

## Los principios de la seguridad social y el desarrollo sostenible en Colombia

Guillermo Alfonso Maldonado Sierra<sup>1</sup>

### Resumen

Los principios de la seguridad social son el reflejo de la fundamentación ética y moral de una sociedad, por lo cual se constituyen en mínimos éticos exigibles para el Estado colombiano, que se articulan con sus valores y principios fundantes, así como los fines esenciales que está llamado a cumplir, con el objeto de proteger a sus habitantes frente a determinadas necesidades básicas y contingencias que se derivan de la dignidad humana. Estos desempeñan un papel fundamental para contribuir a la solución de las problemáticas de la seguridad social, en la medida que obligan a repensar los cimientos de sus instituciones, sus valores fundantes e ideales que la sociedad se proyecta materializar en este momento histórico pensando en sus futuras generaciones, en un contexto de desarrollo sostenible que permita lograr un equilibrio entre los intereses medioambientales, sociales y económicos para abordar los retos de la humanidad.

**Palabras clave:** historia, principios, reformas, seguridad social, desarrollo sostenible.

### Abstract

The principles of social security are a reflection of the ethical and moral foundations of a society, which is why they constitute the minimum ethical requirements for the

---

<sup>1</sup> Abogado, especialista en derecho constitucional de la Universidad del Rosario, especialista en pedagogía y docencia universitaria de la Universidad la Gran Colombia, Magíster en Protección Social de la Universidad Santo Tomás (sede Bogotá D.C.), y Máster en Derecho Constitucional en la Universidad de Valencia (España). Cuenta con más de quince años de experiencia en entidades del sector público. Actualmente se desempeña como profesional especializado de la Subdirección Jurídica de Hacienda de la Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá D.C. - Colombia. Email: [guillermomaldonado@usantotomas.edu.co](mailto:guillermomaldonado@usantotomas.edu.co).

Colombian State that are articulated with its founding values and principles, as well as the essential purposes that it is called upon to fulfill, in order to protect its inhabitants from certain basic needs and contingencies that derive from human dignity. They play a fundamental role in contributing to the solution of social security problems, to the extent that they force to rethink the foundations of its institutions, its founding values and ideals that society projects to materialize at this historical moment thinking of its future generations, in a context of sustainable development that allows to achieve a balance between environmental, social and economic interests to address the challenges of humanity.

**Key words:** History, principles, reforms, social security, sustainable development.

**Sumario.** Introducción. I. Los principios generales del derecho. II Breve historia de la seguridad social en Colombia. III. Los principios de la seguridad social en Colombia. IV. Problemáticas tradicionales y contemporáneas de la seguridad social. V. El desarrollo sostenible. Conclusiones.

## Introducción

Se suele pensar en los principios como ideas abstractas que recogen aspiraciones remotas de las sociedades en momentos específicos de su historia. También, como fundamentos éticos y morales que justifican la expedición de normas jurídicas o, en el peor de los casos, como ornamentos que encabezan disposiciones jurídicas, cuyo contenido termina desdibujándose en el desarrollo formal y material de iniciativas bien intencionadas.

El presente artículo pretende reivindicar la importancia de los principios de la seguridad social, retomando el ideario que motivó la creación de los sistemas de seguridad social en el mundo, como dispositivos estatales que por excelencia

coadyuvan a la lucha contra la miseria, la pobreza, la enfermedad, y en general, la búsqueda de la mejora de la calidad de vida de los miembros de una sociedad. Cometidos que en la actualidad siguen aún más que vigentes y nos obligan a realizar una nueva mirada a los cimientos de la seguridad social.

En ese sentido, los principios suelen ser tan amplios y flexibles, que su contenido es útil para justificar intereses económicos, iniciativas legislativas o intervenciones estatales de diversa índole u orientación ideológica, al punto de llegar a ser manipulados o inclusive parecer contradictorios entre sí, por lo que el análisis de estos principios es una tarea compleja que exige un enfoque crítico, exhaustivo y objetivo.

Para estos fines, el presente artículo de corte cualitativo, documental y descriptivo, bajo un enfoque deductivo, se plantea desentrañar brevemente en clave histórica, el origen y razón de ser de los principios generales del derecho y los principios de la seguridad social en Colombia, con una perspectiva axiológica, económica, política y social. Posteriormente, se hará alusión a las problemáticas tradicionales y contemporáneas de la seguridad social, para aterrizar en la idea del desarrollo sostenible y su relación con los principios de la seguridad social, con el objeto de concluir que estos dos enfoques son necesarios para valorar y evaluar cualquier reforma al sistema de seguridad social integral en Colombia.

## **I. Los principios generales del derecho**

De manera general, los principios guardan una estrecha relación con el saber científico, pues con ellos se busca condensar los fundamentos de todo sistema de conocimientos, permiten su plena funcionalidad y sirven como ejes rectores o criterios de conectividad para abrir el paso a nuevas conclusiones en una ciencia específica.

En el caso del derecho, entendido como ciencia social, los principios generales se constituyen en fundamentos estructurales del fenómeno jurídico dado su carácter práctico y, a su vez, se constituyen en su referencia ontológica y unidad

metodológica que lo condiciona epistemológicamente, cuyo análisis es posible a través del uso de las herramientas que aportan la Teoría y la Filosofía del Derecho para hallar la raíz de las instituciones jurídicas.

En este punto, hay que recalcar que el análisis de los principios generales del derecho ha sido una cuestión de vieja data para la humanidad, sin que exista un carácter definitivo sobre su naturaleza y utilidad, dependiendo de la óptica *iusfilosófica* desde la cual se aborde el tema. Por ejemplo, las civilizaciones antiguas y medievales forjaron un constructo *iusnaturalista* del derecho con bastantes diferencias ontológicas, concretadas subsecuentemente en la positividad del derecho en conceptos, categorías y definiciones para la interpretación y materialización de la ley (González, 2018, pp. 31-38).

Sin embargo, el giro copernicano y el surgimiento del *iusracionalismo* dieron paso a la modernidad y al Estado moderno que, a su vez, supuso el advenimiento del *iuspositivismo* y el fenómeno de las codificaciones decimonónicas en el derecho occidental de los siglos XVIII y XIX, que insertaron a los principios generales del derecho en un nuevo debate referente a la posibilidad de catalogarlos como fuente formal de derecho y como instrumentos que perfilaron una nueva visión de la función de los jueces.

Ahora bien, la segunda guerra mundial trajo consigo la crisis *iuspositivista* que exigió la reformulación de la teoría jurídica y sus bases cognitivas, tal como lo puso de presente la experiencia del Tribunal de Nuremberg, por la imposibilidad radical de comprender el derecho exclusivamente a través de la exégesis, abriendo paso a la consideración de exigencias éticas y la prelación de determinados principios sin importar su procedencia política o económica.

En ese marco doctrinal surgen nuevas discusiones trascendentales para el derecho contemporáneo, entre ellas la colisión de paradigmas representados en Hart y Dworkin, la negación del derecho como un sistema infalible de reglas, lo que exige la inclusión de principios fundamentales en los razonamientos jurídicos para

solucionar los casos complejos, cuyas consecuencias revolucionan por completo el rol de los jueces y juristas en la sociedad contemporánea, pues pasan a convertirse en verdaderos científicos sociales capaces de comprender las aspiraciones sociales.

Paralelamente, la sociedad de la segunda postguerra transitó hacia nuevas variantes axiológicas expresadas en la persecución de ideales basados en la justicia con el fin de optimizar los regímenes jurídicos, que dieron lugar a la fundamentación de los derechos humanos, una nueva legitimación del Estado de Derecho, el paso del normativismo al principalismo, el tránsito de la cultura de la ley a la cultura del derecho, y la diferenciación entre reglas y principios (González, 2018, pp. 39-43).

La preponderancia de los principios generales del derecho trajo temores fundados de algunos sectores de la doctrina jurídica, pues su definición sigue siendo ambigua y variada; ya que, en últimas, son la consecuencia particular de disciplinas no jurídicas que abogan por la defensa de valores abstractos, y pueden traer consigo el peligro de arbitrariedad judicial por, el ahora amplio, margen de maniobra hermenéutica, que ayudaría a revestir con apariencia jurídica lo que sería una preferencia personal del intérprete del derecho (Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, 1988, pp. 232-235).

Lo cierto es que los principios gozan de una incuestionable actualidad, en tanto que son la base de la cual se desprenden las reglas y pautas organizacionales de la sociedad, lo que exige además tener en cuenta los valores y costumbres imperantes en un momento histórico, pues el derecho es un fenómeno histórico y social que se manifiesta de formas diferentes en cada colectividad humana a través del desarrollo de diversas tradiciones jurídicas, muchas de las cuales siguen vigentes hasta nuestros días.

Aun así, como lo manifiesta Zagrebelsky, una consecuencia de este fenómeno fue la superación del Estado de derecho y el paso hacia el Estado constitucional, cuya manifestación normativa más importante es el derecho de los principios y los

derechos fundamentales y sociales. Aquí los principios tienen una enorme relevancia que ayudan al juez para introducir elementos materiales o sustantivos que le facilitan cumplir con su papel esencial de guarda de la supremacía constitucional y la efectiva realización de los derechos de los ciudadanos (Suárez-Rodríguez, 2016, p. 53).

De este modo, el estudio de los principios generales del derecho e inclusive de cualquier rama del mismo, ayuda a recrear la cultura jurídica de un momento histórico concreto y está ligada a las circunstancias de vida de cada uno de los pueblos. Este enfoque humano exige abordar este análisis desde la multi y transdisciplinariedad sectorial o global.

En todo caso, se reconoce que los principios jurídicos concretan los valores propios de una disciplina como normas medulares que sirven de orientación para la realización de la justicia como valor estructural. Por lo cual, gozan de un carácter ideal e inmutable y de una jerarquía superior en comparación con otras normas del sistema jurídico o, como lo considera Alexy, mandatos de optimización que pueden cumplirse en diferente grado dependiendo de las posibilidades reales y los demás principios y reglas opuestos, colisión que se debe resolver a través de un proceso racional de ponderación (Suárez-Rodríguez, 2016, p. 55).

Bajo esa línea de pensamiento, la introducción de la teoría de los principios en la dogmática jurídica supuso también la ruptura de la idea de la separación radical y conceptual entre derecho y moral, defendida por los positivistas extremos, pues los principios afirman la unidad conceptual entre el derecho y la moral. En este ámbito cobra relevancia la diferenciación entre valores y principios; pues, si bien los dos forman parte del ordenamiento jurídico, los principios tienen una función normativa que se moviliza en la órbita del deber-ser, mientras que los valores cuentan con una función valorativa que señala qué sería lo mejor en cierta situación. Entre tanto, si los principios tienen contenido moral, las reglas no tienen necesariamente tal contenido (Suárez-Rodríguez, 2016, p. 56).

Adicionalmente, a los principios generales del derecho se les reconoce varias funciones específicas, útiles en cualquier ordenamiento jurídico, como son: (i) informadora, por cuanto inspiran al legislador al momento de expedir las normas jurídicas; (ii) normativa, toda vez que actúan como fuente supletoria en caso de insuficiencia de la ley para integrar el derecho; (iii) interpretadora, ya que operan como criterio orientador del juez o del intérprete; (iv) positiva, por la influencia que tienen en las sucesivas decisiones y en el contenido de la regulación que con base en ellos se crean; y (v) negativa, porque excluyen los valores contrapuestos y de las normas que descansan sobre tales valores, ya que si estos principios hacen parte del “derecho justo”, justifican la regulación que se adecua a ellas y a su vez convierte en injusta la que no concilie con ellos (Jaramillo, 2010, pp. 18-19).

En Colombia, desde finales del siglo XIX se desarrolló un sistema de fuentes de derecho que, a su vez, se constituyó en la columna vertebral de nuestro ordenamiento jurídico. Incluyó las “reglas generales de derecho” como criterio para solventar vacíos legales, como se puede evidenciar en el artículo 8 de la Ley 153 de 1887, donde se expresaba que: *“Cuando no hay ley exactamente aplicable al caso controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos ó materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional y las reglas generales de derecho.”*

No obstante, el artículo 230 de la Constitución Política de 1991 reguló nuevamente las fuentes del derecho, al disponer ahora que: *“Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley. // La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial.”*, reconociendo eficacia normativa a los principios como fuente supletoria de derecho o parámetro de interpretación judicial.

De este modo, la Corte Constitucional en la sentencia T-406 de 1992, bajo la notable influencia de Alexy, sostuvo que los valores representan el catálogo axiológico a partir del cual se deriva el sentido y finalidad de las demás normas del ordenamiento jurídico, en tanto que los principios constitucionales consagran prescripciones jurídicas generales con una delimitación política y axiológica

reconocida, lo que hace de ellos normas de aplicación inmediata tanto por el legislador como por el juez constitucional.

Sucesivamente, nuestro máximo tribunal constitucional abordó la diferenciación entre valores, principios y reglas en la sentencia C-1287 de 2001, para referenciar su utilidad en la solución de antinomias constitucionales a través de la ponderación como método de interpretación para superar la contradicción entre aquellos, así:

“(…) 1.1.2. Frente a las disposiciones que reconocen valores, las que consagran los principios también serían normas que condicionan las demás normas, pero con mayor grado de concreción y por lo tanto de eficacia, alcanzando por sí mismos proyección normativa. Así, finalmente la distinción entre principios y valores, sería una diferencia de grado de abstracción y de apertura normativa. Las normas que reconocen valores serían normas más abstractas y abiertas que las que consagran principios. Éstas, por ser más precisas, tendrían proyección normativa, es decir aplicabilidad concreta o eficacia.

1.1.3. En lo que concierne a las reglas, tales serían las disposiciones jurídicas en las que se “define, en forma general y abstracta, un supuesto de hecho y se determina la consecuencia o consecuencias jurídicas que se derivan de la realización del mismo; una disposición, pues, derechamente construida para regular u ordenar de forma directa la vida humana, la realidad social”. Es decir, virtud de esta estructura lógica, las reglas operan como silogismos.

1.1.4. Sobre la distinción entre reglas y principios, Alexy señala que “las reglas son normas que, cuando se cumple el tipo de hecho, ordenan una consecuencia jurídica definitiva, es decir, cuando se cumplen determinadas condiciones, ordenan, prohíben o permiten algo definitivamente o autorizan definitivamente hacer algo. Por lo tanto, pueden ser llamadas “mandatos definitivos”. Su forma de aplicación característica es la subsunción. En cambio, los principios son mandatos de optimización. En tanto tales, son normas que ordenan que algo se realice en la mayor medida posible según las posibilidades fácticas y jurídicas. Esto significa que pueden ser realizados en diferente grado y que la medida de su realización depende no solo de las posibilidades fácticas sino también jurídicas. Las posibilidades jurídicas de la realización de un principio están determinadas esencialmente, a más de por las reglas, por los principios



opuestos. Esto significa que los principios dependen de y requieren ponderación. La ponderación es la forma característica de la aplicación de principios”.

Por su parte, para este mismo autor, la diferencia entre valores y principios viene dada porque los primeros tienen un carácter axiológico al paso que los segundos lo tienen deontológico. En tal medida, los principios entendidos como conceptos deontológicos, expresan un deber ser y se manifiestan bajo la forma de mandatos, prohibiciones, permisiones o derechos. Los valores, como conceptos axiológicos expresan en sí mismos algo bueno. Por ello afirma que “lo que en el modelo de los valores es *prima facie* lo mejor es, en el modelo de los principios, *prima facie* lo debido; y lo que en el modelo de los valores es definitivamente lo mejor es, en el modelo de los principios, definitivamente lo debido”.

Ahora bien, como se ha dicho, la doctrina jurídica expuesta propone que cuando surgen conflictos entre normas que reconocen valores o principios, es decir cuando parecen contraponerse, es menester acudir a la ponderación para lograr su armonización. Así las cosas, la distinción entre las nociones mencionadas, acaba siendo un método de interpretación constitucional válido para lograr la coherencia interna práctica de las normas superiores, que supera el criterio formalista de prevalencia de la especialidad sobre la generalidad. (...)

Aun así, la labor de ubicación de principios en un ordenamiento jurídico no suele ser una tarea sencilla, pues si bien en algunos casos están formulados explícitamente como tales en la parte inicial de una regulación o codificación, en otros casos los principios se desprenden de formulaciones en un tema concreto, dado que los mismos no están constituidos por la estructura clásica de una regla, como es, supuesto de hecho y consecuencia jurídica, sino por pensamientos rectores o máximas no ejecutables *per se*, pero aplicables como criterios de integración o interpretación, bien sea que estén contenidos en la constitución, la ley, normas reglamentarias, tratados internacionales o en la jurisprudencia (Jaramillo, 2010 pp. 21-25).

Ahora bien, en cuanto a la diferenciación entre los derechos fundamentales y los principios, se considera que aunque estos últimos tienen una connotación más

amplia, los primeros disponen de mecanismos idóneos para exigir su protección, pues en Colombia, por ejemplo, existe la acción de tutela para exigir su aplicación inmediata, a diferencia de los principios, cuyo cumplimiento hace necesario acudir a los mecanismos de derecho ordinario, puesto que en el ordenamiento jurídico colombiano no se cuenta con una acción especial para estos fines (Barrera, 2012, pp.100-104).

## **II. Breve historia de la seguridad social en Colombia**

Desde una perspectiva eminentemente histórica, cabe señalar que las instituciones modernas de la seguridad social se estructuraron a partir del siglo XIX en torno a la relación capital-trabajo, por lo cual, en un primer momento, las normas sobre protección ante las contingencias sociales estaban orientadas hacia el amparo que el empleador debe brindar a sus trabajadores subordinados. Aun así, a nivel mundial durante el siglo XX se generó una ruptura entre las normas laborales y la seguridad social como rama autónoma del derecho, a lo cual no fue ajeno el país como se presentará en este acápite, sin desconocer que ese vínculo histórico es esencial para la comprensión de algunas de las instituciones actuales de la seguridad social.

Precisado lo anterior, es menester referir que la seguridad social en su acepción moderna ha pasado por tres grandes etapas: la primera, es la que denomina sistemas iniciales de protección, dentro de los que se encuentran el ahorro individual, la mutualidad, el seguro privado, la asistencia pública y la responsabilidad de los riesgos profesionales.

La segunda etapa se atribuye al Canciller alemán Otto Bismarck, quien ideó el seguro obligatorio contra accidentes y enfermedades, dirigido y controlado por el Estado, para proteger a los trabajadores de la industria en forma obligatoria contra el riesgo de enfermedad y la contingencia de la maternidad, que fuera aprobado por el Parlamento en 1883; sucesivamente en 1884 se aprobaría el seguro contra accidentes de trabajo de financiación exclusiva de los empresarios, en 1889 la Ley

del Seguro de Vejez e Invalidez y en 1901 se promulgaría el Código de Seguros Sociales, todo esto con la finalidad de apaciguar al movimiento obrero.

La tercera etapa corresponde a la seguridad social propiamente dicha, que no solamente se ocupa de proteger a los trabajadores por cuenta ajena, sino que surge con el propósito de amparar a toda la población contra los riesgos y contingencias a que están sujetos. Esta expresión apareció por primera vez en el mundo occidental en Estados Unidos a partir de la “*Social Security Act*” de 14 de agosto de 1936, promulgada por el presidente Franklin D. Roosevelt para hacer frente a la crisis económica que asolaba el país, erradicar la miseria y evitar las convulsiones sociales que podrían producirse, lo cual sería replicado tres años después en Nueva Zelanda con la Ley de Seguridad Social del 14 de septiembre de 1938, en tanto que se enfocaba en el cuidado del trabajador y la sociedad entera, superando el tradicional concepto de asistencia pública (Nugent, 1997, pp. 606-617).

Esta nueva orientación se acogería con mayor intensidad en documentos e instrumentos internacionales tales como la Carta del Atlántico de 14 de agosto de 1941, la Declaración de Washington de 1942, la Declaración de la I Conferencia Interamericana de Seguridad Social celebrada en Santiago de Chile en septiembre de 1942, así como en el célebre informe denominado “*Social Insurance and Allied Service*”, elaborado por el economista inglés William Beveridge en 1942, el Plan Wagner-Murray de 1943 que intentó unificar el seguro social con la asistencia social en los Estados Unidos. También fue acogida por la Declaración de Filadelfia aprobada por la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT el 10 de mayo de 1944, el Plan de Seguridad Social de Francia de 1946, la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948 y en numerosos tratados internacionales y regionales sobre la materia (Maldonado, 2019, pp. 36 y 37).

No obstante, en los análisis contemporáneos es recurrente observar la ubicación de la seguridad social dentro de una noción más amplia como es la protección social, concepto que para Cecchini & Martínez (2011) con la colaboración de la CEPAL, “*tiene por objetivos garantizar un ingreso que permita mantener niveles*

*mínimos de calidad de vida para el desarrollo de las personas; posibilitar el acceso a servicios sociales y de promoción, y procurar la universalización del trabajo decente”* (p. 18), de manera que para lograr esos objetivos abarca tres grandes componentes, como son: (i) la protección social no contributiva o asistencia social, que incluye medidas tanto universales como focalizadas; (ii) la protección social contributiva o seguridad social; y (iii) la regulación de los mercados laborales, “*que consiste en normativas y estándares orientados a fomentar y proteger el trabajo decente”* (p. 19).

En Colombia, en el marco de la reforma a la Constitución de 1886 concretada en el año de 1936, el artículo 16 de la extinta carta política establecía que: “*La asistencia pública es función del Estado. Se deberá prestar a quienes careciendo de medios de subsistencia y de derecho para exigirla de otras personas, estén físicamente incapacitados para trabajar”*. Es decir, no se insertó de manera contundente un derecho a la seguridad social, en tanto que, como lo plantea Arenas (s.f.), esta noción de asistencia pública resultó estrecha, de connotación dádiosa al carecer del sentido de exigencia jurídica propia de ese derecho y anacrónica, puesto que históricamente ya había sido superada por el concepto de seguridad social.

Sin embargo, Arenas (s.f.) considera que, pese a este débil sustento constitucional, el desarrollo normativo e institucional de la seguridad social se produjo también a partir de la coyuntura política que creó la legislación laboral derivada del artículo 17 de la Constitución de 1886 y que, a pesar de su carácter anticuado, subsistió hasta la expedición de la Constitución de 1991. Aun cuando los antecedentes normativos de la seguridad social en Colombia se ubican estrictamente en la Ley del 11 de octubre de 1821 que facultaba al Congreso para proponer pensiones que debían decretarse a favor de las viudas de la guerra de independencia, los huérfanos y padres que no tuvieran opción de montepío o depósito en dinero, el Decreto 29 de mayo de 1837 que concretó pensiones a favor de las viudas y los huérfanos de los individuos del ejército fallecidos en servicio

activo a partir de 1830 y las leyes 14 de 1882 y 50 de 1886 que establecieron pensiones de jubilación con financiación pública, a favor de trabajadores públicos (Acevedo, 2010, p. 196) (Cortés, 2009, pp. 133, 140).

Pero sería en los inicios del siglo XX que surgirían las primeras disposiciones normativas sobre seguridad social a favor de los trabajadores: la Ley 57 de 1915, consagraba indemnizaciones por accidentes de trabajo; la Ley 37 de 1921, establecía un seguro colectivo para trabajadores; la Ley 68 de 1922, creaba la pensión de jubilación; la Ley 86 de 1923, instauró la incapacidad de seis meses para trabajadores enfermos; la Ley 15 de 1925, regulaba lo concerniente a la protección infantil; y la Ley 53 de 1938, incorporaba aspectos relacionados con la enfermedad no profesional y la maternidad (González, et. al. 2017, pp. 115-124).

Como lo sostiene Cortés (2009), solamente a partir de la Ley 6 de 1945 puede hablarse de la adopción de un sistema de seguridad social en Colombia, toda vez que esta norma conllevó a la creación de las cajas departamentales y municipales de previsión social, teniendo en cuenta incluso los sectores de la producción y estableciendo dos regímenes separados, uno para trabajadores particulares y otro para empleados y obreros públicos del orden nacional. Dispuso también que, mientras se organizaba el seguro social obligatorio, eran de cargo del empleador las prestaciones e indemnizaciones por accidente de trabajo y enfermedad profesional, auxilio por enfermedad no profesional, vacaciones, prima de servicios, educación para los hijos y para los trabajadores, así como pensión para trabajadores con 50 años de edad y 20 años de servicios.

Este desarrollo se complementó con la Ley 90 de 1946 que creó en Colombia el seguro social obligatorio y el Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ICSS), cuyos riesgos cubiertos eran los de enfermedades no profesionales y maternidad; invalidez y vejez; accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; y muerte, riesgos que se fueron asumiendo paulatinamente como son la enfermedad general y posteriormente la maternidad a partir de 1949, los riesgos por accidentes de

trabajo y enfermedades profesionales en 1965 y los riesgos por pensiones de invalidez, vejez y muerte a partir de 1967.

A esto se sumó la creación del Sistema Nacional de Salud con el Decreto 2470 de 1968, definido posteriormente por el artículo 1 del Decreto-Ley 56 de 1975 como *“el conjunto de organismos, instituciones, agencias y entidades que tengan como finalidad específica procurar la salud de la comunidad, en los aspectos de promoción, protección, recuperación y rehabilitación”*. Este funcionaba como un Sistema a cargo del Estado, quien debía proporcionar todas las condiciones que permitieran a la población mantener un buen estado de salud, bajo un esquema del subsidio a la oferta, es decir, que los subsidios recaían en los prestadores del servicio de salud, con un subsecuente intento de descentralización plasmado en la Ley 10 de 1990.

Simultáneamente, la Ley 90 de 1946 le asignó atribuciones al ICSS en cuanto a la organización de cajas de compensación para el reconocimiento de subsidios familiares, materia que no fue liderada por ese organismo por cuanto prevalecieron los esfuerzos privados, ya que, a partir de 1949, los trabajadores de la Sociedad del Ferrocarril de Antioquia pactaron con la empresa la institucionalización de un pago en dinero por concepto de subsidio familiar, en razón de los hijos a cargo de los trabajadores, lo cual se haría efectivo en 1951 como iniciativa particular e interna (Cortes, 2011, p. 51).

Estos esfuerzos fueron complementados por la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), en tanto que su Seccional Antioquia inició el proceso de formación de cajas de compensación familiar, estableciendo en 1954 la primera caja del país antes de que hubiera regulación legal en la materia, como es la Caja de Compensación Familiar de Antioquia (COMFAMA).

Lo anterior, seguido de la presión de las organizaciones sindicales para el reconocimiento de subsidios familiares generales por hijos, por lo que el gobierno militar de Gustavo Rojas Pinilla a través del Decreto 180 de 1956 impulsó el subsidio

familiar sin hacerlo obligatorio. Solamente hasta la Junta Militar de Gobierno que siguió al período de aquel y antecedió la instauración del Frente Nacional en Colombia, se dictó en 1957 el Decreto 118 mediante el cual se reconoció la obligatoriedad del subsidio familiar y se facultó a los empleadores para constituir cajas de compensación familiar, siendo reglamentado por el Decreto 1521 de 1957 y con posteriores desarrollos normativos entre los que sobresalen los Decretos 249 de 1957, 3151 de 1962, las Leyes 58 de 1963, 56 de 1973, 25 de 1981 y 21 de 1982 (Cortes, 2011, p. 53).

Fue así que, bajo el endeble andamiaje de la Carta Política de 1886, se desarrolló el sistema de seguridad social colombiano, hasta que la promulgación de la Constitución de 1991 le dotó de un marco jurídico más amplio y garantista, en particular a las poblaciones especiales, como se observa en los artículos 43 a 53, algunos de los cuales se analizarán en el siguiente acápite.

Todo este nuevo asidero constitucional sirvió para adelantar las reformas al sistema de seguridad social, concretadas principalmente con la expedición de la Ley 100 de 1993, enmendada por las Leyes 797 y 860 de 2003, entre otras disposiciones como son el Decreto-Ley 1295 de 1994, las Leyes 776 y 789 de 2002, 1438 de 2011, 1562 y 1580 de 2012, 1822 de 2017 y demás disposiciones de carácter reglamentario.

No obstante, en el escenario político actual, se vienen tramitando en el Congreso de la República sendas reformas a los sistemas de salud y pensiones, así como una reforma laboral, lo cual denota la vigencia y relevancia de los temas relacionados con la seguridad social en Colombia.

### **III. Los principios de la seguridad social en Colombia**

Relacionando todo lo expresado anteriormente con el derecho de la seguridad social, es posible manifestar, entonces, que sus principios son las ideas fundamentales de todo el sistema, los cuales lo inspiran, desarrollan y justifican hasta concretar la existencia de cada una de sus instituciones jurídicas.

De manera que, para entender los principios de la seguridad social y sus instituciones es necesario dimensionar su fundamentación moral, en tanto que lo que buscan es recoger determinadas aspiraciones éticas de la sociedad, acorde con los fines de la justicia social imperantes en cada momento histórico. Esta connotación adquiere una dimensión pública dada la relación existente entre Estado e individuo, y suele expresarse en mínimos éticos exigibles, entre los cuales está la protección del ser humano frente a determinadas necesidades básicas que se derivan de la dignidad humana, reconocidos como derechos subjetivos del ciudadano.

Siendo aún más específicos, la seguridad social encarna la idea universal de justicia de la ética cristiana y la moral racionalista humanista, la ayuda mutua y la solidaridad, como fundamentos éticos más profundos que justifican su existencia. A su vez, estas máximas se convierten en reglas de comportamiento ético, no de los ciudadanos, sino de los Estados al momento de adoptar las políticas necesarias para el desarrollo de la política social, expresadas generalmente en normas constitucionales, legales e internacionales, a manera de principios mínimos del derecho positivo de la seguridad social.

Esto se traduce en que el legislador, los gobernantes y en general los tomadores de decisiones en seguridad social, siempre tendrán que remitirse a estos principios o directrices mínimas al momento de regular una materia, pues desde esta óptica, alejarse de los mismos podría considerarse como inmoral y cualquier disposición carecería de legitimación ética, puesto que la seguridad social también ha sido concebida como un instrumento transmisor de esperanza, en la medida que históricamente ha buscado solucionar los problemas universales de la miseria y la pobreza humana (Buenaga, 2016, pp. 33-39).

Tales fundamentos éticos también han justificado que el Estado prive coactivamente a los ciudadanos de una parte de su riqueza, bien sea por el sistema fiscal o parafiscal de las cotizaciones, para luego administrarla y redistribuirla en los ciudadanos, de acuerdo a una serie de condiciones en razón de la necesidad



específica, creando fondos comunes de previsión con los recursos recaudados sobre los cuales puede tomar decisiones políticas, en donde igualmente es posible dimensionar tensiones con la política económica, en razón a que los recursos podrían ser insuficientes para satisfacer todas las necesidades básicas.

Otra justificación ética se ubica en el trabajo como factor que garantiza la obtención de la protección que dispensa la seguridad social, en tanto que se considera que el ciudadano que trabaja normalmente aporta a la riqueza de la sociedad y contribuye a los recursos económicos del Estado, de manera que, si se encuentra en una situación excepcional que le impide trabajar, a pesar de tener la voluntad de hacerlo, debe ser protegido por la seguridad social, a diferencia de la figura del mendigo o pobre voluntario, que pudiendo trabajar no puede hacerlo, por lo que no resulta éticamente justificado que un ciudadano se aproveche del trabajo de los demás cuando él mismo puede hacerlo.

En ese sentido, Habermas considera que la seguridad social actúa como un instrumento compensador y pacificador a la vez, el primero en razón a las contraprestaciones que ofrece al trabajador industrial dependiente, mientras que el elemento pacificador permite a la seguridad social actuar como válvula para calmar los antagonismos de clase y neutralizar el factor conflictivo en el marco del trabajo asalariado, con lo cual contribuye a garantizar la existencia pacífica entre el capitalismo y la democracia (Buenaga, 2016, p. 40).

De otro lado, la seguridad social también es una representación utópica, ya que al perseguir la idea de justicia se inserta dentro del modelo de sociedad ideal utópico que la humanidad busca alcanzar, el cual solamente es posible realizar con la presencia de una estructura formal de gobierno que bajo métodos adecuados regule el comportamiento de los sujetos y distribuya los bienes materiales existentes, pues en últimas representa el deseo universal de todos los seres humanos por una vida mejor, la liberación de la miseria, la salud, la educación, condiciones de vida decorosa, trabajo adecuado y seguro, ligado a la justicia social y a la dignidad humana. (Buenaga, 2016, pp. 41-47)

Sin perder de vista los fundamentos éticos de la seguridad social, hay que destacar que en el plano jurídico nacional, esta disciplina ha sido ampliamente influenciada por los valores y principios fundantes del Estado colombiano consagrados por el constituyente de 1991, como son la igualdad, la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad, entre otros, pero además, como rama autónoma del derecho ha desarrollado sus propios principios, muchos de ellos reconocidos explícitamente como tales en diferentes disposiciones. Es así que, en el orden constitucional, la Carta Política en su artículo 48 define la seguridad social como *“un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.”*

Igualmente, en el ámbito legal, la Ley 100 de 1993 en su artículo 2 consagró de modo general los siguientes principios de la seguridad social:

**“ARTÍCULO 2o. PRINCIPIOS.** El servicio público esencial de seguridad social se prestará con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación:

**a. EFICIENCIA.** Es la mejor utilización social y económica de los recursos administrativos, técnicos y financieros disponibles para que los beneficios a que da derecho la seguridad social sean prestados en forma adecuada, oportuna y suficiente;

**b. UNIVERSALIDAD.** Es la garantía de la protección para todas las personas, sin ninguna discriminación, en todas las etapas de la vida;

**c. SOLIDARIDAD.** Es la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio del más fuerte hacia el más débil.

Es deber del Estado garantizar la solidaridad en el régimen de Seguridad Social mediante su participación, control y dirección del mismo.

Los recursos provenientes del erario público en el Sistema de Seguridad se aplicarán siempre a los grupos de población más vulnerables.

**d. INTEGRALIDAD.** Es la cobertura de todas las contingencias que afectan la salud, la capacidad económica y en general las condiciones de vida de toda la población. Para este efecto cada quien contribuirá según su capacidad y recibirá lo necesario para atender sus contingencias amparadas por esta Ley;

**e. UNIDAD.** Es la articulación de políticas, instituciones, regímenes, procedimientos y prestaciones para alcanzar los fines de la seguridad social, y

**f. PARTICIPACIÓN.** Es la intervención de la comunidad a través de los beneficiarios de la seguridad social en la organización, control, gestión y fiscalización de las instituciones y del sistema en su conjunto.

**PARÁGRAFO.** La seguridad social se desarrollará en forma progresiva, con el objeto de amparar a la población y la calidad de vida.”

Sin embargo, estos principios encuentran otros desarrollos específicos en función de cada uno de los subsistemas que conforman la seguridad social, como quiera que, en materia de salud, el artículo 153 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 3 de la Ley 1438 de 2011, introdujo los siguientes principios para el Sistema General de Seguridad Social en Salud, así:

**“ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD.** Modifícase el artículo 153 de la Ley 100 de 1993, con el siguiente texto: “Son principios del Sistema General de Seguridad Social en Salud:

**3.1 Universalidad.** El Sistema General de Seguridad Social en Salud cubre a todos los residentes en el país, en todas las etapas de la vida.

**3.2 Solidaridad.** Es la práctica del mutuo apoyo para garantizar el acceso y sostenibilidad a los servicios de Seguridad Social en Salud, entre las personas.

**3.3 Igualdad.** El acceso a la Seguridad Social en Salud se garantiza sin discriminación a las personas residentes en el territorio colombiano, por razones de cultura, sexo, raza, origen nacional, orientación sexual, religión, edad o capacidad económica, sin perjuicio de la prevalencia constitucional de los derechos de los niños.

**3.4 Obligatoriedad.** La afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud es obligatoria para todos los residentes en Colombia.

**3.5 Prevalencia de derechos.** Es obligación de la familia, el Estado y la sociedad en materia de salud, cuidar, proteger y asistir a las mujeres en estado de embarazo y en edad reproductiva, a los niños, las niñas y adolescentes, para garantizar su vida, su salud, su integridad física y moral y su desarrollo armónico e integral. La prestación de estos servicios corresponderá con los ciclos vitales formulados en esta ley, dentro del Plan de Beneficios.

**3.6 Enfoque diferencial.** El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, raza, etnia, condición de discapacidad y víctimas de la violencia para las cuales el Sistema General de Seguridad Social en Salud ofrecerá especiales garantías y esfuerzos encaminados a la eliminación de las situaciones de discriminación y marginación.

**3.7 Equidad.** El Sistema General de Seguridad Social en Salud debe garantizar el acceso al Plan de Beneficios a los afiliados, independientemente de su capacidad de pago y condiciones particulares, evitando que prestaciones individuales no pertinentes de acuerdo con criterios técnicos y científicos pongan en riesgo los recursos necesarios para la atención del resto de la población.

**3.8 Calidad.** Los servicios de salud deberán atender las condiciones del paciente de acuerdo con la evidencia científica, provistos de forma integral, segura y oportuna, mediante una atención humanizada.

**3.9 Eficiencia.** Es la óptima relación entre los recursos disponibles para obtener los mejores resultados en salud y calidad de vida de la población.

**3.10 Participación social.** Es la intervención de la comunidad en la organización, control, gestión y fiscalización de las instituciones y del sistema en conjunto.

**3.11 Progresividad.** Es la gradualidad en la actualización de las prestaciones incluidas en el Plan de Beneficios.

**3.12 Libre escogencia.** El Sistema General de Seguridad Social en Salud asegurará a los usuarios libertad en la escogencia entre las Entidades Promotoras de Salud y

los prestadores de servicios de salud dentro de su red en cualquier momento de tiempo.

**3.13 Sostenibilidad.** Las prestaciones que reconoce el sistema se financiarán con los recursos destinados por la ley para tal fin, los cuales deberán tener un flujo ágil y expedito. Las decisiones que se adopten en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud deben consultar criterios de sostenibilidad fiscal. La administración de los fondos del sistema no podrá afectar el flujo de recursos del mismo.

**3.14 Transparencia.** Las condiciones de prestación de los servicios, la relación entre los distintos actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud y la definición de políticas en materia de salud, deberán ser públicas, claras y visibles.

**3.15 Descentralización administrativa.** En la organización del Sistema General de Seguridad Social en Salud la gestión será descentralizada y de ella harán parte las direcciones territoriales de salud.

**3.16 Complementariedad y concurrencia.** Se propiciará que los actores del sistema en los distintos niveles territoriales se complementen con acciones y recursos en el logro de los fines del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

**3.17 Corresponsabilidad.** Toda persona debe propender por su autocuidado, por el cuidado de la salud de su familia y de la comunidad, un ambiente sano, el uso racional y adecuado de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y cumplir con los deberes de solidaridad, participación y colaboración. Las instituciones públicas y privadas promoverán la apropiación y el cumplimiento de este principio.

**3.18 Irrenunciabilidad.** El derecho a la Seguridad Social en Salud es irrenunciable, no puede renunciarse a él ni total ni parcialmente.

**3.19 Intersectorialidad.** Es la acción conjunta y coordinada de los diferentes sectores y organizaciones que de manera directa o indirecta, en forma integrada y continua, afectan los determinantes y el estado de salud de la población.

**3.20 Prevención.** Es el enfoque de precaución que se aplica a la gestión del riesgo, a la evaluación de los procedimientos y la prestación de los servicios de salud.

**3.21 Continuidad.** Toda persona que habiendo ingresado al Sistema General de Seguridad Social en Salud tiene vocación de permanencia y no debe, en principio, ser separado del mismo cuando esté en peligro su calidad de vida e integridad.”

Más aún, algunos principios de la seguridad social han sido de creación jurisprudencial, concretamente a través de varias sentencias de la Corte Constitucional y la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, tal como acontece con el principio de indemnidad en materia de riesgos laborales, que exige el resarcimiento pleno del daño causado con un accidente o enfermedad laboral por quien lo origine o genere el ambiente insano e inseguro.

También tenemos el principio de estabilidad laboral reforzada, conforme al cual el trabajador tiene la garantía de no ser desvinculado o desmejorado por enfermedad común, laboral o accidente de trabajo, sin que medie una justa causa, previamente autorizada por el Ministerio del Trabajo. Así mismo, jurisprudencialmente se ha concebido el principio de integralidad y continuidad, en virtud del cual no se permite la interrupción o suspensión de ninguna de las prestaciones asistenciales o económicas que le corresponda recibir a una persona víctima de una enfermedad o accidente laboral (Goyes & Hidalgo, 2013, pp. 141-172).

De modo que, los principios de la seguridad social se encuentran dispersos por todo el ordenamiento jurídico nacional e inclusive en tratados internacionales sobre la materia debidamente aprobados y ratificados por el Estado colombiano. Esto por cuanto su consagración no siempre es explícita y cada uno de sus subsistemas cuenta con principios específicos, labor que requiere un ejercicio bastante exhaustivo que permita identificar claramente estos principios, así como su relevancia para el sistema como parámetro ético y criterio orientador para la expedición de normas y la solución de casos complejos.

Vale la pena advertir que estos principios son susceptibles de colisionar entre sí cuando entran en contradicción en determinadas situaciones, casos en los cuales debe aplicarse el método de la ponderación para superar racionalmente el conflicto.

Aunado a ello, estos principios también entran a articularse de manera armónica para dar sentido y orientación a la seguridad social y sus instituciones jurídicas, por lo cual es posible predicar su interdependencia.

A esto se suma que, si bien es cierto la seguridad social es una rama autónoma del derecho, principios de otras especialidades jurídicas se interconectan y tienen incidencia directa en su realización o menoscabo, tal como ocurre con los principios de la razonabilidad y la proporcionalidad, propios del derecho administrativo; ya que se encuentran consagrados en el artículo 44 de la Ley 1437 de 2011, en la medida que su satisfacción reduce la arbitrariedad y el margen de discrecionalidad de la administración al momento de adoptar medidas o reconocer a los ciudadanos algún derecho relacionado con la seguridad social.

Algo similar acontece con el principio de progresividad en materia tributaria, debido a que si el Estado grava en mayor proporción con impuestos a las personas que tienen mayor riqueza o capacidad contributiva, habrá mayores recursos para garantizar las prestaciones de la seguridad social a los ciudadanos y, a contrario sensu, menor progresividad tributaria implica proporcionalmente menores recursos para el sistema en detrimento de los ciudadanos más necesitados.

En todo caso, desde el punto de vista jurisprudencial, no se discute la utilidad hermenéutica de los principios rectores de la seguridad social para la solución de casos concretos, como se puede evidenciar en la extensa jurisprudencia de la Corte Constitucional, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado sobre la materia.

Igualmente, las reformas a la seguridad social que se están tramitando en la actualidad en el Congreso de la República, son generosas en la inclusión de principios en la materia que buscan fundamentar y justificar su aprobación, lo que denota la importancia de la existencia de principios rectores adecuados que orienten y le otorguen sentido al sistema. Es así que en el proyecto de reforma a la salud se mencionó lo siguiente:

“De esta forma se busca lograr mejores y más años de vida saludable de cada persona que habita el territorio colombiano, con un sistema de salud universal, solidario, igualitario, equitativo y eficiente. A lo largo de los últimos treinta años se han expedido diversas disposiciones como las leyes 100 de 1993, 1122 de 2007, 1438 de 2011, 1608 de 2013, 1751 de 2015, 1753 de 2015, 1797 de 2016, 1949 de 2019, 1955 de 2019 y 2015 de 2020. Marco legal que debe ser armonizado e integrado en un nuevo ordenamiento, para cumplir con las normas superiores, los tratados internacionales, la Constitución Política y la Ley Estatutaria 1751 de 2015.

La reforma se fundamenta en los principios rectores que la Constitución política le ha dado al derecho fundamental a la salud: dignidad humana, igualdad, solidaridad, interés general, universalidad, acceso oportuno y de calidad, y, eficiencia del sistema de salud” (Ministerio de Salud y Protección Social, 2023, p. 71).

Del mismo modo, en el proyecto de reforma pensional se introdujeron los principios que eventualmente regirían para el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, así:

“En el artículo 4 del proyecto de Ley se señalan quince principios que rigen el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, a saber: los emanados directamente de la Constitución Política de Colombia y de la Jurisprudencia Constitucional como son la Universalidad, la Solidaridad, la Dignidad, la Igualdad, la Eficiencia, la Irrenunciabilidad, el respeto a los Derechos adquiridos, los derechos en curso de consolidación y la Progresividad del derecho.

Lo anterior se complementa con principios emanados de instrumentos del Derecho Internacional de la Seguridad Social como son los Convenios y Recomendaciones de la OIT, la Declaración de Filadelfia, la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la



Carta de la OEA y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, como son el Financiamiento colectivo, el Diálogo Social y el Enfoque de Género y Diversidad.

También se precisan algunos principios contemplados en el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, con el fin de superar las problemáticas presentadas con el Sistema Dual, como son la Integralidad, la Unidad, la Participación y la Sostenibilidad financiera-actuarial a largo plazo.” (Ministerio de Trabajo, 2023, p. 95).

Esto demuestra la existencia de los principios de la seguridad social en Colombia y cómo se han ido ampliando o redefiniendo conforme las necesidades de la sociedad y del país a lo largo de su historia.

#### **IV. Problemáticas tradicionales y contemporáneas de la seguridad social en Colombia**

La seguridad social no escapa a las tensiones políticas y económicas de cada país, circunstancias que varían ostensiblemente dependiendo de su momento histórico y su nivel de desarrollo. En América Latina han sido recurrentes los problemas de cobertura, acceso a servicios y prestaciones, falta de recursos para la financiación del sistema, informalidad laboral, el envejecimiento, solo por mencionar algunos de los más relevantes.

En Colombia, desde la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, se han logrado avances importantes en materia de salud, los cuales se reflejan en la disminución de algunos de los indicadores trazadores acercándose a la media internacional; además, la afiliación al sistema supera el 98% de la población y en las zonas urbanas de ciudades grandes e intermedias los valores de atención de la enfermedad han crecido y el Estado ha aumentado casi tres veces el presupuesto en salud desde 1994.

Sin embargo, las cifras aportadas por el Ministerio de Salud y Protección Social, muestran que entre 2005 y 2020 en Colombia se produjeron en promedio 242.042

mueres al año; durante este periodo la tasa de mortalidad aumentó en un 31,7%, pasando de 455,3 a 597,2 muertes por cada 100.000 personas, que corresponde a 81.381 muertes más en 2020 que en 2015.

Además, se considera que para cada uno de los 30 indicadores comprometidos en las metas de salud dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, consignados en el documento Conpes 3918 de 2018, existe una importante distancia en el cumplimiento actual para llegar a la meta en 2030, en al menos 16 de los 30 indicadores, observando inclusive una diferencia entre los departamentos y regiones del país, como muestra de las inequidades territoriales que exigen la priorización de acciones (Ministerio de Salud y Protección Social, 2023, pp. 75-89).

Otra problemática de la seguridad social en salud radica en las crecientes reclamaciones judiciales en la búsqueda de acceso a sus servicios, primordialmente a través de las acciones de tutela, conforme el artículo 86 de la Constitución Política, que faculta a los ciudadanos para reclamar ante los jueces de la República el cumplimiento y protección de los derechos fundamentales, pues durante los años 1999 a 2021 el 33,9% de las tutelas presentadas estaban relacionadas con este derecho.

Hasta el año 2016, estas tutelas estaban motivadas principalmente por problemas de acceso a servicios incluidos en el Plan Obligatorio de Salud (POS) en casi un 70%. Empero, después de la aprobación de la Ley Estatutaria 1751 de 2015, las principales causas fueron: (i) la postergación para la práctica de procedimientos médicos autorizados por EPS, con un 22,31%; (ii) la postergación y/o aplazamiento de citas médicas con especialistas, con el 15,37%; (iii) la demora en la entrega de medicamentos y/o suministro de tecnologías en salud, con un 26,99%; y (iv) la solicitud de servicios complementarios no financiados por UPC y tampoco excluidos, con el 12,25%. Es decir que el 64,67% correspondían a acciones de tutela presentadas para recibir procedimientos, citas y tratamientos pagados previamente por el Estado (Ministerio de Salud y Protección Social, 2023, pp. 93-94).

En igual sentido, las Peticiones, Quejas, Reclamos y Sugerencias (PQRS) presentadas por la ciudadanía a la Superintendencia Nacional de Salud se incrementaron, por cuanto esta entidad recibió para el año 2009 un total de 7.434, mientras que para el año 2021 recibió 996.733, es decir que se aumentaron en 1340%. Las principales causas fueron la falta de acceso oportuno a citas médicas especializadas, entrega de medicamentos y servicios médicos como imagenología y laboratorio (Ministerio de Salud y Protección Social, 2023, pp. 95-96).

De otra parte, en relación con el Sistema General de Pensiones, se tiene que la transición demográfica de la población y la informalidad laboral vienen presionando constantemente el sistema, al punto que la población total del país asciende a 51.105.810 habitantes, de los cuales, 7.107.914 personas son mayores de 60 años, o adultos mayores, lo que equivale al 13.9% de la población total (DANE, 2021).

En el año 1992, el 20% de la población estaba cubierta por el Sistema General de Pensiones, en contraste con el promedio de 61,2% de cobertura de América Latina. Actualmente, con la aplicación del sistema dual Prima Media con Prestación Definida y Ahorro Individual con Solidaridad, se puede afirmar que es muy poco lo que se ha logrado avanzar en cobertura, pues la cifra pasó apenas al 24,6% de las personas en edad de retiro en 2019, mientras que el porcentaje mínimo establecido por la OIT es del 50% (Ministerio de Trabajo, 2023, pp. 71-74).

Esto, por cuanto los prolongados cambios generacionales que permitirían incrementar la cobertura del ahorro individual no se han dado, por lo que trabajadores domésticos, autónomos, empleados de microempresas o trabajadores agrícolas no han podido convertirse en sujetos cotizantes; pues, según cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE (2024), en el trimestre enero - marzo 2024, la proporción de ocupados informales fue 56,3%.

Esta tendencia no dista mucho en la cobertura de mecanismos no contributivos y semicontributivos, en razón que, para el año 2021 el Programa de Protección Social al Adulto Mayor “Colombia Mayor” tuvo 1.800.621 beneficiarios; es decir, un

26% del total de adultos mayores de 60 años, en tanto que el programa de Beneficios Económicos Periódicos –BEPS- contó con 1.657.300 vinculados en el mismo año (DANE, 2021).

Inclusive, si se integrara el beneficio de Colombia Mayor con el ingreso que pueden representar los BEPS, además del Programa de Subsidio al Aporte para Pensión, que es una subvención del régimen contributivo pensional, se llegaría apenas a 16.830 beneficiarios con un promedio de ingreso de \$326.143, el cual resulta inferior a los límites de la línea de pobreza monetaria, que para el año 2021 se determinó en \$354.031 (DANE, 2021).

Así mismo, la equivalencia entre prestación y capital ahorrado no permite la expresión de la solidaridad, al no existir transferencias entre una o varias generaciones, ni entre géneros, pues en los sistemas de capitalización sólo entre el 27% y el 28% de los afiliados recibirá pensión, frente a un 59% que lo hará en el sistema público, aspectos que han hecho necesaria la intervención estatal para asumir el costo de transición entre el sistema público y el privado, realizar regulación y control, y garantizar los recursos para completar las pensiones del sistema de prima media y para las mínimas de la capitalización (Ministerio de Trabajo, 2023, p. 73).

En paralelo a las tradicionales problemáticas de la seguridad social ya analizadas, han surgido nuevos retos que sin duda alguna están impactando a la seguridad social a nivel global; aun no es posible vislumbrar sus efectos o grados de afectación plenamente en cada una de sus áreas, pero ello no impide a sus instituciones estar preparadas para enfrentarlos, sin perder de vista su filosofía y razón de ser, como modelo histórico concebido para la satisfacción de las necesidades básicas humanas y superar la pobreza y la miseria.

Uno de los problemas centrales que en la actualidad pone en riesgo la existencia humana y eleva la pobreza es el cambio climático, debido a: (i) el aumento de eventos climáticos extremos y desastres que afectan los medios de vida de las

personas más pobres; (ii) la degradación del capital natural y de los ecosistemas, como consecuencia de actividades humanas como la deforestación, malas prácticas agrícolas, sobreexplotación de recursos y contaminación, pues la destrucción de los activos ambientales afecta a las poblaciones pobres, en especial rurales, cuyos medios de vida dependen de los ecosistemas y además generan beneficios para el conjunto de la población; y (iii) los impactos negativos de las medidas de descarbonización de las economías, debido a que su implementación deriva en la eliminación de puestos de trabajo y fuentes de ingreso en ciertos sectores de la economía, y genera en aumentos significativos de los precios de bienes y servicios de primera necesidad (BID, 2023).

Aparte de la pobreza, la inseguridad alimentaria, la pérdida de activos y medios de vida que ocasiona el cambio climático, es importante dimensionar el impacto negativo que este fenómeno genera en la salud de las personas, lo que a su vez presiona y eleva el gasto público en salud para la atención de enfermedades crónicas no transmisibles en la población afectada, aspectos en los cuales la seguridad social está llamada a jugar un papel trascendental en los esfuerzos de adaptación y mitigación del cambio climático, a nivel de financiamiento y el diseño de instrumentos, programas y mecanismos que respondan a estas problemáticas.

Adicionalmente, otro de los fenómenos recientes que impactará a la seguridad social es la irrupción de la inteligencia artificial, por cuanto según cifras del Fondo Monetario Internacional -FMI- (2024), casi un 40% del empleo mundial estará afectado por ello debido a su incidencia en trabajos de alta cualificación, por lo que en las economías avanzadas representará mayores riesgos, ya que alrededor de un 60% de los empleos podrían verse afectados.

Sin embargo, la mitad de los empleos expuestos podrían beneficiarse de la integración de la inteligencia artificial, mientras que, en la otra mitad, las aplicaciones podrán ejecutar las tareas que en la actualidad son realizadas por seres humanos, lo cual podría reducir la demanda de mano de obra, con una

consiguiente reducción de los salarios y la contratación, o simplemente con la desaparición de empleos.

Aunque estos hallazgos revelan que en las economías de mercados emergentes y en desarrollo la inteligencia artificial provocará menos trastornos, muchos de estos países no cuentan con la infraestructura ni la fuerza laboral cualificada necesaria para explotar las ventajas de ella, lo cual crea el riesgo de que esta tecnología profundice la desigualdad entre las naciones y entre los mismos trabajadores, ya que aquellos que saquen mayor provecho de esta herramienta aumentarán desproporcionadamente su renta, y los aumentos en la productividad de las empresas que la adoptan probablemente elevarán el rendimiento del capital, exacerbando aún más la desigualdad social (FMI, 2024).

Ante este panorama, la actual tendencia exige que estos riesgos se aborden de manera proactiva y que los países se preparen oportunamente para ello, con el fin de evitar que esta tecnología agudice más las tensiones sociales, ámbito en el cual la seguridad social vuelve al rescate al desempeñar un papel crucial para la protección de los trabajadores vulnerables que se verán afectados, proteger sus medios de vida y reducir las desigualdades para enfrentar esta irreversible transición tecnológica del siglo XXI.

## **V. El desarrollo sostenible**

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas -ONU- (2023), el objetivo principal del desarrollo sostenible es lograr un equilibrio entre los intereses medioambientales, sociales y económicos, con el fin de abordar los retos globales actuales sin comprometer las perspectivas de las generaciones futuras para enfrentar los suyos. Esto exige que se mantengan en óptimo funcionamiento tres áreas diferentes, como son: crecimiento económico, inclusión social y protección del medio ambiente, pues la afectación de alguna de ellas necesariamente repercute en las otras de modo negativo.

Tomando en consideración que el actual desarrollo es insostenible por el rompimiento del frágil equilibrio entre estas tres dimensiones, se ha dado paso a la ocurrencia de fenómenos catastróficos para la humanidad, tales como el cambio climático, la destrucción del medio ambiente, los conflictos, la pobreza, el hambre, la desigualdad e inestabilidad social, entre otros.

Estas situaciones conllevaron a que, en el año 2015, los Estados miembros de la ONU convirtieran su visión del desarrollo sostenible en un plan para alcanzarlo llamado “la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, que a su vez contiene diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con ambiciosas metas para 2030 que abarcan las tres dimensiones del desarrollo sostenible ya referenciadas. Estos objetivos son:

1. Fin de la pobreza.
2. Hambre cero.
3. Salud y bienestar.
4. Educación y calidad.
5. Igualdad de género.
6. Agua limpia y saneamiento.
7. Energía asequible y no contaminante.
8. Trabajo decente y crecimiento económico.
9. Industria, innovación e infraestructura
- 10.Reducción de las desigualdades
- 11.Ciudades y comunidades sostenibles
- 12.Producción y consumo responsable
- 13.Acción por el clima
- 14.Vida submarina
- 15.Vida de ecosistemas terrestres
- 16.Paz, justicia e instituciones solidas
- 17.Alianzas para lograr los objetivos

Para avanzar en la agenda del desarrollo sostenible, existe el compromiso de los gobiernos para incorporar estos objetivos dentro de sus planes nacionales, destacando que, en el caso colombiano, a través del documento Conpes 3918 del 15 de marzo de 2018, se adoptó la Estrategia para la implementación de los ODS en Colombia, donde se puede evidenciar la estrecha relación que la seguridad social tiene con varios de estos objetivos.

Adicionalmente, se propende por la incorporación de estos objetivos en los regímenes normativos públicos y privados, los acuerdos de libre comercio, las directivas de la Unión Europea, los códigos de conducta de las empresas, los acuerdos-marco mundiales, las iniciativas de la ONU como el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, y otros instrumentos relacionados con la sostenibilidad. Inclusive, en la Unión Europea y sus Estados miembros, se impone al sector privado la obligación de garantizar el respeto de las normas de protección de los derechos humanos relacionadas con sus actividades empresariales, incluidas sus cadenas de valor mundiales.

## **Conclusiones**

Los principios de la seguridad social son el reflejo de la fundamentación ética y moral de una sociedad, por lo cual se constituyen en mínimos éticos exigibles para el Estado colombiano que se articulan con sus valores y principios fundantes, así como los fines esenciales que está llamado a cumplir, con el objeto de proteger a sus habitantes frente a determinadas necesidades básicas y contingencias que se derivan de la existencia misma y de la dignidad humana, para lo cual gozan de reconocimiento como derechos subjetivos.

Adicionalmente, estos principios se irradian en todo el ordenamiento jurídico colombiano, siendo punto obligado de referencia para el legislador, los gobernantes de turno y las autoridades que garantizan las prestaciones que otorga la seguridad social. También, actúan como fuente de derecho en caso de insuficiencia de la ley, sirven como pauta hermenéutica para los jueces e intérpretes judiciales, influyen en



las regulaciones que con base en ellos se expiden y sirven de justificación para ese fin, al punto que su alejamiento de los principios de la seguridad social las convierte en injustas y antiéticas.

De este modo, los principios de la seguridad social podrían desempeñar un papel fundamental para contribuir a la solución de las problemáticas tradicionales y contemporáneas sobre la materia en Colombia, en la medida que obligan a repensar los cimientos de sus instituciones, sus valores fundantes y los ideales que la sociedad se proyecta materializar en este momento histórico pensando en sus futuras generaciones, en un contexto de desarrollo sostenible que permita lograr un equilibrio entre los intereses medioambientales, sociales y económicos para abordar los retos actuales de la humanidad.

Así que, reflexionar sobre la actual pertinencia y utilidad de los principios de la seguridad social, es más que necesario dado que las discusiones sobre las reformas que requiere el sistema, en muchas ocasiones terminan diluyéndose en aspectos formales, técnicos, jurídicos, procedimentales o económicos, perdiendo de vista los aspectos éticos y morales que de antaño le abrieron paso a la seguridad social, o el abordaje de los retos actuales para lograr el desarrollo sostenible, en tanto que los derechos que garantiza la seguridad social hacen parte de la dimensión social de la sostenibilidad y, a la vez, son impactados por sus dimensiones económica y ambiental.

De este modo, cualquier reforma que sobre el particular se formule en Colombia, ineludiblemente debe pasar de forma previa por el tamiz de los principios de la seguridad social y los ODS, con el objeto de valorar y evaluar si con los cambios planteados se satisfacen o no en mayor medida cada uno de ellos, en procura de superar las problemáticas tradicionales y contemporáneas de la seguridad social en nuestro país, así como aportar al desarrollo sostenible en el largo plazo.

## **Bibliografía**

- Acevedo, A. (2010). La seguridad social. Historia, marco normativo, principios y vislumbres de un Estado de derecho en Colombia. *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, 15, 191-204.
- Arenas, G. (s. f.). El Trabajo y la Seguridad Social en la Constitución de 1991, 32-77.
- Banco Interamericano de Desarrollo –BID (2023). Protección social y cambio climático: ¿cómo proteger a los hogares más vulnerables frente a las nuevas amenazas climáticas?, (autores) Bagolle et. al. Serie. IDB-PB-375. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/proteccion-social-y-cambio-climatico-como-protger-los-hogares-mas-vulnerables-frente-las-nuevas>.
- Barrera, P. (2012). Principialística y derecho administrativo. *Tesis Maestría en Derecho Administrativo. Universidad Libre de Colombia. Bogotá D.C.*
- Buenaga, O. (2016). El derecho a la seguridad social. Fundamentos éticos y principios configuradores. Tesis Doctoral. *Universidad de Cantabria. Facultad de Derecho. Departamento de Derecho Público.*
- Cecchini S., & Martínez R. (2011). Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos. Santiago de Chile, Chile. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2593/1/S2011914\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2593/1/S2011914_es.pdf).
- Cortés, J. (2009). *Derecho de la Protección Social (1.a ed.)*. Bogotá D.C., Colombia: Legis.
- Cortés, J. (2011). *Subsidio Familiar y Servicios Sociales en Colombia. Régimen Actual y Perspectivas (1.a ed.)*. Bogotá D.C., Colombia: Legis.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- (2021). *Personas mayores en Colombia, hacia la inclusión y la participación. XV Congreso Internacional de Envejecimiento y Vejez: “Década del Envejecimiento*

Saludable 2020 - 2030". Noviembre 19. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/nov-2021-nota-estadistica-personas-mayores-en-colombia-presentacion.pdf>.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- (2024). Ocupación informal Trimestre enero - marzo 2024. Boletín Técnico. Bogotá D.C., 10 de mayo. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/bol-GEIHEISS-ene2024-mar2024.pdf>.

Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. (1988). Hermenéutica Jurídica. Curso de capacitación para jueces de la República.

Fondo Monetario Internacional -FMI (2024). La economía mundial transformada por la inteligencia artificial ha de beneficiar a la humanidad, (autor) Georgieva K. Recuperado de <https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2024/01/14/ai-will-transform-the-global-economy-lets-make-sure-it-benefits-humanity>

González, A. (2018). Los principios generales del derecho. 1ª ed. Bogotá D.C. *Leyer Editores*. ISBN 978-958-769-758-2.

González, P. et al. (2017). Historia de la Seguridad Social en Colombia, en Monsalve, M. et. al., (coords). "Historia de la seguridad social en América Latina". Instituto Latinoamericano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social ILTRAS. Universidad de Medellín. 1ª ed. ISBN: 978-958-8992-47-1.

Goyes, I. & Hidalgo, M. (2013), Principios jurisprudenciales de los riesgos laborales en Colombia. Revista Pensamiento Jurídico, No. 36, enero - abril, Bogotá, 2013. 141 – 172.

Jaramillo Jassir, I. (2010). Principios constitucionales y legales del Derecho del Trabajo colombiano. 1ª ed. Bogotá D.C. *Editorial Universidad del Rosario*. ISBN 978-958-738-158-0.

Maldonado, G. (2018). Derecho Internacional de la seguridad social. 1ª ed. Bogotá D.C. *Leyer Editores*. ISBN 978-958-769-759-9.

Maldonado, G (2018). Características de la Regulación, Inspección, Vigilancia y Control de los Intermediarios en la Afiliación de los Trabajadores Independientes a la Seguridad Social en Colombia en los años 2005 a 2015. Universidad Santo Tomás de Bogotá.

Maldonado, G. (2019). La seguridad social. Constitucionalización y convencionalización del derecho en América Latina y el Caribe. 1ª ed. Bogotá D.C. *Leyer Editores*. ISBN 978-958-769-918-0.

Ministerio de Salud y Protección Social, (2023). Proyecto de Ley “por medio de la cual se transforma el sistema de salud en Colombia y se dictan otras disposiciones”. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/proyecto-ley-reforma-salud-msps.pdf>.

Ministerio de Trabajo. (2023). Proyecto de Ley “por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez”. Recuperado de <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/p-ley-2022-2024/2883-proyecto-de-ley-293-de-2023>

Nugent, R. (1997). La seguridad social: su historia y sus fuentes. México D.F. Recuperado de <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/139-instituciones-de-derecho-del-trabajo-y-de-la-seguridad-social>.

Organización de las Naciones Unidas -ONU (2023). ¿En qué consiste el desarrollo sostenible? Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2023/08/what-is-sustainable-development/#:~:text=El%20desarrollo%20sostenible%20implica%20c%C3%B3mo,por%20un%20mundo%20m%C3%A1s%20sostenible.>

Suárez-Rodríguez, J. (2016). El fundamento de los principios jurídicos: una cuestión problemática. *Revista Civilizar Ciencias Sociales y Humanas* 16(30), 51-62.