

La seguridad social. Historia, marco normativo, principios y vislumbres de un Estado de derecho en Colombia

*Álvaro Acevedo Tarazona**

Profesor Titular Universidad Industrial de Santander

Resumen

La Seguridad Social en Colombia y en el mundo se remonta a doctrinas políticas y sociales tanto del Estado de derecho como de la Iglesia Católica. Es sólo a mediados del siglo XX cuando la Seguridad Social adquiere un cuerpo normativo universal. Fue en Europa y más concretamente en Alemania donde se originó la política de la Seguridad Social para mejorar las condiciones sociales y económicas de los trabajadores de las empresas. En Francia se originó la política de los Subsidios Familiares, derivación de la Seguridad Social. La Seguridad Social de los Subsidios Familiares en Colombia adquirió un cuerpo normativo e institucional a mediados del siglo XX.

Palabras claves: Seguridad Social, Subsidio Familiar, Doctrina Social, Estado de Derecho, Colombia, Francia, Alemania.

Abstract

Social Security in Colombia and the world goes back to political and social doctrines of law of both the State and the Catholic Church. It is only until the mid-twentieth century that Social Security takes on a universal regulatory body. It was in Europe, particularly in Germany that led to the Social Security policy to improve social and

* Director del grupo de investigación "Políticas, Sociabilidades y Representaciones Histórico-Educativas" (PSORHE).

economic conditions of workers in enterprises. In France originated the policy of the Family Allowances, derived from Social Security. Social Security family benefits in Colombia acquired a body of law and institutional mid-twentieth century.

Keywords: National Health Service, Family Subsidy, Social Doctrine, Constitutional state, Colombia, France, Germany.

Introducción

Compete a la historiografía medir los alcances del desarrollo doctrinario, legal e institucional de la Seguridad Social en Colombia. Eduardo Posada Carbó ha argumentado que si bien la crisis de legitimidad del país recae fundamentalmente en los grupos dirigentes y políticos del país, esta responsabilidad también debería extenderse a los intelectuales formadores de opinión, puesto que son ellos quienes con sus ideas y valores moldean la visión de la sociedad y de la nación.

A los académicos en Colombia escasamente les ha interesado el estudio de las instituciones públicas o privadas del Estado-nación, de igual manera muy poco las prácticas representativas de gobierno o la vida de sus intelectuales y políticos¹. Al lado de prolongadas y censurables prácticas de clientela y corrupción en Colombia, la historia de la Seguridad Social y su desarrollo institucional puede ser considerada como un escenario de legitimidad y construcción de democracia, especialmente en un país que se ha caracterizado por la ausencia de liderazgos políticos e institucionales fuertes y de largo aliento para salir de una especie de endémica crisis socio-política y económica, sumado a las numerosas organizaciones por fuera de la ley que se han alzado contra el Estado y la sociedad.

Antes de reconocer en el mundo y particularmente en Colombia los orígenes de la Seguridad Social, es necesario entender su cuerpo normativo en Colombia, principios universales y derivados, como son la Asistencia Social, los Seguros Sociales y el Subsidio Familiar. Posteriormente se hará una contextualización del origen histórico de la Seguridad Social y sus derivados tanto en Colombia como en el mundo, para finalizar con el marco normativo e institucional propio que dio origen al Subsidio Familiar en el país, uno de los derivados de la Seguridad Social de mayor consolidación institucional.

La Seguridad Social: cuerpo normativo en Colombia, principios universales y derivados

No hay un sistema único de Seguridad Social en el mundo. Cada país ha incorporado un modelo o sistema a sus propias realidades sociales, económicas, políticas y culturales. En Colombia desde los primeros años de su etapa republicana comenzaron

¹ POSADA CARBÓ, Eduardo. “La crisis política como crisis intelectual”, en AHUMANDA, Consuelo y otros, *¿Qué está pasando en Colombia? Anatomía de un país en crisis*, Bogotá, Áncora, 2001, pp. 68-89.

a sentarse las primeras bases de la Seguridad Social. Durante el siglo XX hubo avances significativos ya por iniciativa individual, colectiva o estatal, ya por influencia de doctrinas y sistemas foráneos o ya por la urgente necesidad de atender a la población más vulnerable, pero sólo hasta la expedición de la Ley 100 de 1993 la Seguridad Social se estructuró en el país como un sistema organizado y coherente.²

Antes de esta Ley, la Seguridad Social en el país tenía identificados seis subsistemas: la *Asistencia Pública*, conformada por el Sistema de Salud para la población en general, con recursos del Estado; el *Seguro Social*, constituido por el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales, para atender la enfermedad y la maternidad, la invalidez, vejez y muerte y los riesgos profesionales en los trabajadores del sector privado; la *Previsión Social*, régimen de protección administrado por las Cajas de Previsión Social, para dar servicios a los trabajadores del Estado; el *Subsidio Familiar*, constituido por las *Cajas de Compensación Familiar* y la Caja de Crédito Agrario, para aliviar las cargas familiares de los trabajadores y sus familias; *Asistencia Social*, conformada por instituciones creadas para atender las necesidades sociales de la población más vulnerable, y otras formas de protección, públicas y privadas, para dar beneficios de protección social y salud, entre otros.³

Hasta la expedición de la Constitución Política de 1991 el concepto de Seguridad Social en Colombia no había sido elevado a norma constitucional. Existía, además, una gran dispersión de normas y tipo de protección que diferenciaba el sector privado y público, sobre todo en materia de pensiones. El nuevo sistema buscaba mejorar la calidad y oportunidad de los servicios, pero ante todo extender sus beneficios a aproximadamente 15.2 millones de personas (equivalentes al 42% de la población total) ubicadas en el rango de pobreza absoluta. El preámbulo de la Ley 100 de 1993 definió la Seguridad Social Integral como:

“(…) el conjunto de instituciones, normas y procedimientos de que disponen las personas y la comunidad para gozar una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscababan la salud y la capacidad económica de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad.”⁴

A partir de entonces la estructura del sistema integral de Seguridad Social en Colombia se conformó así: a) Sistema general de pensiones, b) Sistema general en salud, c) Sistema general de riesgos profesionales y d) Servicios sociales complementarios. Este último sistema se propuso con la finalidad de otorgar auxilios monetarios para

² SAADE, María Teresa Forero de, “El sistema de seguridad social en Colombia”, en DURNBECK, Theresa y otros, *La Seguridad Social en América Latina: Seis experiencias diferentes*, Buenos Aires, CIEDLA-Konrad Adenauer, 1996, p. 219.

³ *Ibid.*, pp. 218-219, 233-235.

⁴ Véase: Preámbulo Ley 100 de 1993.; véase también: SAADE, María Teresa Forero de, “El sistema de seguridad social en Colombia”, *Op. cit.*, p. 274.

los ancianos indigentes de más de 65 años de edad; para los ancianos indígenas de 50 años o más que residían en sus propias comunidades y para los dementes y minusválidos de la misma edad.

Ahora bien, en su acepción más general, la Seguridad Social es un concepto relativamente joven, atribuido al Estado moderno. Se entiende que es un derecho que obliga al Estado a procurarle a la colectividad vivienda, atención médica y educación, entre otros elementos básicos para combatir la miseria en todas sus formas y manifestaciones.⁵ La Seguridad Social también podría definirse como “el sistema de previsiones adoptado por el Estado para conjurar los diversos riesgos que asedian a los integrantes de la colectividad y atenuar las consecuencias derivadas de la realización de tales riesgos”.⁶ El mejor sistema de Seguridad Social implica medidas preventivas en la higiene, la medicina y la seguridad laboral, al igual que medidas reparadoras y rehabilitadoras que se concretan en las prestaciones en dinero, especie y servicios.

La Seguridad Social entabla una lucha contra cinco problemas que hacen vulnerables a las sociedades: la enfermedad, la ignorancia, el desaseo, la ociosidad y la indigencia. Ella también es parte integrante de la política general destinada a garantizar el equilibrio económico, según los postulados de *lord* Beveridge, uno de sus primeros exponentes en los años cuarentas del siglo pasado y quien remozó las ideas económicas keynesianas del Estado Benefactor, para construir un marco doctrinario propio. Esta idea tenía antecedentes en las doctrinas del Estado Social de Derecho y de la justicia social católica desde la segunda mitad del siglo XIX, bajo el argumento de considerar al Estado como primer responsable obligado de la justicia distributiva entre sus asociados, pues cualquiera de ellos debía recibir equitativamente del propio Estado las cargas y beneficios sociales.

Si bien el concepto de la Seguridad Social puede asumirse como una red de protección para sobrellevar los efectos de un desarrollo no armónico, los exponentes de la teoría social de mercado consideran que ella es parte integrante del ordenamiento global de un país, y que sus realizaciones institucionales, para procurar una forma de vida, son la base del consenso social en una democracia⁷. Según la definición convencional de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Seguridad Social debería incluir los siguientes programas: (i) Seguros Sociales que comprenden pensiones de jubilación, invalidez y sobrevivencia; atención médico hospitalaria y prestaciones monetarias por riesgos profesionales, enfermedad común y maternidad, prestaciones monetarias por desempleo y *Asignaciones Familiares*; ii) programas de salud pública o sistemas nacionales de salud; iii) Asistencia Social, en términos de transferencias directas a los grupos más vulnerables y no elegibles para las prestaciones del Seguro Social.

⁵ ESCRUCERÍA, Álvaro Nel, *La Seguridad Social*, Bogotá, Universidad Libre, 1976, p. 2. Véase también: JARAMILLO, Cástor Jaramillo, Prólogo, en RENGIFO ORDÓÑEZ, Jesús María, *La Seguridad Social en Colombia*, Bogotá, Temis, 1974, p. IX.

⁶ LÓPEZ DE GONZÁLEZ, Luz Marina, *La Seguridad Social en Colombia*, Bogotá, Universidad Libre, 1973, p. 24.

⁷ DURNBECK, Theresa, “Sistemas de Seguridad Social en América Latina: síntesis de estudios nacionales”, en DURNBECK, Theresa y otros, *La Seguridad Social en América Latina: Seis experiencias diferentes*, Op. cit., pp. 11-12.

Por sus vastos alcances en el Estado moderno, la Seguridad Social es universal, solidaria, igual, única, integral y obligatoria, y se concreta en las leyes e instituciones para atender las situaciones de necesidad de los individuos.

UNIVERSAL. Promueve el amparo y protección de toda la colectividad.

SOLIDARIA. Presta un servicio y bienestar sin contraprestaciones individuales del derecho privado.

IGUAL. Pretende ser uniforme en la adquisición de derechos y eliminación de desigualdades para todos los asociados.

ÚNICA. Se fundamenta en un solo cuerpo doctrinal en cuanto a su cobertura, recepción, riesgos y sistema de prestación del servicio.

INTEGRAL. Cobertura de todos los riesgos y consecuencias que afectan las condiciones materiales y espirituales de la colectividad

OBLIGATORIA. Es un cuerpo doctrinario e institucional regulado por el Estado.

La Asistencia Social, los Seguros Sociales y las Asignaciones Familiares (Subsidio y Cajas de Compensación Familiar) son el cuerpo doctrinario e institucional con mayores realizaciones de la Seguridad Social. La Asistencia Social como subsistema de la seguridad social, en principio, se refiere “a las transferencias (monetarias o en especie) que realiza el Estado, ya sea para complementar los ingresos de las personas cuya renta no supera un mínimo determinado, o para proteger a las personas que por distintas razones están atravesando una situación de empobrecimiento transitorio o un estado de necesidad específico”.

La Asistencia Social es también la más antigua forma y consiste en un sistema de protección hacia los sectores más vulnerables de la sociedad.⁸ Si bien la Asistencia Social comparte semejanzas con los Seguros Sociales y las Asignaciones Familiares por ser del orden estatal y ser solidarias en sus metas, tiene diferencias ostensibles en cuanto ella es gratuita y las otras dos son contributivas. De otra parte, la Asistencia Social está financiada por el Estado, mientras que el Seguro Social por los trabajadores, empleadores y en parte por el Estado⁹, y las Asignaciones Familiares por el empleador. Si la Asistencia Social es indeterminada en la acción social del Estado, los Seguros Sociales y las Asignaciones Familiares no propiamente. En Colombia el Seguro Social nació con financiación tripartita: estatal, patronal y de los trabajadores, pero en la realidad se limitó a la de los empleadores y trabajadores únicamente, según el porcentaje de cotización que correspondía al riesgo.¹⁰

⁸ DURNBECK, Theresa, “Sistemas de Seguridad Social en América Latina: síntesis de estudios nacionales”, Op. cit., p. 31.

⁹ SAADE, María Teresa de, “El sistema de seguridad social en Colombia”, Op. cit., p. 223.

¹⁰ *Ibíd.*

La Seguridad Social: orígenes y consolidación normativa e institucional

En el caso de Colombia y los países bolivarianos una primigenia idea de la Seguridad Social se atribuye a Simón Bolívar en el discurso de Angostura (1819). En este discurso se enunció que el sistema de gobierno más perfecto sería aquél que produjese mayor suma de felicidad posible, mayor suma de Seguridad Social y mayor suma de estabilidad política. En 1904 el general Rafael Uribe Uribe escribió la conferencia “Socialismo de Estado”, en la que reafirmó el principio de Seguridad y Bienestar Social como la limitación laboral a 8 horas diarias de trabajo, la prohibición de trabajar a los niños, la limitación de horas de trabajo para las mujeres, las condiciones de salubridad en los establecimientos de trabajo y el reposo dominical obligatorio. Pero en realidad éstas eran reivindicaciones al Derecho del Trabajo y no de la Seguridad Social.¹¹ Posteriormente, la Ley 57 de 1915 consagró las indemnizaciones por accidentes de trabajo, la Ley 37 de 1921 estableció el seguro colectivo para trabajadores, la Ley 68 de 1922 estatuyó la pensión de jubilación, la Ley 86 de 1923 la incapacidad de seis meses para trabajadores enfermos, la Ley 15 de 1925 la protección infantil y la Ley 53 de 1938 la enfermedad no profesional y la maternidad.¹²

Si se tratara de hacer una pesquisa minuciosa sobre el origen de la Seguridad Social en Colombia, habría que remontarse a los primeros años de la vida republicana y en particular a la Ley 11 de octubre de 1821. Esta Ley estableció que cuando disminuyeran las atenciones de la guerra y aumentaran las rentas nacionales, el Congreso propondría las pensiones que debían decretarse a favor de las viudas, los huérfanos y padres que no tuvieran opción de montepío o depósito en dinero, formado de los descuentos hechos a los individuos de un cuerpo, o de otras contribuciones de los mismos, para socorrer a sus viudas y huérfanos. Entre tanto el gobierno velaría para que los huérfanos se educaran gratuitamente en las escuelas y colegios y para que los hijos que heredaran las virtudes de sus padres fuesen empleados en los destinos para los cuales tuvieran aptitud. El Decreto 29 de mayo de 1837 del Senado y la Cámara de Representantes estableció que las viudas y los huérfanos de los individuos del ejército fallecidos en servicio activo a partir de 1830, serían beneficiados con una pensión igual a la cuarta parte del sueldo íntegro del esposo o padre.¹³

Cabe aclarar que la expresión de la Seguridad Social, diferente a la del Derecho al Trabajo, sólo se generalizó en los Estados Unidos a partir de 1935, cuando se expidió la ley de Seguridad Social –*Social Security Act*–. La consagración internacional de este concepto y doctrina comenzó a materializarse en el Tratado del Atlántico o Carta del Atlántico en 1941, el Plan Beveridge en 1942¹⁴ y la Convención de Filadelfia en 1945. Más tarde en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1948) formulada

¹¹ ESCRUCERÍA, Álvaro Nel, Op. cit., p. 70.

¹² *Ibid.*

¹³ RENGIFO ORDÓÑEZ, Jesús María, *La Seguridad Social en Colombia*, Op. cit., p. 35.

¹⁴ El inglés William Beveridge es considerado uno de los inspiradores de la Seguridad Social, influenciado por la teoría económica de su coterráneo Keynes.

por la Asamblea General de las Naciones Unidas, la concepción de Seguridad Social recibió un reconocimiento jurídico definitivo. La *Conferencia Internacional del Trabajo* en Ginebra, Suiza (1952), unificó las normas mínimas de Seguridad Social para la manutención de los hijos. En América Latina se dio un paso importante en la promoción y legislación de la Seguridad Social en la Conferencia Panamericana de 1938 en Lima, Perú, al recomendar a los Estados participantes la creación de leyes con un régimen de subsidios familiares. La *IV Conferencia Internacional de Trabajo* realizado en México (1952) promovió las *Asignaciones Familiares* en los países de América Latina, de acuerdo con la capacidad de consumo, según no sólo el número sino la edad de los hijos.¹⁵

La Seguridad Social adquirió un cuerpo normativo posterior al Derecho del Trabajo y representó un aporte secular del Estado Social de Derecho y su doctrina de la justicia distributiva contra la inseguridad. La Seguridad Social significa el apoyo integral del pleno empleo, la vivienda digna y la distribución justa y equitativa de la riqueza, protección, en suma, contra las contingencias económico-sociales y el derecho a una mejor vida con igualdad de oportunidades¹⁶. Como una expresión del Estado Social de Derecho¹⁷ y de la Política Social, la Seguridad Social fue un concepto que adquirió dimensión universal en la segunda mitad del siglo XX. Su propósito no era otro que integrar la libertad y la seguridad y se concretó en marcos legales e institucionales como la Asistencia Social, el Seguro Social y el Subsidio y las Cajas de Compensación Familiar, tendientes a proteger al individuo desde el nacimiento hasta la muerte.

No está demás señalar que la idea del Estado Social de derecho se consagró en la República Federal Alemana (Constitución de 1949). Así, éste proclamó la intervención directa en los procesos socio-económicos, pero sin negar los valores y fines del Estado liberal (libertad-igualdad):

“Mientras el Estado tradicional se sustentaba en la justicia conmutativa, el Estado Social de Derecho se sustenta en la justicia distributiva; mientras el primero asignaba derechos sin mención de contenido, el segundo distribuye bienes jurídicos de contenido material; mientras que aquél era Estado legislador, éste es, fundamentalmente, un Estado gestor a cuyas condiciones han de someterse las modalidades de la legislación misma (predominio de los decretos leyes); allí se trataba de proteger a la sociedad del Estado, aquí se trata de proteger a la sociedad por la acción del Estado. Allí se trataba de un Estado cuya idea se realiza por la inhibición, aquí se trata de un Estado que se realiza por su acción en forma de prestaciones sociales”¹⁸.

¹⁵ CORREA RAMÍREZ, John Jaime, *COMFENALCO Antioquia: Una senda en la historia de la Seguridad Social en Colombia, 1957-2000*, Medellín, Comfenalco, 2000, p. 38.

¹⁶ FERNÁNDEZ, Pastorino, *Seguridad social: antecedentes, evolución, fines, principios, tendencias. Convenios internacionales. Práctica legislativa*, Buenos Aires, Universidad, 1989, p. 14.

¹⁷ YOUNES JEREZ, Simon, *Estado social de derecho: Estructura crítica y prospectiva*, Bogotá, Universidad Autónoma de Colombia, 2005, p. 15.

¹⁸ *Ibid.*

Si se preguntara por los antecedentes más remotos de la Seguridad Social distintos a su consolidación en el Estado moderno pero que por su semejanza en los fines se les pudiera relacionar, el antiguo Egipto sería el primer lugar a remitirse en virtud de las instituciones de ayuda mutua que se crearon para los casos de enfermedad. Existió también allí un servicio de salud pública que se financiaba mediante impuestos en especie y los médicos recibían, en esta misma forma, sus honorarios. En Grecia existió un sistema de servicios de salud para ayudar a sus gobernados, que consistía en que el paciente era atendido gratuitamente y los médicos recibían un salario fijo del Estado. Estos médicos eran escogidos en una asamblea de ciudadanos, donde exponían sus méritos para poder ejercer este cargo. Allí también se hizo allegar recursos de subsistencia a los ciudadanos incapacitados.

Con sentido de previsión, el Estado educaba a los hijos de los guerreros fallecidos en su defensa.¹⁹ En el imperio romano existieron colegios públicos y privados de ayuda mutua. Los primeros comprendían profesiones necesarias a la subsistencia del pueblo (panaderos, lecheros, zapateros y otros). Los segundos estaban integrados por personas que ejercían las profesiones de banqueros, mercaderes de vino, médicos. Estas asociaciones eran financiadas con cuotas periódicas de sus socios, encargadas de los gastos funerarios y en ocasiones de auxilios monetarios a sus huérfanos y viudas²⁰. En el cristianismo se desarrollaron las cofradías. Su ingreso era voluntario y en ellas se velaba, junto con sus ritos, por la economía y la ayuda mutua. Las contribuciones económicas o en especie dependían de las calamidades ocurridas a sus miembros. Los artesanos se asociaban en la cofradía gremial, mientras que los no artesanos a la cofradía religiosa. En los países germánicos y anglosajones nacieron las guildas de influencia cristiana y con propósitos de caridad y fraternidad. Las guildas religiosas o sociales, de mercaderes y de artesanos, tenían como fin la ayuda mutua de sus asociados, bajo los principios de la fraternidad y la caridad cristiana.

Las corporaciones de oficio nacieron en Francia (siglos V, XII y XIII). Estas corporaciones estaban divididas en tres clases: aprendices, criados y maestros. Después de terminar su aprendizaje, algunos adquirían la categoría de obreros o criados. Con esa categoría podían ya discutir sus condiciones laborales con el maestro. Las obligaciones del maestro con el aprendiz eran la de darle vestido, alimento y posada; los gastos de enfermedad corrían por cuenta y riesgo de los aprendices y parientes que los ayudaban.²¹ Con el paso de los siglos estas corporaciones fueron perdiendo el significado original, hasta constituirse en elementos regresivos de la sociedad y en limitantes de la industria capitalista. Ante las difíciles condiciones a las que fue sometida la población trabajadora europea en la primera revolución industrial, entre finales del siglo XVIII y comienzos del XIX, se alzaron las voces de protesta de los denominados socialistas utópicos (Fourier, Saint Simon y otros) reclamando el salario justo para los obreros y mejores condiciones de vida para sus familias.

¹⁹ RENGIFO ORDÓÑEZ, Jesús María Rengifo Ordóñez, *La Seguridad Social en Colombia*, Op. cit., p. 14.

²⁰ LÓPEZ DE GONZÁLEZ, Luz Marina, Op. cit., p. 1.

²¹ ESCRUCERÍA, Álvaro, Op. cit., pp. 3-7.

Más allá de estos antecedentes remotos de la Seguridad Social, se ha dicho que el origen moderno de esta concepción proviene de la Alemania de la segunda mitad del siglo XIX, auspiciada por la doctrina del Estado Social de Derecho. Fue el canciller Otto Von Bismarck, primer ministro del rey Guillermo I de Prusia, quien lideró las primeras medidas permanentes y generales para la institucionalización de los Seguros Sociales. El movimiento obrero amenazaba la paz política en el país germánico y como una medida para detener su ímpetu, se dictó en 1876 la ley antisocialista que prohibía la asociación bajo las banderas democráticas, socialistas o comunistas. Estas presiones sociales y las nuevas concepciones sobre el Estado Social de Derecho, llevaron al emperador alemán Guillermo I, en el año de 1881, a formalizar un programa de política de trabajo y seguridad social, cuyos principios generales perduran hoy en el régimen de los Seguros Sociales obligatorios del mundo. El 15 de junio de 1883 se plasmó en derecho positivo la ley de enfermedad y maternidad; en 1884 la ley de accidentes de trabajo y enfermedad profesional; y en 1889 la ley de vejez e invalidez. Poco después estas leyes se extendieron a Austria y más tarde a Gran Bretaña.

Si hay que referirse a Alemania como la gran promotora de la Seguridad Social con la institucionalización de los Seguros Sociales amparados en la doctrina del Estado Social de Derecho, el origen del Subsidio Familiar y de las Cajas de Compensación hay que atribuírselo a Francia. El empresario León Harmel fue el primero en establecer en el año de 1891 los Subsidios Familiares en su fábrica de Val de Bois. El patrono francés daba un suplemento de 0.80 francos por cada hijo que tuviera el obrero, además del salario normal. Las Cajas de Compensación fueron ideadas en la localidad de Grenoble del país galo, a partir de 1916 por el industrial católico Emilio Romanet y M. Marcesche, presidente católico de la Cámara de Comercio de Lorient.²² El sistema de Subsidio Familiar promovido por los patronos franceses consistía en dar una cifra fija a las Cajas por cada uno de los obreros que trabajaban en sus fábricas, fuesen ellos solteros o casados. Estas Cajas a su vez entregaban a cada obrero casado determinada cantidad, a título de Subsidio, en proporción al número de hijos que tuviese²³. Cabe destacar que ya en “1920 existían en Francia 20 Cajas de Compensación con un total de 250 patronos afiliados, los cuales protegían a 50 mil trabajadores. En 1925 el número de Cajas se había elevado a 160. El desarrollo continuó hasta la crisis de 1932, en cuyo año funcionaban 245 Cajas, las cuales protegían a 1.500.00 trabajadores”.²⁴

El sentido y fin de esta prestación después se extendió a Bélgica, el primer país que en 1930 estableció por Ley un sistema obligatorio. Otro antecedente moderno del Subsidio Familiar se puede encontrar en las medidas que se tomaron para atacar la pobreza y miseria de la población europea afectada por la Primera Guerra Mundial,

²² MOSOS GUARNIZO, Jaime, *El Subsidio Familiar*, Bogotá, Pontificia Universidad Católica Javeriana, 1959, p. 11.

²³ MÉNDEZ, Rafael, *Las cajas de compensación familiar: su obra social*, Bogotá, Universidad Externado, 1978, p. 18.

²⁴ *Ibid.*

pues el aumento de los salarios no compensaba el aumento de los precios.²⁵ En un comienzo, las iniciativas adquirieron un gran desarrollo, pero la profunda crisis económica obligó a que muchos patronos suprimieran esta prestación.

En 1978 existían regímenes generales obligatorios de Subsidios en España, Francia, Bélgica, Italia, Holanda, Hungría, Japón, Nueva Zelanda, Australia, Chile, Argentina y Colombia. Para los años noventas, en la mayoría de países de América Latina la Seguridad Social seguía el modelo de los Seguros Sociales. Muy pocos países en el continente han logrado crear un sistema que se aproxime a la definición genérica de Seguridad Social, a excepción de Cuba. Un segundo orden de países en América Latina que ha propuesto desarrollar una visión integral de Seguridad Social son Costa Rica, Colombia, Perú y Paraguay. Pero en los años ochentas, casi todos estos países comenzaron a mostrar dificultades propias del sistema, agravadas por la crisis económica, en estos años que algunos estudiosos catalogan como la década perdida.²⁶

Para los años noventa en Cuba, Costa Rica, Colombia, Perú y Paraguay la estructura de la Seguridad Social giraba sobre tres programas principales: el de pensiones y otras prestaciones monetarias, el de atención de salud y el de la asistencia social, con participaciones variables del Estado y el sector privado. En todos ellos los sistemas de Seguridad Social ofrecían cobertura de pensiones (jubilación, invalidez y sobrevivencia), riesgos ocupacionales, programas de enfermedad-maternidad y programas de asistencia para determinados sectores de la población. Pero sólo en dos de ellos, Colombia y Costa Rica, existían las *Asignaciones Familiares* y sólo Cuba ofrecía compensaciones por desempleo.²⁷ Hasta los años noventa las Asignaciones Familiares no estaban institucionalizadas en el sistema de Seguridad Social de Paraguay, pero sí legisladas en el Código Laboral con financiamiento a cargo del empleador. Cuba y Costa Rica eran los países continentales que habían desarrollado un sistema amplio de Seguridad Social. En Colombia, Perú y Paraguay el sistema era más limitado y atendía a sólo una cuarta parte de la fracción formal del mercado laboral.²⁸

A modo de cierre: El Subsidio y la Cajas de Compensación Familiar, legado normativo e institucional del Estado Social de Derecho y de la Doctrina Social Católica

Si bien las Asignaciones Familiares tienen sus antecedentes en Francia y son una prestación de la doctrina del Estado Social de Derecho, sus orígenes se encuentran en el movimiento social católico, entre cuyos exponentes se destaca el obispo de Maguncia, monseñor Ketteler. La doctrina social católica también tiene una amplia difusión en la Unión Internacional de Estudios Sociales, denominada Unión de Friburgo, presidida por monseñor Mermillod, obispo de Lausana. Esta Doctrina social se expresó en toda su dimensión en la *Encíclica Rerum Novarum*, proclamada por el papa León XIII el

²⁵ ESCRUCERÍA, Álvaro Nel, Op. cit., pp. 31-32.

²⁶ DURNBECK, Theresa y otros, Op. cit., p. 13.

²⁷ Ibid., pp. 14-43.

²⁸ Ibid.

15 de mayo de 1891, la *Carta Magna del Trabajo* y el *Código* de la doctrina social de la Iglesia.

La *Encíclica Rerum Novarum* promovió la fundación de sindicatos cristianos, cooperativas, círculos de obreros, uniones de campesinos y universidades populares. Su propósito no era otro que demostrar que el socialismo y el comunismo doctrinarios eran dos falsos sistemas sociales, porque el primero era incompatible con los dogmas de la Iglesia católica y de la verdad cristiana, y el segundo porque pretendía la lucha de clases encarnizada y la desaparición completa de la propiedad privada. Aquí un aparte de la relación justa que se debía establecer entre el patrono y el obrero según los principios de esta *Encíclica*:

“Pero entre los principales deberes de los patronos, el principal es dar a cada uno lo que es justo. Sabido es que para fijar conforme a la justicia el límite del salario, muchas cosas se han de tener en consideración; pero en general deben acordarse los ricos y los patronos que oprimir en derecho propio a los indigentes y menesterosos, y explotar la pobreza ajena para mayores lucros, es contra todo derecho divino y humano. Y el defraudar a uno del salario que se le debe es un gran crimen que clama al cielo venganza: Mirad que el jornal que defraudasteis a los trabajadores clama, y el clamor de ellos suena en los oídos del Señor de los ejércitos (Jac., V, 4). Finalmente, con extremo cuidado deben guardarse los amos de perjudicar en lo más mínimo los ahorros de los proletarios, ni con violencia, ni con engaño, ni con los artificios de la usura; y esto aún con mayor razón, porque están ellos suficientemente protegidos contra quien les quite sus derechos o los incapacite para trabajar, y porque sus haberes, cuanto más pequeños son, tanto más deben ser respetados”.²⁹

Cuarenta años después de la publicación de la *Encíclica Rerum Novarum*, el 15 de mayo de 1931 Pío XI promulgó *La Encíclica Quadragessimo Anno*³⁰ y seis años después la *Divini Redemptoris* (19 de marzo de 1937) con el mismo propósito de favorecer las clases menos favorecidas y dignificar su condición moral³¹. *La Encíclica Quadragessimo Anno* promulgó en uno de sus apartes:

“Ha de ponerse, pues, todo esfuerzo en que los padres de familia reciban una remuneración suficientemente amplia para que puedan atender convenientemente a las necesidades domésticas ordinarias. Si las circunstancias presentes de la vida no siempre permiten hacerlo así, pide la justicia social que cuanto antes se introduzcan tales reformas, que a cualquier obrero adulto se le asegure ese salario. No será aquí inoportuno dar la merecida alabanza a cuantos con sapientísimo y utilísimo consejo han probado intentar diversos medios para acomodar la remuneración del trabajo a las cargas de la familia, de manera que el aumento de las cargas corresponde el aumento del salario: y aun, si fuere menester, para atender a las necesidades extraordinarias”.³²

²⁹ ROMA. IGLESIA CATÓLICA, *Encíclica Rerum Novarum*, en *La Doctrina Social de la Iglesia: Las Encíclicas “Rerum Novarum”*; ROMA. IGLESIA CATÓLICA, “*Quadragessimo Anno*” y “*El Discurso de S.S. Pío XII sobre la “Rerum Novarum”*”, Bogotá, Ediciones Paulinas, 1951, pp. 21-22

³⁰ MÉNDEZ, Rafael, Op. cit., p. 14.

³¹ MOSOS GURANIZO, Jaime, Op. cit., pp. 1-3.

³² MÉNDEZ, Op. cit., p. 15.

La *Encíclica Casti Connubi* promulgada también por el Papa Pío XI, la *Encíclica Mater et Magistra* promulgada por Juan XXII y la *Carta Apostólica* con motivo del 80º aniversario de la *Encíclica Rerum Novarum*, reafirmaron la política social de la Iglesia.

Si se tienen en cuenta estos antecedentes de la doctrina social de la Iglesia, pero también los del Estado Social de Derecho referidos más arriba, cuando se implementó el Subsidio Familiar en Colombia en el año de 1957 era claro que estos principios habían tenido una amplia difusión no sólo en el país sino en todas las naciones tanto del orbe cristiano como de influencia europea. El Decreto Ley No. 118 del año 57, expedido por el gobierno de la Junta Militar, estableció el Subsidio Familiar Obligatorio en Colombia. Según el Decreto, el artículo séptimo señaló que estaban obligados a cubrir dicho subsidio todos los patronos y establecimientos públicos descentralizados con capital de cien mil pesos (\$100.000) o superior, o que ocuparan un número de trabajadores permanentes no inferior a veinte (20). El artículo décimo estableció que tendrían derecho al subsidio familiar los trabajadores permanentes de uno y otro sexo que laborasen la jornada máxima legal y tuviesen a su cargo hijos legítimos o naturales reconocidos por uno cualquiera de los medios señalados en el artículo 2o. de la Ley 45 de 1.936, que dependieran económicamente de ellos y fuesen menores de diez y ocho (18) años o estuviesen incapacitados para trabajar por invalidez. Según lo establecido en el artículo noveno del mismo Decreto, los recursos económicos se obtendrían de los patronos obligados a destinar un cinco por ciento (5o/o) de su nómina mensual de salarios, que se distribuirá así: un cuatro por ciento (4%) para el subsidio familiar, y un uno por ciento (1%) para el servicio nacional de aprendizaje.

A partir de entonces nacieron y se consolidaron las principales Cajas de Compensación Familiar en el país. En un comienzo la Cajas cumplieron un simple papel de repartidoras del Subsidio Familiar, pero el Decreto 3151 de 1962 también dispuso emplear los recursos de administración y remanentes semestrales en obras o servicios sociales en beneficio de la familia. Era de tal impacto la política social adquirida por las Cajas en el país, que la Asociación de Cajas de Compensación Familiar (ASOCAJAS, 1960) fortaleció su propósito de asesorar a éstas en el cumplimiento de sus metas como administradoras del Subsidio y ejecutoras de las prestaciones sociales otorgadas por la ley en beneficio del núcleo familiar de los trabajadores de las empresas afiliadas. La Ley 69 de 1966 estipuló que la afiliación de carácter nacional pasaría al plano local, bajo el principio de descentralización administrativa, criterio que sería después modificado por la Ley 56 de 1973, para dejarlo finalmente en el plano regional circunscrito a los límites de las correspondientes divisiones político-territoriales.³³ Más allá de todo este marco legal, el Decreto 118 de 1957 fue una de las normas expedidas por la República de Colombia con mayor contenido social para los trabajadores; no obstante, sin el apoyo de los principales gremios económicos no se hubiese alcanzado tales propósitos de la Seguridad Social.

³³ASOCAJAS, *Veinte años del Subsidio Familiar en Colombia*, Bogotá, Asociación de Cajas de Compensación Familiar, 1977, p. 7.

Bibliografía

- ASOCAJAS, *Veinte años del Subsidio Familiar en Colombia*, Bogotá, Asociación de Cajas de Compensación Familiar, 1977.
- CORREA RAMÍREZ, John Jaime, *COMFENALCO Antioquia: Una senda en la historia de la Seguridad Social en Colombia, 1957-2000*, Medellín, Comfenalco, 2000.
- DURNBECK, Theresa, “Sistemas de Seguridad Social en América Latina: síntesis de estudios nacionales”, en DURNBECK, Theresa y otros, *La Seguridad Social en América Latina: Seis experiencias diferentes*, Buenos Aires, CIEDLA-Konrad Adenauer, 1996.
- ESCRUCERÍA, Álvaro Nel, *La Seguridad Social*, Bogotá, Universidad Libre, 1976.
- FERNÁNDEZ, Pastorino, *Seguridad social: antecedentes, evolución, fines, principios, tendencias. Convenios internacionales. Práctica legislativa*, Buenos Aires, Universidad, 1989.
- GIL MONTOYA, Rigoberto; COLORADO GRISALES, Gustavo y ACEVEDO TARAZONA, Álvaro, *Comfamiliar: 50 años. Historia de una empresa al servicio de la gente*. Bogotá: Comfamiliar-El Arca Perdida-Panamericana, 2007.
- JARAMILLO, Cástor Jaramillo, Prólogo, en RENGIFO ORDÓÑEZ, Jesús María, *La Seguridad Social en Colombia*, Bogotá, Temis, 1974.
- LÓPEZ DE GONZÁLEZ, Luz Marina, *La Seguridad Social en Colombia*, Bogotá, Universidad Libre, 1973.
- MÉNDEZ, Rafael, *Las cajas de compensación familiar: su obra social*, Bogotá, Universidad Externado, 1978.
- MOSOS GUARNIZO, Jaime, *El Subsidio Familiar*, Bogotá, Pontificia Universidad Católica Javeriana, 1959,
- POSADA CARBÓ, Eduardo. “La crisis política como crisis intelectual”, en AHUMANDA, Consuelo y otros, *¿Qué está pasando en Colombia? Anatomía de un país en crisis*, Bogotá, Áncora, 2001, pp. 68-89.
- ROMA. IGLESIA CATÓLICA, *Encíclica Rerum Novarum*, en *La Doctrina Social de la Iglesia: Las Encíclicas “Rerum Novarum”*, Bogotá, Ediciones Paulinas, 1951.
- ROMA. IGLESIA CATÓLICA, “*Quadragesimo Anno*” y “*El Discurso de S.S. Pío XII sobre la “Rerum Novarum”*”, Bogotá, Ediciones Paulinas, 1951.

La seguridad social. Historia, marco normativo, principios y vislumbres de un Estado de derecho en Colombia

SAADE, María Teresa Forero de, “El sistema de seguridad social en Colombia”, en DURNBECK, Theresa y otros, *La Seguridad Social en América Latina: Seis experiencias diferentes*, Buenos Aires, CIEDLA-Konrad Adenauer, 1996.

YOUNES JEREZ, Simon, *Estado social de derecho: Estructura crítica y prospectiva*, Bogotá, Universidad Autónoma de Colombia, 2005.

Recibido: 4 de Julio de 2010
Aprobado: 25 de Agosto de 2010