág. 7)”

1.6. El modelo alemán de seguridad social

Con el triunfo de la Izquierda social demócrata en Alemania “tomando como modelo el incipiente plan de protección creado en Francia, Alemania lo perfecciona y se constituye como el país pionero de la moderna Seguridad Social. Fue el canciller de Hierro, Otto Leopold Von Bismarck, gestor de la unidad alemán, quien legalizó el sistema de los seguros sociales en el mundo, al lograr la aprobación por parte de su gobierno de la Ley Orgánica del seguro de enfermedades, en **1883**, la del seguro de accidentes de trabajo, y en **1884**, la del seguro de vejez e invalidez, en **1889**.”(Isaza, 1997, pág. 25) Bismarck retomó los principios iniciales de la Revolución Francesa, planteando que es un deber de la comunidad conseguir el bienestar de todos los asociados y le imprimió al sistema los elementos característicos que hoy en día se conservan.

1.6.1. Características del modelo alemán de seguridad social.

1.6.1.1. El Solidarismo y el Mutualismo

Los sistemas conocidos hasta el momento implicaban realizar descuentos que se hacían solo al trabajador. Basado en el principio de equidad, se pensó en la necesidad de establecer la obligatoriedad de estos aportes a los empleadores y también al Estado, por ser éste el llamado a satisfacer las necesidades básicas de la población y su núcleo familiar.

Surgieron entonces las “Cajas de Socorros Mutuos” con sistemas de aportes equitativos, cubiertos por el empleador y el trabajador. Nacen también los conocidos hasta hoy aportes como pagos compartidos, inspirados en el “Mutualismo, doctrina que considera a la humanidad como una asociación en la que los servicios prestados y los beneficios recibidos deben equilibrarse”.

1.6.1.2. Sistema de Seguros y Aportes

Bismarck adopta para el Sistema de Seguridad Social el concepto de Contrato de la época, en el cual hay un acuerdo de voluntades entre una o varias personas que se obligan hacia otra o varias personas, a hacer o dar alguna cosa en contraprestación de unos beneficios. Y aplica la figura jurídica del Seguro que define como el contrato que contiene derechos y obligaciones entre las partes, tendientes a garantizar la protección del trabajador y su núcleo familiar, frente a las contingencias que eventualmente se podían presentar y enfrentar.

1.6.1.3. Elementos característicos que distinguen el seguro social

Bismarck distinguió cinco características a los recién creados seguros de enfermedad, accidentes y de invalidez y vejez:

- La obligatoriedad
- La separación de los riesgos
- La no sección de los riesgos

- La aportación bipartita
- La subvención del Estado.

1.6.1.4. Leyes alemanas bases del modelo de seguridad social.

Ley de Seguro de Enfermedad: Promulgada en 1883 unificando los principios del seguro de salud los cuales aún se conservan hoy. Como punto más importante, establece la estipulación del seguro de enfermedad obligatorio en atención a un trabajo remunerado, siendo pagada la cotización en 2/3 por el trabajador y 1/3 por el empleador, comprendiendo prestaciones médicas y farmacéuticas por 13 semanas y un salario igual al 50% durante incapacidades. (Berra, Jacques Berra, pág. 132 y ss)

Ley de Accidentes de Trabajo: Promulgada en 1884, establece que todos los patronos deberán cotizar a las cajas para cubrir la invalidez permanente del trabajador. Se remuneraba con un salario del 66% con relación al de un trabajador activo, y si el empleado fallecía la viuda cobraría 20% más y 15% más por cada hijo menor de 15 años. El seguro de accidentes de trabajo es cubierto totalmente por el empleador y las empresas se veían sometidas a la inspección estatal y de las cajas administradoras de este seguro con miras a evitar accidentes.(Berra, Jacques Berra, pág. 144 y ss)

Ley de Jubilación: Promulgada en 1889, instituye por primera vez un sistema obligatorio de jubilación para trabajadores con un salario inferior a 2000 marcos, en el cual, la pensión de jubilación se concede a los 70 años y es proporcional al valor cotizado.

Posteriormente con una reforma hecha en el año 1899, esta norma se estipula para los trabajadores independientes. (Berra, Jacques Berra, pág. 152 y ss)

Ley de Jornada máxima laboral. En 1891 se promulga una ley que establece una jornada laboral máxima de once y diez horas para mujeres y niños. Igualmente se le prohíbe a este grupo el trabajo nocturno y se les concede obligatoriamente el descanso dominical. (Berra, Jacques Berra, pág. 159 y ss)

1.7. El modelo alemán, una pauta a seguir en Europa.

El código de seguros sociales, instaurado por Bismarck, inspiró a las demás naciones de Europa, naciones como Inglaterra siguieron su ejemplo para establecer los seguros sociales obligatorios, hasta el punto de que en **1914** casi todos los países de Europa promulgaron leyes y reglamentos que establecieron prestaciones técnicas y económicas, en caso de enfermedad de la población asalariada, al tiempo que surgieron grandes figuras de la ciencia, químicos, médicos, fisiólogos y juristas de la talla de Merchnikov, Claude Bernard, Mendeleev, Pasteur, Koch y Arrhenius.

Actualmente, Noruega y Suiza son los países ejemplo a seguir por su destacado desarrollo del sistema de Seguridad Social que estos poseen, cada país adoptó el sistema de la Seguridad Social de acuerdo con sus características propias, en virtud de sus condiciones sociales, económicas y políticas especiales, además de su avance social.

Capítulo II

2. La seguridad Social en materia de pensiones: desarrollo en América.

2.1. Sistema Pensional en América Latina: variabilidad actuarial como solución ineficaz a su crisis.

El pasado reciente en la mayoría de los países de América Latina se ha caracterizado por una combinación de recesión, inflación, desequilibrios externos y de transformaciones demográficas. En consecuencia se ha dado una caída en el ingreso per cápita, aumento de desempleo abierto, reducción del sector laboral formal y aumento del sector no estructurado o informal y en general un aumento de la proporción de la población viviendo en condiciones de pobreza e indigencia.

La solución a problemas como el entorno económico desfavorable, las aceleradas transformaciones demográficas y epidemiológicas y la falta de beneficios sociales, se encuentra en adoptar programas de ajuste estructural y reestructuración de los sistemas de seguridad social en la región, pese a que todos los países estuvieron de acuerdo en el reconocimiento de un cambio pero no hubo consenso en cuanto a la dirección, la intensidad y el soporte financiero del cambio. Se dieron debates polarizados en posiciones extremas y opuestas entre lo individual y lo colectivo; lo inmediato y lo perenne, lo público y lo privado; la técnica administrativa y la técnica actuarial, etc., pero no tuvieron mucho sentido ya que la experiencia internacional mostró que todo sistema de pensiones requería de sólidas bases actuariales, de eficiente administración, del

complemento de lo individual con lo colectivo, y del concurso de los sectores público y privado.

Es evidente que fue un error tratar de remediar la ineficiencia administrativa o la corrupción de las instituciones cambiando las bases actuariales, pues no es un secreto que los legisladores latinoamericanos simplemente refieren fórmulas matemáticas para buscar un beneficio económico más que un verdadero aseguramiento social. Se puede cambiar un sinnúmero de veces el sistema actuarial, pero si las causas de la ineficiencia y la corrupción no son combatidas directamente, estas no desaparecerán, simplemente cambiarán de forma y de mecanismos seguramente más sofisticados. Por el otro lado no parecería pensar que la buena gestión y administración por sí solas pueden ser un subtítulo eficaz de técnicas actuariales probadas a nivel internacional.

La clara distinción entre las causas y los efectos y entre lo que es sujeto de cambio mediante nuevas legislaciones, administraciones o nuevas técnicas, implica un conocimiento básico de los mecanismos, y de los plazos que imponen la naturaleza misma de los beneficios y objetivos de la seguridad social, porque de nada sirve cambiar una norma si los problema siguen intactos.

2.2. Desarrollo del sistema pensional en América

Para entender los problemas del sistema de seguridad social americano, hay que referirse a su desarrollo, pues ineludiblemente este en su contenido, mostrará las reales problemáticas. Tal contenido ha de mirarse desde 3 periodos según el profesor Oscar

Iván Cortes Hernández en su obra “Derecho de la seguridad social” en el título I capítulo 1, páginas 14 y siguientes:

2.2.1. Primer Periodo

En el que a principios de siglo se desarrollaron regímenes de jubilaciones en Argentina, Brasil, Cuba, Chile y Uruguay

2.2.2. Segundo Periodo

Fue impulsado por la adopción de la Ley de Seguridad Social en los Estados Unidos de América, y se prolongó hasta el final de la Segunda Guerra Mundial.

En los Estados Unidos de América, desde el día 14 de agosto de 1935, se promulgó la “Social Security Act” o “Acta de la Seguridad Social” que cubre contingencias de salud, pensión, riesgos profesionales y otros beneficios adicionales que pueden asimilarse como los Servicios Sociales complementarios, que contribuyen al bienestar y mejor calidad de vida del trabajador y su familia. Incluye también por un corto tiempo, la garantía de subsistencia para el trabajador desempleado como el bono alimentario y el subsidio de vivienda. Para los países desarrollados como Norteamérica y Canadá, la calidad de vida es un objetivo para el Estado y el Sistema de Seguridad Social. En Canadá, a pesar de tener muchos inmigrantes, el gobierno es cada día más garantista, y hay una mayor cobertura de los programas de Seguridad Social. En estos dos países la calidad de vida de sus asociados es alta, pero se cuestiona también los altos costos de los servicios en la actualidad.(Mesa, 1999, pág. 13)

En este período se crearon los regímenes de jubilaciones y pensiones de Ecuador (1935), Perú (1936), Venezuela (1940), Panamá y Costa Rica (1941), México y Paraguay (1943), Colombia y Guatemala (1946) y República Dominicana (1947).

2.2.3. Tercer Periodo

Se caracterizó por el establecimiento de los regímenes basados en leyes “Marco” que establecieron principios generales y dejaron los detalles a reglamentación posterior. En esta tercera etapa se crearon regímenes de jubilaciones y pensiones en el Salvador y Bolivia (1949), Honduras (1952) y Nicaragua (1955).

2.3. Aspectos relevantes de los periodos de formación del sistema pensional en América con base en el modelo europeo.

Un rasgo característico de la creación y evolución de los regímenes de jubilaciones y pensiones en la región fue el hecho de que a pesar de que entre la creación de los primeros y la creación de los últimos transcurrieron casi 50 años, los objetivos, estrategias, estructuras y papeles de los copartícipes sociales, tuvieron características similares en todos los países, independientemente de su desarrollo demográfico, económico e inclusive tecnológico.

La creación de la mayoría de los sistemas latinoamericanos de jubilaciones y de seguridad social, y en particular los de jubilaciones y pensiones, se caracterizó por una relativa facilidad y con cierta ingenuidad, porque la mayoría de los sistemas fueron creados a imagen y semejanza de los sistemas europeos basados en supuestos de pleno

empleo, crecimiento económico sostenido e inclusive de promoción de la natalidad, ya que se consideró que en todos los órdenes que inciden y se ven afectados por los sistemas de seguridad social, el camino en América Latina estaba trazado en particular en los aspectos económicos y demográficos, se consideró entonces, que el camino de los países latinoamericanos sería similar al camino que siguieron las economías y las demografías de los países más desarrollados. En cierta forma, los países latinoamericanos se encontraban en la misma vía pero atrás.

También es cierto que hubo ingenuidad, porque las desigualdades entre los países desarrollados y los países menos desarrollados, lejos de disminuirse, se ampliaron. Este alejamiento de los presupuestos originales no sólo situó a los países latinoamericanos en estadios de desarrollo menos avanzado que los países más desarrollados, sino que adicionalmente los puso sobre “otra vía” de desarrollo, porque una vez más, los creadores de los regímenes de jubilaciones y pensiones en América Latina pensaron que al diseñar los sistemas sobre principios tan loables como la solidaridad, el tripartismo, o al fijarse objetivos plausibles como la universalidad, quedarían blindados a prueba de los errores, usos y mal uso de gobiernos, empleadores y trabajadores.

Esta ingenuidad, sirvió para entender que el mecanismo de las jubilaciones y pensiones es un mecanismo de largo plazo, en el que el respeto continuado de sus principios y la modernización y reforma continuas de sus estructuras son fundamentales para el logro de sus objetivos. Si no se cumple con estas dos condiciones de respeto de

los principios y de modernización permanente, los sistemas de jubilaciones y pensiones envejecen en lugar de madurar, generando altos costos de contera.

Sería evidentemente demasiado simplista no considerar el contexto en el que se ha dado el envejecimiento, en algunos casos y el desarrollo en otros de los sistemas de jubilación y pensiones, todos ellos se desarrollaron en la región en un contexto de desarrollo nacional caracterizado por modelos económicos proteccionistas, por altas tasa de crecimiento demográfico, por mercados de trabajo formales con perspectivas de crecimiento y con recursos humanos con capacitación insuficiente, así como con tecnologías informáticas disponibles de primera y segunda generaciones.

Los sistemas creados regionalmente contaron en su tiempo con un claro apoyo de todos los sectores, y se consideró como un proceso positivo ya que a pesar de que introducía inevitablemente nuevos costos, se esperaba que el beneficio los compensaría, al proporcionar a las unidades productivas personal con adecuada protección social y al permitir a estas, subrogar obligaciones en los sistemas de protección.

A lo largo de los años y a pesar de los cambios en los diferentes modelos económicos, el funcionamiento en la región de los regímenes de jubilaciones y pensiones fueron objeto de análisis, de revisión crítica sin que se cuestionaran los objetivos, los principios, las estructuras legales, administrativas, financieras, así como los cálculos actuariales.

2.4. El cambio de ruta del sistema de pensiones: Análisis.

El cuestionamiento de los regímenes de jubilaciones y pensiones se ha dado en la década de los ochenta, y en particular en la década de los noventa, podría considerarse entonces, como un movimiento de reforma regional que se lleva a cabo en contextos económicos, políticos, sociales e inclusive tecnológicos muy diferentes a los que prevalecían en la región durante la creación y desarrollo de los regímenes iniciales de jubilaciones y pensiones.

Dicho movimiento de reforma se ha caracterizado por poner en tela de juicio, prácticamente todos los aspectos de los regímenes y por la confrontación de posiciones extremas o puestas entre lo colectivo y lo individual; lo inmediato y lo perenne; lo público y lo privado, la técnica financiera y la técnica actuarial. El movimiento de reforma de los regímenes de jubilaciones y pensiones se ha distinguido del proceso de creación inicial en que, por muy decepcionantes que sean los resultados previos y por muy reducida que haya sido su cobertura, cuentan con derechos adquiridos, y con jubilaciones en curso de pago, que obligan a idear alternativas aceptables y viables para la transición.

Por su importancia en la política económica así como por su trascendencia en la política social de los países, la reforma de los regímenes de jubilaciones y pensiones se encuentra en el centro de las estrategias de la mayoría de los gobiernos, y en el centro del debate entre los copartícipes sociales.

En la década de los ochenta y de los noventa, en América Latina se han registrado ocho reformas de regímenes de jubilaciones y pensiones con características similares pero también con diferencias fundamentales entre ellas. Todas estas reformas han sido orientadas a los regímenes generales destinados a los trabajadores del sector privado, dejando por fuera, al menos temporalmente a los regímenes de jubilaciones y pensiones de grupos especiales como empresas estatales, paraestatales y militares entre otros.

Brasil y México son los países más desarrollados industrialmente de América Latina, allí se han implementado sistemas de Seguridad Social importantes. Argentina y Chile adoptaron sus sistemas de Seguridad Social entre los años 1915 y 1916, “desde su origen, estos sistemas fueron tradicionalmente administrados por el Estado y financiados a través del sistema de impuestos o contribuciones específicas como contraparte de estos beneficios. La fórmula tradicional son esquemas de reparto en los cuales los trabajadores en actividad financian los beneficios de quienes se encuentran en etapa pasiva. Esta forma de financiamiento ha sido cuestionada respecto de su sustentabilidad en el tiempo, dado principalmente el envejecimiento de la población, lo que obliga a contribuciones cada vez más altas para financiar a una creciente proporción de población pensionada. Por otra parte, las fórmulas de cálculo de los beneficios en general corresponden al objetivo de mantener un estándar de vida similar al que tenía el trabajador durante sus últimos años de actividad, pero no necesariamente esto coincide con una fórmula actuarialmente justa.

En el caso chileno, en el año 1980 se cambió un esquema de reparto con las características antes descritas por uno de capitalización individual, administrada por entidades privadas, llamadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Varios países, especialmente de América Latina y Europa del Este, han adoptado reformas similares. Aun cuando este tipo de sistemas tiene una serie de fortalezas comparados con los tradicionales esquemas de reparto, por sí solos no resuelven el financiamiento de la vejez o invalidez en poblaciones donde hay una mala distribución del ingreso. En el caso de Chile, el diagnóstico que se hizo el año 2006 mostró que existía una parte importante de la población que no tendría ahorros suficientes para el financiamiento de su vejez. Esto se debía principalmente a la baja densidad de cotizaciones que se explica, en el caso de los hombres, por el trabajo independiente y la informalidad en el mercado laboral. En el caso de las mujeres, la participación en el mercado laboral en Chile es especialmente baja, por lo que existían en promedio largos períodos en que ellas no registraban cotizaciones.

“En el año 2008, la Presidenta Michelle Bachelet promulgó la principal reforma al sistema de pensiones desde el año 1980. Esta nueva Reforma mantiene al sistema de AFP como eje del sistema previsional, pero introduce una serie de medidas tendientes a mejorar la cobertura del pilar de prevención de la pobreza, aumentar la densidad de cotizaciones, mejorar la igualdad de género en el sistema de pensiones, incrementar la intensidad competitiva de la industria de AFP y flexibilizar el régimen de inversión que las regula”. (Berstein, 2010, pág. 139 y ss)

El modelo chileno enfrentado a los graves problemas de la economía no pudo cumplir con los beneficios que prometía, el esquema pensional no resistió y en consecuencia se dan las graves repercusiones económicas y sociales. Entre las posibles causas de este fracaso se puede señalar, además de los cambios forzados en la economía, la falta de coordinación entre las políticas laborales y salariales impuestas por el Estado y las metas del Sistema de Seguridad Social. Al parecer también los estudios actuariales en que se basa el sistema no atendieron la relación costo-beneficio de ahí que sistema financiero colapsó. Actualmente, el país ha revisado su sistema pensional, exigiendo mayores aportes y disminuyendo los beneficios de manera proporcional.

El caso chileno para Colombia es de gran trascendencia, pues esta legislación es la que sirvió de modelo para la adopción de la Ley 100 de 1993. Chile cuenta con el sistema pos-reformas más antiguo, con más de 16 años de operación y en la actualidad analiza importantes actualizaciones. México y el Salvador han iniciado nuevos regímenes de jubilaciones y pensiones y las nuevas mayorías parlamentarias han hecho patente su voluntad de analizar y eventualmente modificar las reformas recientemente iniciados, mientras que en Uruguay se formulan por la central sindical fuertes críticas que podrían plantearse en una consulta popular en próximos actos eleccionarios. De concretarse las nuevas propuestas, se estaría presenciando una reforma de las reformas y se confirmaría que ésta debe ser un proceso continuo y no un evento.(Isaza, 1997, pág. 207)

El proceso de reforma de los regímenes de jubilaciones y pensiones no es exclusivo de América Latina, prácticamente todos los países en las diferentes regiones del mundo están analizando opciones de reforma de sus regímenes de jubilaciones y pensiones, aunque para algunos la prioridad es superar el déficit fiscal, para otros compensar los efectos de los cambios demográficos o simplemente reordenar regímenes que han sido distorsionados con medidas de coyuntura.

2.5. Problemas comunes de los regímenes pensionales de América.

Los diagnósticos de los regímenes iniciales de jubilaciones y pensiones en América Latina por lo general coinciden en señalar los siguientes problemas.

- “Coexistencia de múltiples regímenes con privilegios y baja o nula cobertura para los más pobres.
- Escasa generación de empleo productivo o generación de incentivos para la automatización más que para el uso intensivo de mano de obra
- Descenso en la relación de contribuyentes a beneficiarios.
- Evasión y/o retrasos en el pago de las contribuciones.
- Absorción de los saldos y reservas actuariales por los presupuestos gubernamentales.
- Bajo retorno en las inversiones
- Débil relación entre las contribuciones y los beneficios
- Excesivos costos administrativos

- Sistemas financieros pro cíclicos y con cargas sociales sobre la nómina que afectan la competitividad de las empresas.”(Isaza, 1997, pág. 208 y ss)

2.6. Posible solución planteada a los problemas de los regímenes pensionales de América

Una de las expectativas de solución más enraizadas en los países, es la adopción que de uno u otro régimen de jubilaciones o pensiones brindarían mayor solución a los problemas mencionados y jubilaciones “decentes” aun cuando los salarios en la vida activa del afiliado no sean altos o inclusive cuando la vida activa esté llena de pasos por el desempleo o la informalidad.

El análisis de los procesos de reforma en América Latina hace evidente que éstos no han sido ajenos a los procesos políticos y que como cualquier otro proyecto de su magnitud, el diseño final ha sido producto más de las condiciones políticas prevalecientes que de un minucioso proceso científico y basta para confirmar lo anterior, recordar que varios de los cálculos y reglamentos precisos de diversos proyectos y leyes de reforma y, en muchos casos, aún se requieren las evaluaciones que permitan conocer las proyecciones a largo plazo tanto del equilibrio financiero como de la carga de los regímenes para el Estado.

Así como en los tres periodos iniciales de gestación de los regímenes de jubilaciones y pensiones todos los países latinoamericanos siguieron modelos europeos, estas reformas de fin de siglo han contado en todos los casos como propuesta inicial con

la reforma efectuada en Chile en 1981, por lo que se le ha considerado como un nuevo paradigma. El juego de las fuerzas políticas ha brindado mayor o menor espacio al análisis científico de la reforma y de ahí su diversidad, más que de la similitud o diferencia entre las condiciones demográficas, económicas, financiera o laborales de los diferentes países y las observadas en Chile.(Isaza, 1997, pág. 210 y ss)

La falta de representación política de los grupos tradicionales excluidos de los regímenes de jubilaciones y pensiones como son trabajadores agrícolas, trabajadores del sector informal, a cuenta propia, etcétera, ha originado que estos no hayan sido considerados en los procesos de reforma en forma alguna, salvo que se les presenta como novedad la posibilidad de acceder voluntariamente al nuevo sistema. La posibilidad de acceder voluntariamente al sistema es un elemento que ya existía en todas las legislaciones por lo que su señalamiento como novedad es cuestionable. Por el otro lado, para la mayoría de estos grupos tradicionalmente excluidos de los regímenes de jubilaciones y pensiones, el problema no es tanto la posibilidad legal de acceder o no a los nuevos antiguos regímenes, sino la existencia misma de los recursos y mecanismos para su inserción.

En el otro lado del espectro político se encuentran los grupos de muy importante representación política como lo son tradicionalmente militares, electricistas, telefonistas, petroleros, magisterio y las propias instituciones de seguridad social, que frecuentemente cuentan con regímenes privilegiados de jubilaciones y pensiones, financiados

fundamentalmente con aportes fiscales y que han sido excluidos, al menos hasta la fecha, de los procesos de reforma.

Cabe señalar, que adicionalmente al mantenimiento de la exclusión de las poblaciones tradicionalmente excluidas y de la exclusión legal de los grupos mayores privilegios, varias de las reformas han introducido exclusiones “técnicas” por edad de asegurados mayores a una cierta edad (40 años por ejemplo). De esta manera en varios países las poblaciones excluidas de los nuevos regímenes de jubilaciones y pensiones son mayores que las que se encuentran incluidas por el momento.

Con frecuencia en los análisis de las reformas de los regímenes de jubilaciones y pensiones en América Latina se pone énfasis especial en los aspectos colectivos o individuales de los sistemas, como si todos los individuos tuviesen acceso al mismo y por lo tanto sin considerar que los aspectos colectivos incorporan a toda la colectividad ni que los aspectos individuales no son asequibles a todos los individuos.

Los regímenes reformados de jubilaciones y pensiones, al igual que los anteriores, parecen haber puesto el énfasis en el crecimiento vertical, sin embargo pareciera que aún quedan muchos retos que enfrentar para asegura su crecimiento horizontal y pasa a una fase sostenida de desarrollo “incluyente”.(Isaza, 1997, pág. 210)

Capítulo III

3. La Seguridad Social en pensiones en Colombia ¿cómo se configura de acuerdo a las características del modelo europeo de seguridad social y a las reformas latinoamericanas?

El Estado colombiano luego de la independencia hizo reconocimientos a quienes se habían destacado en alguna batalla por medio de pensiones que no tenían ninguna financiación o destinación específica. Dichos pagos los realizaban con recursos del erario público en forma de premio, pero no lo consideraban como el pago de una contingencia; es claro ejemplo la pensión concedida mediante decreto del 24 de Julio de 1823 en forma vitalicia al Libertador Simón Bolívar.

El antecedente más remoto del sistema de la seguridad social en Colombia es la creación de los Montepíos militares en las primeras décadas de la naciente Colombia, tomado dicho modelo de las instituciones militares del gobierno español, el cual fue durante varios años, suprimido, restablecido y transformado, pues dicha institución estableció un fondo que proporcionaba con los descuentos proveídos de los sueldos y pensiones de los generales, jefes y oficiales de la marina y del ejército, cuyo destino era otorgar pensiones y demás prestaciones a las mujeres viudas y demás familiares de estos militares muertos al servicio del Estado.

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 y hasta 1945 se dictaron normas aisladas de alcance limitado, para cubrir sectores reducidos de la población y amparar algunas contingencias.

Para facilitar este estudio, se hace necesario hacer una síntesis de las etapas de periodización que plantean tanto el profesor Jesús María Rengifo, como el jurista colombiano Gerardo Arenas Monsalve, en su libro “El Derecho Colombiano de la Seguridad Social”:

3.1. Etapa de Dispersión.

Inicia desde la formación de la república hasta 1945 y sus principales características son: Primero, se le brindan beneficios en seguridad social sin un plan establecido, dependiendo de las necesidades políticas y socioeconómicas del país, en especial, se prestaban beneficios asistenciales por parte del sector privado, promovidos para atender principalmente calamidades de salud. En ésta etapa no se puede hablar de un sistema de seguridad social ni de seguros sociales. La ley 65 de 1911 decretó un auxilio anual de la nación para el hospital San José de Bogotá, presentándose el inicio en el país de la asistencia pública; lográndose su consagración institucional en la reforma constitucional de 1936 en la cual se dispuso que la asistencia pública es un deber del Estado y se garantiza a quienes carecen de medios de subsistencia o de derecho para exigirla de otras personas y estén físicamente impedidos para trabajar. Los primeros beneficios normativos en seguridad social surgen para el sector oficial, inicialmente para el estamento militar y posteriormente para el sector educativo.

El primer proyecto de ley dirigido a implantar los seguros sociales en el país fue presentado a consideración del Senado de 1929 por el ministro de industria, José Antonio Montalvo, quien impulso la creación de una Caja de Seguros de Trabajo, a la cual estaban obligadas a afiliarse todas las persona 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 presentada 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.

3.1.1. Principales Gestores

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.

Con la colaboración del abogado y parlamentario chocoano Adán Arriaga Andrade, quien designaría en su segunda administración como el ministro de Trabajo, al presidente López quien impulsó la promulgación del decreto legislativo 2350 de 1944, que dio origen al moderno derecho laboral colombiano. Fueron participes de esa medida los parlamentarios Alberto Aguilera Camacho, Luis Rafael Robles, Blas Herrera, Anzoátegui, Guillermo Hernández Rodríguez, Juan Francisco Mujica, Gerardo Molina, Gilberto Vieira, Diego Luis Córdoba y Jorge Leyva, así como los asistentes de Arriaga, los juristas Guillermo González Charry y José Gregorio Díaz.

3.2. Etapa de Organización de los Seguros Sociales.

Inicia desde 1945 hasta 1967 y sus principales características son: primero se creó en el país propiamente un sistema de seguro social, por cuanto con la expedición del Decreto Legislativo 2350 de 1944 y la ley 6 de 1945 se establecieron las primeras prestaciones sociales sobre la materia a cargo de los empleadores tanto del sector público como privado. La ley 6 de 1945 crea la Caja Nacional de Previsión para el reconocimiento y pago de las pensiones y prestaciones que brinda el sistema y están señaladas en la ley para los servidores públicos del orden nacional y autoriza la creación de las cajas de previsión del orden territorial para que asuman el reconocimiento y pago de las respectivas pensiones y prestaciones de sus servidores.

3.2.1. Cajas de Previsión Social:

Con la implantación del verdadero sistema de seguridad social se creó la Caja de Previsión Social CAJANAL, que en su momento se encargó del pago de las pensiones ordenadas por la ley para los servidores públicos y su objeto social fue ampliado a todo el sistema de seguridad social y también se canalizó a través de ella el manejo de todo lo referente al reconocimiento y pago de los derechos salariales y prestaciones sociales de sus afiliados.

La ley 90 de 1946 crea el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales- ICSS, como una entidad técnica diseñada para administrar el régimen de seguros sociales obligatorios, para subrogar a los empleadores en el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales en materia de seguridad social.

3.2.2. Creación del Instituto de los Seguros Sociales, ICSS

A comienzos de la década de los cuarenta el panorama político, social y económico era delicado, debido a la agudización de las luchas políticas y a los efectos negativos que sobre 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.

La 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 provocó 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, por lo que urgía una reforma legal que subsanara esta gran problemática.

Los primeros debates del nuevo estatuto coincidieron con la renuncia por dificultades políticas y problemas de orden familiar del presidente López Pumarejo, remplazado 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 el vuelco radical al concepto de la seguridad social en el país.

La ley contenía seis capítulos y 84 artículos en su artículo 1º declaraba: “Establécele el Seguro Social Obligatorio de los trabajadores contra los siguientes riesgos:

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

El artículo 8º disponía: “Para la dirección y vigilancia de los seguros sociales, créase como entidad autónoma con personería jurídica y patrimonio propio organismo que se denominará INSTITUTO COLOMBIANO DE LOS SEGUROS SOCIALES, cuya sede será Bogotá”. Además del presidente Ospina Pérez, firmaron la ley los congresista Ricardo Bonilla, presidente del Senado y Julio César Turbay Ayala presidente de la Cámara de Representantes. Por parte del ejecutivo, Francisco de Paula Pérez, ministro de Hacienda y Crédito Público; Blas

Herrera Anzoátegui, Trabajo, Higiene y Previsión Social; José Vicente Dávila Tello, Correo y Telégrafos, y Darío Botero Isaza de Obras Públicas.

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 los Seguros Sociales, mediante el decreto 2347 de 1948.

El presidente Ospina Pérez designó como gerente general de la entidad al abogado y economista bogotano Carlos Echeverry Herrera, quien había

desempeñando la jefatura del Departamento Nacional de Seguros Sociales, entre julio de 1947 y junio de 1948. Echeverry 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 la Caja Nacional de Previsión se encargara del seguro para los trabajadores oficiales.

Los estudios actuariales en los que cimentaron el futuro financiero de la Institución, fueron realizados por un equipo de actuarios liderados por Peter Tullen, matemático alemán quien fue uno de los primeros especialistas en cálculos actuariales y que ayudó en la elaboración de la ley de seguridad social de 1946 y fue pieza clave para la organización del Instituto Colombiano de Seguros Sociales en materia de actuaría. Se quedó en Colombia para trabajar en la Compañía Colombiana de Seguros (Colseguros) en 1947 como actuario. Al mismo tiempo continuó asesorando la formación del Instituto Colombiano de Seguros Sociales y colaboraba con la Escuela Normal Superior. Según F. Socarrás, rector de ésta en la época, Tullen dictaba matemática aplicada.

“En 1948 el brasilero J. Seabra había realizado unos estudios y cálculos para la apertura del Instituto de Seguros Sociales, pero lo sorprendió en Bogotá el 9 de abril de 1948 -día en que estallo una revuelta popular por el asesinato del caudillo Jorge E. Gaitán- y estos estudios, así como sus pertenencias se quemaron en la revuelta y debió regresar de prisa a su país. Peter Tullen y el

grupo técnico del Instituto tuvieron que reiniciar y preparar estos estudios en un tiempo de 75 días, ya que además, la tragedia modificó los censos de Bogotá. Este trabajo estadístico actuarial sobre la población asalariada de Bogotá fue el primero de esta naturaleza en Latinoamérica”.(Restrepo, 2012, pág. 484 y ss)

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.

El actuario Gonzalo Arroba se destacó por difundir (1967) el régimen de prima media escalonada en el país y por sentar las bases técnicas para la creación de las tablas de mortalidad propias de los rentistas. En el estudio adelantado en 1961 por el Dr. Arroba, actuario consultor del ISS, “Informe Financiero-Actuarial sobre la Extensión del Seguro Social Colombiano a los riesgos de Invalidez, Vejez y Muerte” presento varios planteamientos sobre sus consideraciones a lo que debería ser bases técnicas del sistema de seguridad social colombiano. Arroba determinó también, en 1967, que el Instituto de Seguros Sociales, podría funcionar con una cotización tripartita para la pensión equivalente al 8%del salario durante los primeros cinco años, y que se elevaría cada quinquenio en cuatro puntos adicionales hasta llegar al 20%. En otras palabras, Arroba formuló un sistema que debía ir incrementando las cotizaciones en función de la “pirámide de apalancamiento poblacional”.

Hoy sólo queda la nostalgia de los cálculos, pues se sabe que las cotizaciones no se incrementaron a los niveles adecuados, y solo contribuyen el empleado y el empleador, con las conocidas consecuencias para Colombia”.(Restrepo, 2012, pág. 484 y ss)

Además del gerente general, la entidad contaba con un consejo directivo, integrado por 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.

3.3. Etapa de Expansión de Cobertura y Beneficios.

Inicia desde 1967 hasta 1977 y sus principales características se concretan en aspectos tales como que el acuerdo 155 de 1963 aprobado por el decreto 3170 de 1964 el ICSS asumió los riesgos derivados de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y mediante el acuerdo 224 de 1966 aprobado por el decreto 3041 de 1966 el ICSS asumió los riesgos derivados de la invalidez, vejez y muerte; de ésta forma, el ICSS amplió su cobertura y beneficios, debiendo aclarar que los riesgos derivados de la enfermedad general y maternidad ya los había asumido desde su creación con la Ley 90 de 1946. En algunas regiones del país se implantó la cobertura médico familiar. El Estado busca recaudar nuevos recursos para la seguridad social, por lo tanto expide la Ley 4 de 1966 para CAJANAL y mediante la expedición del decreto 435 de 1971 buscó recaudar nuevos recursos para el ICSS.

3.4. Etapa de Cambio y de Crisis.

Inicia desde 1977 hasta 1990 y se caracterizó por las dificultades institucionales del ICSS, que determinaron la expedición de la Ley 12 de 1977, que le dio facultades extraordinarias al presidente de la república, para reorganizar todo el régimen de seguridad social en el país; con fundamento en dichas facultades extraordinarias el presidente expidió el Decreto Ley 1650 de 1977, que buscó el mejoramiento en los recursos y servicios de la entidad. El ICSS transformó su denominación, pasando a llamarse ISS, implementándose la separación de los seguros asistenciales y los seguros económicos. Se pone fin a la crisis sindical y de personal en el ISS, con la creación de un régimen especial de administración de personal que adoptó la categoría jurídica de los funcionarios de la seguridad social, como una categoría intermedia entre empleados públicos y trabajadores oficiales, con las facultades de negociar colectivamente sus asignaciones salariales y prestacionales; la categoría jurídica de funcionarios de la seguridad social, subsistió hasta la expedición del Decreto 2148 de 1992, cuando el ISS transformó su naturaleza jurídica, en empresa industrial y comercial del estado, pasando sus servidores a ostentar la categoría de trabajadores oficiales.

3.5. Etapa de Reformas Estructurales.

Inicia desde 1990 hasta nuestros días con la promulgación de la constitución política de 1991, que presentó cambios radicales en la estructura económica e institucional del país. Se pasó de un Estado de Derecho a un Estado Social de Derecho, y de un modelo de seguro social a un modelo de seguridad social; de los artículos de la

constitución política que consagran derechos en materia de seguridad social podemos señalar: Colombia es un Estado social de derecho.

3.6. Sistema General de Pensiones

Desde la creación del Instituto de los Seguros Sociales como entidad de previsión de los riesgos de Invalidez, vejez y muerte en la cual los empleadores podían subrogar el acaecimientos de dichos riesgos, el Sistema de Seguridad Social se encontraba preponderantemente disperso como consecuencia de la existencia de múltiples regímenes pensionales, múltiples entidades de previsión, y así mismo la carencia de políticas estatales unificadas que orientaran el Sistema, tal y como se evidenció en el estudio histórico realizado en trabajos precedentes.

Así, hasta la expedición de la Ley 100 de 1993 el 23 de diciembre de dicho año existió en Colombia un único esquema de financiación de pensiones estructurado sobre fondos comunes a los cuales se realizaban aportes periódicos por parte de los afiliados, aportes que se encontraban encaminados a financiar el pago de las pensiones que ya se estaban reconociendo, es decir, que los afiliados cotizantes contribuían a pagar las pensiones de las personas ya cesantes en disfrute de sus pensiones, más no sus propias pensiones, las cuales estarían financiadas por los aportes que en el futuro realizaran los afiliados cuando el trabajador cumpliera los requisitos de edad y semanas de cotización o tiempo de servicios exigidos por las normas regulatorias de las entidades de previsión.

No obstante lo anterior, como consecuencia de la crisis del sistema de los fondos comunes en la financiación de las pensiones, los cuales contaban con grandes dificultades para soportar el pago de las pensiones con los recursos existentes en el fondo común de todos los afiliados, toda vez que de manera progresiva fue disminuyendo la cantidad de personas que era necesario que cotizaran para poder financiar las pensiones que se encontraban pagando las entidades de previsión (como consecuencia del decrecimiento de la tasa de natalidad y del incremento de la expectativa de vida) (Welch, 2003) y teniendo en cuenta adicionalmente la dispersión existente en cuanto a los regímenes pensionales aplicables, la Ley 100 de 1993 creó un sistema alternativo y paralelo al ya existente (además de unificar y homogeneizar las políticas existentes en el sistema vigente hasta el momento), de acuerdo con el cual las pensiones ya no serían financiadas por los cotizantes que aspiraban obtener el reconocimiento y pago de pensiones en el futuro, sino que cada afiliado construiría su pensión a través del pago periódico de las cotizaciones en una cuenta individual personal en la cual serían depositados los recursos que en el futuro financiarían su propia pensión.

En ese orden de ideas, el artículo 12 de la Ley 100 de 1993 dispone que “El Sistema General de Pensiones está compuesto por dos regímenes solidarios excluyentes pero que coexisten, a saber:

- a. Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida.
- b. Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad”, los cuales, tal y como el artículo lo dispone, comparten principios comunes pero a su vez cuentan con aspectos del todo autónomo, y

c. El proceso de reformas estructurales en la seguridad social colombiana se consolida con la expedición de la ley 100 de 1993 modificada por la ley 797 de 2003, la ley 860 de 2005, el acto legislativo 001 de 2005 y decretos reglamentarios, proceso que aún no finaliza.

3.6.1. Leyes que regulan el Sistema General de Pensiones en Colombia.

Cuadro 1

Resumen de normatividad del Sistema General de Pensiones

NORMA	VIGENCIA ACTUAL	ASPECTOS GENERALES
Ley 50 de 1886 Ley 114 de 1913 Ley 42 de 1933 Ley 6 de 1945 Ley 90 de 1946 Ley 33 de 1985 Ley 91 de 1989 Entre otras “muchas” leyes y decretos(antes de 1993)	Algunas continúan vigentes por motivos de excepción o transición otorgadas por las reformas de 1993,2003 y 2005.Según la reforma aprobada en junio de 2005, tanto la transición como los regímenes exceptuados	Regulación en materia pensional dispersa. El sistema pensional era de prestación definida con múltiples administradoras (más de 1.000 cajas) y diversas reglas de cotización; sin equilibrio entre beneficios y aportes; en algunas entidades públicas y privadas no se reservaron recursos, dejándolas pensiones con cargo exclusivo al empleador. No se daba importancia a la deuda generada por las obligaciones pensionales; no existían reservas en las entidades que tenían a su cargo las

	terminarán el 31 de julio de 2010	pensiones. La Ley 90 de 1946 crea el Instituto Colombiano de Seguros Sociales y establece la obligatoriedad del seguro social en salud. En 1967 se establece el ISS como entidad pagadora de pensiones.
NORMA	VIGENCIA ACTUAL	ASPECTOS GENERALES
Ley 100 de 1993	Vigente con algunas modificaciones (Ley 797, Ley 860 de 2003 y Acto Legislativo 01 de 2005)	Por medio de esta ley se creó el sistema de seguridad social integral, dentro del cual se contempla el Sistema General de Pensiones. Se crea un sistema pensional dual, con regímenes excluyentes cuya selección es voluntaria para la mayoría de trabajadores: se conserva el de reparto simple o Régimen de Prima Media (RPM), y se introduce el de capitalización individual o Régimen de Ahorro Individual (RAI), adicionando un mecanismo de solidaridad intergeneracional en ambos casos. Se establece una tasa de cotización uniforme y con incremento progresivo

		<p>hasta 1996, se reduce significativamente el número de entidades administradoras del sistema de reparto simple (actualmente sólo quedan 6 en cada régimen). Se disminuyeron los beneficios del RPM y se aumentó la edad de pensión, creando un régimen de transición y respetando los derechos adquiridos.</p> <p>Se delega la supervisión y control en la Superintendencia Bancaria</p>
Ley 797 de 2003	<p>Vigente parcialmente.</p> <p>Se declararon inexecutable los artículos 11, 14, 18, 21 y 23; e inexecutable parcialmente los artículos 7, 9, 12, 13, 14 y 20</p>	<p>En un intento por ampliar la cobertura del sistema, señaló la obligatoriedad de afiliación para los trabajadores independientes y cualquier persona con relación laboral. En el RPM se aumentó el requisito de semanas de cotización para obtener el derecho a pensión; aumentó el monto de cotización de manera progresiva hasta 2006 con posibilidad de incrementarlo en 2008. Modificó el término de traslado entre regímenes. Se modificó</p>

		<p>la metodología para el cálculo de tasa de reemplazo de pensiones de vejez, haciéndola inversamente proporcional al número de salarios mínimos del IBL; así como los requisitos para la obtención de las pensiones de invalidez y sobrevivientes. Contempló la afiliación obligatoria al Sistema de todos los trabajadores que ingresen a Ecopetrol y a los educadores que estaban cobijados por un régimen especial.</p>
Ley 860 de 2003	<p>Artículo 4 declarado inexecutable en agosto de 2004, según SentenciaC-754-04</p>	<p>Señala nuevos requisitos para acceder a la pensión de invalidez y nuevo horizonte para el régimen de transición, pues las modificaciones introducidas por la Ley 797 de 2003 fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional. Desarrolló el tema de pensión para el personal del DAS, incluido el tema de alto riesgo y su régimen de transición. Además de la amortización y pago del cálculo</p>

		<p>actuarial de los pensionados de entidades de seguridad social del sector privado que administren el RPM (Caxdac). Modificó el periodo de transición establecido por la Ley 100 de 1993, mediante el artículo 4, que fue declarado inexecutable. Esto significa que se regresó a la transición prevista en la Ley 100 de 1993 de 20 años.</p>
<p>Acto Legislativo 01 de 2005</p> <p>Modifica el artículo 48 de la Constitución Política</p>	<p>Aprobado en julio de 2005. Pendiente desarrollo normativo de la reforma y la decisión de la Corte Constitucional sobre varias demandas admitidas</p>	<p>Introduce el criterio de sostenibilidad financiera del Sistema Pensional y el respeto por los derechos adquiridos. Garantiza el pago de las mesadas pensionales por parte del Estado y la imposibilidad de reducirlas. Elimina la facultad de negociar aspectos pensionales distintos a los términos contemplados en el Sistema General de Pensiones. Señala un tope máximo de 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes (smmlv) para las pensiones con cargo a recursos de naturaleza pública (Congreso y Altas</p>

		<p>Cortes).Disminuye el periodo de transición establecido por la Ley 100 de 1993 (del 1 de enero de 2014 pasa al 31 de julio de 2010), excepto para quienes tengan 750 semanas cotizadas a la entrada en vigencia del Acto Legislativo para quienes se mantiene hasta 2014. Elimina la mesada 14 para quienes se pensionen a partir de la vigencia del acto legislativo, excepto para quienes perciban una pensión igual o inferior a 3 smmlv, si ésta se causa antes del 31 de julio de 2011. Eliminación de los regímenes especiales y exceptuados, a partir del 31 de julio de 2010, conservando el de la Fuerza Pública, el Presidente de la República y el Magisterio</p>
--	--	--

Fuente: Superintendencia Bancaria de Colombia (2005), Ley 100 de 1993, Ley 797 de 2003, Ley 860 de 2003. Texto Conciliado al Proyecto de Acto Legislativo 034-127

acumulados de 2004 Cámara, 11-04 Senado. MHCP, Exposición de motivos del proyecto de Acto Legislativo

3.6.2. Reforma al Sistema General de Pensiones que está en proceso.

Según la página de internet Urnadecristal.gov.co, con el proyecto de reforma que se radicó el 24 de Marzo de 2015 en la secretaría del Congreso de la República, se pretende solucionar las problemáticas como la desigualdad, el bajo cubrimiento y el sostenimiento financiero del sistema. Sobre esa base, en resumen lo que se propone es que todos los trabajadores formales recibirán un recurso de sostenimiento para la vejez y que este recurso sea el mismo para todos los cotizantes.

Con esta propuesta el objetivo principal es todos los trabajadores formales e informales, puedan contar con un ingreso al llegar a la edad de jubilación o retiro, bien sea mediante una pensión, o un apoyo del Estado. La propuesta radica en que con el modelo actual, mientras más alta es la pensión, más alto es el subsidio. Con el nuevo modelo, todos los trabajadores formales recibirán el mismo subsidio que el Estado les otorga en las pensiones porque cotizarán sobre la base del salario mínimo en el Régimen de Prima Media, que es administrado por Colpensiones. En el caso de quienes puedan cotizar por encima de ese monto, sus aportes se harán en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, RAIS, a través de los fondos privados de pensión. Lo anterior hace palpable la necesidad de beneficiar a los fondos privados como consecuencia del capitalismo y la delegación en los privados de sus funciones.

Aumentar la edad o el número de semanas no ayuda a solucionar los problemas de cobertura, desigualdad o sostenibilidad, en atención a ello básicamente la propuesta no se basa en aumentar ni edad ni semanas de cotización, lo que dará pie para armar un nuevo modelo pensional; sino que se fundamentará en la premisa de que todos los trabajadores formales recibirán un recurso de sostenimiento para la vejez y que este recurso sea el mismo para todos los cotizantes, con miras a que todos los trabajadores formales e informales, puedan contar con un ingreso al llegar a la edad de jubilación o retiro, bien sea mediante una pensión, o un apoyo del Estado.

Con el modelo actual, mientras más alta es la pensión, más alto es el subsidio. Con el nuevo modelo, todos los trabajadores formales recibirán el mismo subsidio que el Estado les otorga en las pensiones porque cotizarán sobre la base del salario mínimo en el Régimen de Prima Media, que es administrado por Colpensiones.

En el caso de quienes puedan cotizar por encima de ese monto, sus aportes se harán en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, RAIS, a través de los fondos privados de pensión.

Conclusiones

1. El sistema de seguridad social que se desarrolló en Europa tiene un tinte social de gran relevancia, pues establece la necesidad de aportes y cotizaciones para la seguridad social desde la perspectiva del empleador, del trabajador y del Estado; convirtiéndose lo anterior en un marco de garantías para el reconocimiento y estructuración de la seguridad social como derecho autónomo y fundamental.
2. El fundamento del modelo alemán de seguridad social es el resultado de un cumulo de situaciones históricas y de la creación de modelos de asistencia social que como en Grecia, Roma y la Europa de la edad media, estaban patrocinados por la monarquías absolutistas y por la Iglesia Católica. Inicialmente los beneficios de protección se entregaron a grupos selectos de la sociedad como artesanos, comerciantes y militares; posteriormente se fueron ampliando a trabajadores de acuerdo a su grado de profesionalidad y a personas que requerían de ayuda médica y farmacéutica.
3. El modelo que sirve de fundamento para el sistema pensional colombiano, le aporta las característica al sistema pensional Colombiano:

La obligatoriedad: Resulta Obligatoria la cotización pero la reclamación por parte del cotizante es voluntaria. En Colombia existe pensión por riesgo común y pensión por

riesgo profesional y de acuerdo a lo anterior se definen las modalidades de cotización y las prestaciones económicas derivadas del origen causante de la pensión.

La separación de los riesgos: si bien existe riesgo común y riesgo laboral, el sistema pensional colombiano cubre las contingencias de vejez, invalidez o muerte; cada una de ellas sustancia y procedimentalmente diferente.

La no sección de los riesgos: El riesgo ha de considerarse de naturaleza común o profesional, no de ambas.

La aportación bipartita: Aportan al sistema de pensiones los empleados dependientes y su empleador, y los trabajadores independientes.

La subvención del Estado: El Estado aporta o subsidia subvenciones en materia pensional, convirtiéndolo en una especie de aportante más.

4. El sistema alemán de seguridad social surge como respuesta a las contingencias no protegidas y propias de la época de la revolución industrial, un momento histórico donde si bien hubo un boom de la industria con la creación de la maquina a vapor, las contingencias y riesgos que pudiesen sufrir hombres, mujeres y niños trabajadores no eran cubiertas, otorgando así un carácter de objeto a las personas empleadas. La revolución Francesa dio pie a la humanización de la seguridad social, donde se retomó la importancia del

ser humano que se profeso en el Renacimiento y se estableció que el Estado justifica su existencia en la legitimación de los coasociados y esta legitimación se perfecciona en el estado de bienestar de los ciudadanos, estado que se concreta en los beneficios de seguridad social, entre ellos el primer sistema pensional que se crea en Francia.

5. La consolidación del modelo alemán de seguridad social tomo la principalística social de la revolución francesa y la perfeccionó, y se consolidó en las leyes promulgadas por el canciller Otto Von Bismarck. Una vez consolidado el sistema alemán, este se expandió rápidamente por toda Europa y llegó a América.
6. El modelo europeo es bueno, pero las realidades de los países europeos son totalmente disímiles a las realidades de los países Americanos, en los cuales hay apenas una economía en crecimiento. Los países de mayor solvencia económica en nuestro continente son EE.UU, México y Brasil, en ellos el sistema pensional es estable, pero en países como el nuestro las problemáticas sobran. Colombia tomó el modelo chileno y Chile adoptó el modelo alemán, sin embargo Alemania es un país relativamente próspero y con una economía progresiva por ende allí el modelo es perfecto; Chile tuvo que cambiar su modelo pues el sistema pensional se dirigía al Fracaso y Colombia que aun cuenta con el sistema pensional que Chile ya reformó se dirige al ineludible colapso. Las problemáticas de los sistemas pensionales de América latina son comunes pues la situación socio-económica no varía en

gran medida, hay un común denominador que se concreta en las siguientes dificultades: Coexistencia de múltiples regímenes con privilegios y baja o nula cobertura para los más pobres, escasa generación de empleo productivo o generación de incentivos para la automatización más que para el uso intensivo de mano de obra, descenso en la relación de contribuyentes a beneficiarios, evasión y/o retrasos en el pago de las contribuciones, absorción de los saldos y reservas actuariales por los presupuestos gubernamentales, bajo retorno en las inversiones derivado de la fuga de capitales, débil relación entre las contribuciones y los beneficios, excesivos costos administrativos, sistemas financieros procíclicos y con cargas sociales sobre la nómina que afectan la competitividad de las empresas. Aunado a lo anterior en países como Colombia es pan de cada día la corrupción y la inseguridad jurídica, pues como nuestro legislador no estudia las verdaderas problemáticas y sus causas, plantea soluciones que a corto plazo tienen injerencia pero que en el largo plazo sumen al país en una profunda crisis donde el cubrimiento y beneficio de pensiones es relativamente bajo aumentando la población adulta y mayor desempleada, sin pensión y en estado de pobreza.

7. Las reformas estructurales que se han hecho al sistema pensional colombiano no han sido la solución al problema, prueba de ella es la eliminación del seguro social el cual pudo haber sido una gran empresa solvente y con buena capacidad de administración del régimen pensional de carácter público. En el 2012 se concreta la intención de entregar esta función a Colpensiones y con

lo anterior la crisis pensional se agudizó. Todo está en el origen del seguro social, pues su falta de proyección a largo plazo hizo que esta empresa no fuera viable económicamente. En este punto es donde toma importancia el cálculo actuarial, pues el seguro social tenía unos cálculos programados y bien estructurados, que aunque fueron destruidos en el Bogotazo y recuperados por el profesor alemán Tullen en 75 días, y actualizados a 1967 por el doctor Arroba, fueron suficiente para hacer proyecciones económica, estadísticas, demográficas y financieras que permitan consolidar unos análisis bien hechos, pero por falta de compromisos políticos el sistema fracasó, además que las cotizaciones nunca se incrementaron a los niveles adecuados, y la contribución la realizaron solo el empleado y el empleador, con las conocidas consecuencias para Colombia. Esta es la verdadera razón por la que el Estado dice que debe “subsidiar” las pensiones del régimen de prima media con prestación definida.

8. Resta decir que cada país tiene su realidad y que para encontrar un sistema pensional viable habrá que estudiar las condiciones internas en el ámbito social, económico, demográfico, financiero, político y laboral; para así no traer modelos foráneos de países que tiene una calidad de vida muy superior a la de los colombianos. Desde este punto se hace necesario crear un sistema propio, con una proyección a corto, mediano y largo plazo; donde las cotizaciones y beneficios sean de una triple naturaleza y proveniencia: empleador, empleado y Estado. Después de haber estudiado las condiciones internas para operar un modelo de sistema pensional es pertinente que la

Actuaría haga su parte para que así se hagan proyecciones económicas y financieras que permitan una cobertura de pensiones tanto en el sector formal e informal y donde se garantice como mínimo una pensión relativa al mínimo vital. Pero que también el Estado se comprometa a seguir al pie de la letra las directrices trazadas por los expertos.

Glosario

Actuaría: La ciencia actuarial o actuaría es una disciplina que aplica modelos estadísticos y matemáticos para la evaluación de riesgos en las industrias aseguradora y financiera, principalmente. Los actuarios son profesionales de negocios que abordan la gestión y evaluación del impacto financiero del riesgo y la incertidumbre de una entidad. Los actuarios poseen un profundo conocimiento de los sistemas de seguridad financiera, su razón de ser, su complejidad, su matemática, y la manera en que funcionan. (<http://es.wikipedia.org/wiki/Actuar%C3%ADa>)

AFP: Administradora de Fondos de Pensiones

CAJANAL: Caja Nacional de Previsión Social

ICSS: Instituto Colombiano de Seguridad Social. (Nombre que tenía antes de 1977)

ISS: Instituto Seguro Social. (Nombre que recibe después de 1977 el ICSS)

Mutualismo: Nació como una forma de organización gremial y su desarrollo se vio favorecido por la movilidad de la fuerza de trabajo urbano entre la fábrica, la industria a domicilio y el trabajo eventual del jornalero sin oficio. Fue la forma de organización y

autogestión predominante en las distintas colectividades nacionales de inmigrantes y en general, entre la masa obrera.

(<http://www.migraventura.net/panorama-general/sociedades-socorros-mutuos>)

RPMD: Régimen de prima media con prestación definida.

RAIS: Régimen de ahorro individual con solidaridad.

Seguridad Social: “La Seguridad Social es reconocida en nuestro ordenamiento jurídico como un derecho constitucional fundamental. De esta manera, los artículos 48 y 49 de la Carta Política establecen la seguridad social por un lado, como un derecho irrenunciable, y por otro lado, como un servicio público , de tal manera que, por la estructura de este derecho, es el Estado el obligado a dirigir, coordinar y controlar su efectiva ejecución. La protección que le otorga el ordenamiento constitucional al derecho a la seguridad social se complementa y fortalece por lo dispuesto en el ámbito internacional pues son varios los instrumentos internacionales que reconocen el derecho de las personas a la seguridad social. Conforme a la jurisprudencia constitucional, el derecho a la seguridad social es un real derecho fundamental cuya efectividad se deriva “de (i) su carácter irrenunciable, (ii) su reconocimiento como tal en los convenios y tratados internacionales ratificados por el Estado colombiano en la materia y (iii) de su prestación como servicio público en concordancia con el principio de universalidad. Sin embargo, el carácter fundamental del derecho a la seguridad social no puede ser confundido con su aptitud de hacerse efectivo a través de la acción de tutela. En este

sentido, la protección del derecho fundamental a la seguridad social por vía de tutela solo tiene lugar cuando (i) adquiere los rasgos de un derecho subjetivo; (ii) la falta o deficiencia de su regulación normativa vulnera gravemente un derecho fundamental al punto que impide llevar una vida digna; y (iii) cuando la acción satisface los requisitos de procedibilidad exigibles en todos los casos y respecto de todos los derechos fundamentales”. Corte Constitucional Sentencia T-134 de 2013. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Sistema de Seguridad Social: Es la integración de los tres subsistemas de seguridad social: Salud, Riesgos laborales y Pensiones.

Smlmv: Salario mínimo legal mensual vigente

Bibliografía

Acto Legislativo 01 de 2005 Modifica el artículo 48 de la Constitución Política

Berra, J. (Jacques Berra). *La structure des systèmes de sécurité social. étude de droit comparé*. 2000: Institut de Recherches.

Berstein, J. S. (2010). SÉPTIMA EDICIÓN, SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES Séptima Edición Febrero 2010 Editora SOLANGE BERSTEIN JÁUREGUI . En J. S. Berstein. Santiago : Superintendencia de Pensiones.

C.H., M. (1992). *Estudios sobre el libro del Génesis*. Perroy: Ediciones Bíblicas.

Corte Constitucional Sentencia T 134 de 2013. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Isaza, C. W. (1997). *Seguro Social Para Siempre*. Bogotá: Instituto de Seguros Sociales.

Leyes:

Ley 50 de 1886

Ley 114 de 1913

Ley 42 de 1933

Ley 6 de 1945

Ley 90 de 1946

Ley 33 de 1985

Ley 91 de 1989

Ley 100 de 1993

Ley 797 de 2003

Ley 860 de 2003

Mesa, R. R. (1999). *La Seguridad Social en Colombia Régimen Jurídico*. Bogotá: Legis.

Restrepo, J. F. (2012). *La actuaría en Colombia*. Bogotá: Fasecolda.

Uribe, J. J. (s.f.). Etapa Colonial. *Etapas y Sentido de la Historia de Colombia*.

Welch, A. (2003). *The Economist*, pág. 3.

Cibergrafía

[http://buscon.rae.es/drae/srv/search?id=KLDYy4SRADXX2YZs7bEK\)](http://buscon.rae.es/drae/srv/search?id=KLDYy4SRADXX2YZs7bEK)

<http://190.25.234.130:8080/jspui/bitstream/11227/940/1/TESIS%20SEGURIDAD%20SOCIAL.pdf>

<http://www.migraventura.net/panorama-general/sociedades-socorros-mutuos>

<http://elsegurosocial.net/>

<http://www.rae.es/>