

# **U**na aproximación hacia las determinantes de la afiliación colectiva irregular de los trabajadores independientes al sistema de seguridad social integral colombiano\*

*An approach to the determinants of the  
irregular collective affiliation of independent  
workers to the Colombian comprehensive  
social security system*

**Guillermo Alfonso Maldonado Sierra\*\***

---

\* Este artículo es producto de la investigación "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", realizada entre los años 2016 y 2018 para optar por el título de magíster en Protección Social de la Universidad Santo Tomás.  
Recibido el 4 de marzo de 2019. Aceptado el 5 de mayo de 2023.

\*\* Abogado egresado de la Universidad Autónoma de Colombia. Especialista en Derecho Constitucional de la Universidad del Rosario. Magíster en Protección Social de la Universidad Santo Tomás. Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3582-4870>

## RESUMEN

En este artículo se aborda la problemática de la informalidad y la incidencia del contexto económico en la afiliación de los trabajadores independientes a la seguridad social en Colombia. También se describe el proceso de afiliación colectiva de dicha población al Sistema de Seguridad Social Integral, como respuesta estatal a su déficit histórico de protección social, recabando en su historia y las experiencias internacionales que en América Latina se tienen al respecto. Además, se ubica el lugar de la informalidad en el Sistema de Protección Social a la luz de los planes nacionales de desarrollo de los últimos cinco gobiernos, y se inserta sucesivamente en el análisis concreto del fenómeno de la afiliación colectiva irregular y sus posibles determinantes. Finalmente, se presentan algunas conclusiones para conjurar este fenómeno, las que a su vez se constituyen en enormes retos de la política pública nacional.

## PALABRAS CLAVE

Afiliación colectiva, informalidad, protección social, seguridad social, trabajadores independientes.

## ABSTRACT

This article addresses the problem of informality and the incidence of the economic context on the affiliation of self-employed workers to social security in Colombia. It describes the process of collective bargaining of this population to a Comprehensive Social Security System, as a State's response to its historical deficit of social protection, based on its history and international experiences in Latin America. In addition, this article locates the place of informality in the Social Protection System in the light of the National Development Plans of the last five governments, inserting itself successively in the concrete analysis of the phenomenon of irregular collective affiliation and its possible determinants. Finally, it presents some conclusions on how to avoid this phenomenon, which in turn constitute enormous challenges for national public policy.

## KEYWORDS

Collective bargaining, independent workers, informality, social protection, social security.

## 1. LA AFILIACIÓN DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES A LA SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA: EL CONTEXTO ECONÓMICO Y EL PROBLEMA DE LA INFORMALIDAD

Galvis<sup>1</sup> y Quejada *et al.*<sup>2</sup> coinciden en afirmar que el término *informalidad* se acuñó en el mundo en los años setenta del siglo XX para referirse a aquellas actividades económicas que estaban por fuera de la estructura productiva convencional en las cuales se empleaba gran parte de la población, pero que en muchos casos no estaba reportada en las estadísticas oficiales. En el caso de América Latina, estos autores señalan que el concepto comenzó a emplearse a partir de 1973, en un estudio del Programa de Empleo para América Latina (PREALC) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que fue el precursor de los primeros estudios empíricos y postulados teóricos de la informalidad en la región.

Aunque en el plano económico y sociológico la informalidad presenta varias explicaciones e inclusive se han formulado teorías desde el institucionalismo o el estructuralismo, conforme lo reseña Galvis<sup>3</sup>. Lo cierto es que este fenómeno es el resultado de un proceso histórico en el cual los modelos de desarrollo económico adoptados por el país entre la primera y la segunda mitad del siglo XX han tenido mucho que ver.

Según Filgueira<sup>4</sup>, el Modelo de Sustitución de Importaciones, acogido paralelamente en América Latina desde 1930 hasta 1980 aproximadamente, bajo la articulación e inspiración keynesiana de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), exigía que el Estado asumiera un papel central en el proceso de desarrollo económico y social, pues con el apoyo de las divisas generadas por los productos primarios de exportación financiaba el crecimiento de la industria y estimulaba la producción interna por la vía de subsidios y medidas proteccionistas, absorbía la mano de obra excedente y proveía el capital para obras básicas de infraestructura económica y social.

A su vez, este proceso de industrialización debía generar pleno empleo y alrededor de la relación salarial obrero-patronal se estructuraría el eje central de la seguridad social y se proveerían sus principales formas de protección para los

---

1 Luis Armando Galvis, *Informalidad laboral en las áreas urbanas de Colombia* (Coyuntura Económica, Investigación Económica y Social, XLII, n.º 1, 2012), 15-51, [https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/271/Co\\_Eco\\_Sem1\\_2012\\_Galvis.pdf](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/271/Co_Eco_Sem1_2012_Galvis.pdf)

2 Raúl Quejada Pérez, Martha Yáñez Contreras y Kelly Cano Hernández, "Determinantes de la informalidad laboral: un análisis para Colombia", *Investigación & Desarrollo* 22, n.º 1 (2014): 189, <http://rciencifas.uninorte.edu.co/index.php/investigacion/article/view/3078/4051>

3 Quejada Pérez *et al.*, "Determinantes de la Informalidad Laboral", 17-20.

4 Fernando Filgueira, "Capítulo II. Modelos de desarrollo, matriz del Estado social y herramientas de las políticas sociales latinoamericanas", en *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización* (Santiago de Chile: Cepal, 2015), 61, [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38821/S1500279\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38821/S1500279_es.pdf)

diferentes riesgos. Vega<sup>5</sup> refiere que en el caso colombiano este escenario macroeconómico también dio lugar a la creación de las primeras instituciones de la seguridad social entre 1938 y 1960: el Ministerio de Trabajo, con la Ley 96 de 1938; el Ministerio de Higiene, con la Ley 27 de 1946, y el Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ICSS), con la Ley 90 de 1946. Además, se expidieron las primeras legislaciones laborales y los sistemas de subsidio familiar, plasmados en la Ley 6 de 1945, el Código Sustantivo del Trabajo, los decretos 180 de 1956 y 118 de 1957, entre otros.

Entre 1960 y 1977 se dio un periodo de auge económico del modelo de desarrollo cepalino y un intento de expansión de la seguridad social y el subsidio familiar. Apareció el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, con la Ley 75 de 1968, como institución encargada de resolver los problemas de la niñez y la familia. Y se llevaron a cabo varios intentos de integración pública de los fragmentados servicios de salud en el país, mediante la creación del Sistema Nacional de Salud y la reforma al ICSS.

Una de las características principales de la seguridad social nacional en este periodo fue el surgimiento de un sistema dual, el cual puso en evidencia los problemas de equidad que este modelo económico generó entre los que hacían parte del sistema de base contributiva y los que no. Concretamente, esta dualidad se presentó, de una parte, con la creación del Instituto de Seguros Sociales y las cajas de previsión social, mecanismos de seguridad social obligatorios para los trabajadores formales de los sectores privado y público, respectivamente, cuyo fin fue afrontar los riesgos de muerte, enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y, de otra parte, con la creación de un Sistema Nacional de Salud de corte público, asistencialista y caracterizado por su organización vertical y planeación centralizada.

Se discute si el modelo cepalino contribuyó o no a la consolidación de un Estado de bienestar a la imagen y semejanza de los modelos europeos de la segunda posguerra. Al respecto, Filgueira<sup>6</sup> resalta que, si bien este modelo se apoyó en una ciudadanía laboral regulada y estratificada, toda vez que la condición de trabajador formal era la que determinaba el acceso a los derechos y prestaciones de la seguridad social, marcando una tendencia hacia la segmentación entre los de adentro y los de afuera, en últimas este modelo se constituyó en el primer esfuerzo de construcción de ciudadanía social en América Latina.

Por su parte, Rodríguez<sup>7</sup> asume una postura más crítica al considerar, entre otros aspectos, que en América Latina este modelo fue un fordismo incompleto, ya

---

5 Manuel Vega, "Transformaciones en la protección social en Colombia. 1946-1993" (Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2010).

6 Filgueira, "Capítulo II. Modelos de desarrollo", 61.

7 Óscar Rodríguez, "La difícil consolidación de un Estado de Bienestar", en *Desarrollo económico y*

que no fue posible aumentar el nivel de inversiones para importaciones de bienes de equipo y, al no extenderse la relación salarial, el poder adquisitivo de la población se redujo significativamente. Además, concluye que las transformaciones del Estado colombiano y sus herramientas keynesianas nos acercaron a un Estado de bienestar con ciertas especificidades.

En todo caso, los unos y los otros convergen en que este modelo fue incapaz de alcanzar el pleno empleo y absorber la totalidad de la mano de obra, por cuanto quedó excluida de los beneficios de la relación salarial y la seguridad social una amplia franja de la población económicamente activa. Aquí es donde el Estado empieza a buscar estrategias de expansión para disminuir esta inequidad, preocupación que se refleja en el artículo 7 del Decreto Ley 1650 de 1977, al permitir la afiliación voluntaria al seguro social de otros sectores de población, como los pequeños patronos y los trabajadores independientes o autónomos.

No obstante, Filgueira aduce que este modelo entró en declive en los años setenta por la pérdida de dinamismo en el crecimiento económico de América Latina, que coincidiría con una crisis generalizada de la seguridad social atribuida a la maduración de los sistemas por el incremento del número de beneficiarios, mayor longevidad, tendencia al envejecimiento en los países de mayor avance demográfico y prácticas clientelistas en los requisitos de elegibilidad. Estos aspectos generaron problemas actuariales en los sistemas de seguridad social, que se sumaron a las limitaciones fiscales de los Estados para sostener los esfuerzos de expansión en salud y educación<sup>8</sup>.

Vega, por su parte, destaca que para el caso colombiano la bonanza cafetera que se vivió en la década de los ochenta desestimuló el proceso de industrialización que se venía presentando en el país. El debate nacional se centró en la función del Estado en la economía y el consecuente protagonismo que allí debía cobrar la participación del mercado, y se comenzaron a sentar las bases para el cambio de régimen de acumulación y las transformaciones institucionales, procesos a los que se sumó el aumento del desempleo abierto y la informalidad laboral<sup>9</sup>.

La informalidad laboral, como cualquier fenómeno, presenta unas características, una evolución particular y unas determinantes que inducen a las personas a permanecer en ella. Quejada *et al.* afirman que entre las principales causas de la informalidad en Colombia se encuentran el desempleo, el género, la edad y el nivel educativo –por cuanto a menor grado de educación es más remota la posibilidad de obtener un empleo formal, aunque la educación por sí sola no garantiza

---

*social en Colombia. Siglo XX*, ed. Gabriel Misas Arango (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2001), 203-230, [https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/2531/266\\_-\\_10\\_Capi\\_9.pdf](https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/2531/266_-_10_Capi_9.pdf).

8 Filgueira, "Capítulo II. Modelos de desarrollo", 67.

9 Vega, "Transformaciones en la protección social en Colombia", 153.

la consecución de un empleo de este tipo—, la globalización y la apertura que para algunos representa mayor comercio y oportunidades laborales, mientras que para otros incentiva la informalidad cuando los países no están preparados para afrontar estos procesos. También señalan como determinantes de la informalidad la regulación del mercado laboral, el tamaño del sector público, el tipo de cambio real, el ciclo económico y desde luego el conflicto armado, puesto que los desplazamientos que este genera trasladan fuerza laboral a las ciudades que no puede ser absorbida plenamente por el mercado<sup>10</sup>. En lo geográfico, indica que, a nivel regional, “los niveles más altos de informalidad se presentan en ciudades por fuera del trapecio de mayor actividad económica del país, conformado por Bogotá, Cali, Medellín y Bucaramanga”<sup>11</sup>.

Cabe señalar que existe una relación intrínseca entre seguridad social e informalidad, no solo por el rompimiento del contrato social que esta implica y la dificultad del Estado para proveer protección social a los trabajadores informales —este es el ámbito de acción esencial del Estado social para generar un efecto desmercantilizador que los proteja de las vicisitudes del mercado como lo indica Giraldo<sup>12</sup>—, sino porque la primera es un criterio medular para medir estadísticamente a la segunda. Esta relación es clara en las mediciones trimestrales del mercado laboral realizadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en las que, además de definir unos criterios para clasificar a un trabajador como formal o informal, se cuantifica la proporción de informalidad, la proporción de ocupados con seguridad social y la proporción de ocupados sin seguridad social.

Para el trimestre marzo-mayo de 2018 el DANE informó que la proporción de ocupados informales en las 13 y 23 ciudades y áreas metropolitanas fue de 47,4 % y 48,5 % respectivamente y, en relación con la seguridad social, que durante este periodo el 92,4 % de los ocupados en las 13 ciudades y áreas metropolitanas reportaron estar afiliados a seguridad social en salud, de los cuales el 57,6 % pertenecía al régimen contributivo o especial como aportante, el 10,9 % al régimen contributivo o especial como beneficiario y el 23,4 % al régimen subsidiado, destacando que en pensiones la participación de los cotizantes fue 50,1 % de la población ocupada<sup>13</sup>.

---

10 Quejada Pérez *et al.*, “Determinantes de la informalidad laboral”, 135-141.

11 Galvis, *Informalidad laboral en las áreas urbanas de Colombia*, 35.

12 César Giraldo, *Política social contemporánea. Un paradigma en crisis* (Documentos FCE-CID, 70, 2016), 162.

13 Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], Medición de empleo informal y seguridad social (Boletín técnico, trimestre móvil marzo-mayo 2018, 13 de julio de 2018), [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech\\_informalidad/bol\\_ech\\_informalidad\\_mar18\\_may18.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_ech_informalidad_mar18_may18.pdf)

En ese sentido, Guataquí, García y Rodríguez<sup>14</sup> controvierten esta mirada institucional de la informalidad y propugnan un nuevo entendimiento de la misma, marco dentro del cual plantean el uso de una definición fuerte y otra definición débil de la formalidad. Para ello toman como base la cobertura de la seguridad social, con el fin de superar los errores metodológicos que detectaron en las encuestas del DANE y permitir una medición más acertada de este fenómeno.

En la primera definición se presentan unos criterios estrictos para tener a un trabajador como formal, tales como cotizar al régimen contributivo o especial de salud o a un fondo de pensiones, o si está pensionado, si tiene contrato escrito de trabajo o si gana más del 95 % del salario mínimo por hora. La segunda definición simplemente considera que un trabajador es formal si está afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Salud, ya sea a su régimen contributivo o subsidiado, o si está afiliado al régimen subsidiado de salud. Desde luego, las mediciones de la informalidad en uno y otro caso varían ostensiblemente, puesto que la tasa de informalidad para el año 2010 en sus definiciones fuerte y débil arrojan porcentajes de 63,13 % y 25,87 %, respectivamente.

De manera análoga, estas mediciones pueden fluctuar de acuerdo a la definición que, en sentido estricto, se construya del trabajo independiente. El DANE considera que una persona es ocupada informal si se enmarca bajo unas situaciones muy específicas<sup>15</sup>, mientras que la definición de trabajo independiente acogida por la OIT<sup>16</sup> es más simple, genérica y permite abarcar con mayor amplitud otros grupos de trabajadores, puesto que se compone de cuatro subsectores de trabajadores: trabajadores por cuenta propia, miembros de cooperativas de productores, empleadores y trabajadores familiares auxiliares.

Así las cosas, la estimación de la informalidad laboral en Colombia dependerá del concepto que se tenga de esta. La afiliación a la seguridad social es un indicador para medir su incidencia que, en el caso colombiano, ha sido un problema persistente heredado de anteriores modelos de desarrollo económico que no lograron absorber la totalidad de la mano de obra disponible y que dejaron por fuera de la relación salarial a grupos importantes de trabajadores que quedaron expuestos al desempleo, la informalidad y a la negación de los beneficios que históricamente se cimentaron alrededor de aquella relación, entre ellos, el de la seguridad social.

14 Juan Carlos Guataquí, Andrés Felipe García y Mauricio Rodríguez, *El perfil de la informalidad laboral en Colombia* (Serie Documentos de Trabajo, 95, marzo de 2011), <https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/15f7ab4f-7d52-4e73-8e0e-0142c4b41326/content>

15 DANE, *Boletín Técnico*, 11.

16 Organización Internacional del Trabajo [OIT], *Clasificación internacional de la Situación en el Empleo (CISE) - Estadística* (OIT, 2018).

## 2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA AFILIACIÓN COLECTIVA DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES A LA SEGURIDAD SOCIAL

El Ministerio de Salud y Protección Social (Minsalud) define la afiliación colectiva de la siguiente forma:

La afiliación colectiva es uno de los mecanismos por los cuales los trabajadores independientes se afilian de manera voluntaria, efectúan los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y reportan las novedades a través de un intermediario, quien realiza una gestión grupal ante las administradoras (EPS, AFP, ARL, CCF), para lo cual, esta entidad, debe estar autorizada previamente por el Ministerio de Salud y Protección Social<sup>17</sup>.

La función de agrupar y afiliar colectivamente a los trabajadores independientes al Sistema de Seguridad Social Integral (SSSI) en Colombia puede ser ejercida solamente por las asociaciones, agremiaciones y congregaciones religiosas que se encuentren previamente autorizadas por Minsalud, para lo cual deben acreditar el cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 3.2.6.5 del Decreto 780 de 2016<sup>18</sup>.

Esta idea se inspiró en el mutualismo de previsión social europeo<sup>19</sup>, que históricamente ha estado conformado por entidades privadas sin ánimo de lucro ubicadas por fuera del marco de la seguridad social pública “y que ejercen una modalidad aseguradora de carácter voluntario, encaminada a proteger a sus miembros contra circunstancias o acontecimientos de carácter fortuito y previsible, mediante aportaciones directas de sus asociados o de otras entidades o personas protectoras”<sup>20</sup>.

Esta institución hace parte de la esencia de la seguridad social y ha desempeñado un rol importante en la historia del país como mecanismo alternativo o suplementario de protección social, en la medida que emergió como respuesta de diferentes grupos sociales con nexos u objetivos comunes para hacer frente a la carencia de seguridad social estatal en momentos en que era percibida como una cuestión de

---

17 Ministerio de Salud y Protección Social [Minsalud], “Régimen contributivo”, 2018, <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Regimencontributivo/Paginas/regimen-contributivo.aspx>

18 Minsalud, “Afiliaciones colectivas”, 2018, <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Regimencontributivo/Paginas/Afiliaciones-colectivas.aspx>

19 Ministerio de la Protección Social, *Programa de Apoyo a la Reforma a la Salud – PARS. Afiliación, pago y recaudo de aportes al Sistema general de seguridad social en salud* (Bogotá, 2008), 154-155

20 Pedro Torre San Cristóbal, “El mutualismo de previsión social”, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* 47 (2003): 60, <https://www.redalyc.org/pdf/174/17404708.pdf>

asistencia o caridad<sup>21</sup>. Esta vocación le ha permitido mantenerse vigente en la actualidad bajo la regulación del Decreto 1480 de 1989.

Es aquí donde el Estado colombiano ha tenido la intención de aprovechar la capacidad organizativa y de autogestión de estas entidades, incluso de las comunidades religiosas, para delegarles las funciones de afiliación a la seguridad social y recaudo de los aportes al sistema de sus trabajadores independientes miembros. Este es un mecanismo de vieja data concebido con el objetivo principal de expandir la cobertura a la seguridad social de este grupo poblacional, que en Colombia registra cinco etapas evolutivas, a saber:

- i) El Decreto 1138 de 1984 y la irrupción de las entidades agrupadoras como intermediarias en la afiliación y el pago de la seguridad social de los trabajadores independientes en el régimen del Instituto de Seguros Sociales.
- ii) La Ley 100 de 1993, que mantuvo esta alternativa de afiliación y la reglamentó mediante el Decreto 806 de 1998.
- iii) La primera reforma contenida en los decretos 1703 y 2400 de 2002, que adicionaron mayores exigencias para la obtención de la autorización y que pusieron de presente las problemáticas surgidas con las cooperativas y pre-cooperativas de trabajo asociado en Colombia, prohibiéndoles actuar como agrupadoras o mutuales para la afiliación colectiva.
- iv) La segunda reforma contenida en el Decreto 516 de 2004, que introdujo en su artículo 9 dos exigencias sin precedentes: (a) la acreditación bimestral ante la EPS de un número mínimo de tres mil (3000) afiliados, y (b) la constitución de una reserva o fondo especial para garantizar el pago de la seguridad social de sus afiliados por los primeros dos (2) meses siguientes a la constitución de la mora en sus aportes.
- v) La tercera reforma desarrollada en el Decreto 3615 de 2005 y sus modificaciones contenidas en los decretos 2313 de 2006, 2172 de 2009 y 692 de 2010, que parten de la base de que la afiliación colectiva de trabajadores independientes al SSSI solamente podrá ser desarrollada por medio de agremiaciones, asociaciones y comunidades religiosas previamente autorizadas por el Ministerio de la Protección Social, hoy Minsalud, abarcando nuevos requisitos para obtener dicha autorización.

---

21 La Constitución Política de 1886 no concibió como tal un derecho a la seguridad social. Con la expedición del Acto Legislativo 01 de 1936 se empezó a considerar la asistencia pública como una función del Estado que se debía prestar a quienes carecían de medios de subsistencia o estuvieran físicamente incapacitados para trabajar. Solo a partir de la promulgación de la Constitución Política de 1991 se incluyó la seguridad social como un derecho autónomo en su artículo 48. Cfr. Gerardo Arenas Monsalve, "El trabajo y la seguridad social en la Constitución de 1991", *Revista de Derecho Privado*, n.º 10 (1992): 31-77, <http://hdl.handle.net/1992/47262>.

### 3. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES RELACIONADAS CON LA AFILIACIÓN COLECTIVA

Durán *et al.*<sup>22</sup> destacan las principales innovaciones en los mecanismos de extensión de la cobertura de la seguridad social de los trabajadores independientes a escala mundial. Para tal fin presentan los casos particulares de Brasil, Cabo Verde, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Filipinas, Francia y Uruguay.

Este interesante documento dedica un aparte especial a los sistemas de afiliación colectiva en Colombia, Costa Rica y Ecuador, y su conveniencia especial para los trabajadores independientes de las zonas rurales, a quienes esta práctica favorece por el ahorro en tiempo y dinero que les representa. Lo anterior, toda vez que les evita los desplazamientos que implica su relación directa con la institución de seguridad social, al tiempo que simplifica el papeleo, el pago de contribuciones y el intercambio de información, debido al aprovechamiento de la estructura organizativa que agrupa al trabajador.

En el caso de los trabajadores independientes agrícolas, este describe que, bajo tal esquema, la organización de productores es la que se encarga de agruparlos y firmar el acuerdo mediante el cual se compromete con la institución aseguradora a registrar periódicamente a los afiliados, recaudar sus contribuciones y transferirlas al sistema.

En Costa Rica, este sistema es administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social, institución asignada para gestionar los convenios de aseguramiento con los campesinos organizados y otros grupos de trabajadores, con una vigencia anual renovable, y cuyos aportes se fijan en función de la actividad productiva que realizan los trabajadores afiliados a la organización y la capacidad contributiva del grupo afiliado.

En Ecuador, el Seguro Social Campesino permite brindar cobertura a los trabajadores autónomos agrícolas y pescadores artesanales, mediante el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y que en su condición de gestor directo y administrador del sistema de seguridad social garantiza la cobertura a toda la familia, en caso de enfermedad, y a la persona asegurada de manera directa, en caso de vejez, invalidez y muerte. En la organización campesina también recae la responsabilidad de recaudar las contribuciones y transferirlas al seguro social.

En el caso colombiano, aunque no existe una restricción para que el campesinado constituya sus propias asociaciones o agremiaciones de trabajadores independientes para la afiliación colectiva a la seguridad social, no hay un aprovechamiento

---

22 Fabio Durán Valverde, Jorge Flores Aguilar, José Francisco Ortiz Vindas, Daniel Muñoz Correa, Ana Carolina de Lima Vieira y Lou Tessier, *Innovaciones en la extensión de la cobertura del seguro social a los trabajadores independientes. Experiencias de Brasil, Cabo Verde, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Filipinas, Francia y Uruguay* (OIT, 2013).

directo de la capacidad de las organizaciones productivas campesinas que ya están constituidas. Por lo tanto, dicho esquema ha tenido un mayor impacto a nivel urbano, como se refleja en la distribución geográfica de las entidades que ya han sido autorizadas para dicho fin, cuyos domicilios tienen asiento en las principales ciudades del país<sup>23</sup>.

#### 4. LA AFILIACIÓN COLECTIVA Y SU LUGAR EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL COLOMBIANO

La *protección social*, como concepto, registra sus antecedentes internacionales en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, instrumento en el que se hace una tímida mención del concepto en los artículos 23 y 25, que, como lo plantea Morales<sup>24</sup>, es un concepto dinámico, por cuanto evoluciona con el progreso social y económico, y a su vez es integrador y articulador de diversos objetivos, valores y políticas. En todo caso, su discusión mantiene plena vigencia por los efectos colaterales generados por la globalización, la flexibilidad en el empleo y la proliferación de formas atípicas de trabajo.

Esta autora considera que los alcances del concepto varían según los enfoques y estrategias de los organismos internacionales que las formulan. En este sentido, refiere dos visiones inicialmente antagónicas de la protección social: (i) la diseñada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) junto con la OIT y (ii) la elaborada por el Banco Mundial.

La ONU definió la protección social como un

conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuesta a diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población<sup>25</sup>.

Este enfoque holístico de la protección social también fue acogido por la OIT, para la cual este concepto comprendía:

no solamente los regímenes de seguridad social sino también los planes privados o no obligatorios que persiguen un objetivo similar, por ejemplo las mutuas y

---

23 Minsalud, "Afiliaciones al sistema de salud pueden ser individuales o colectivas", 2018, <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Afiliaciones-al-sistema-de-salud-pueden-ser-individuales-o-colectivas.aspx>

24 María Ascensión Morales Ramírez, "Protección social: ¿concepto dinámico?", *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, n.º 2 (enero-junio, 2006): 201-222, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=429640257007>

25 Morales Ramírez, "Protección Social", 208.

los planes profesionales de pensiones. Se entiende también todo tipo de planes no obligatorios, estructurados o no, a condición de que las cotizaciones a los mismos no vengan determinadas exclusivamente por las fuerzas del mercado. Puede tratarse de un dispositivo de solidaridad colectiva o de un subsidio del patrón, o quizá del Estado<sup>26</sup>.

A pesar de lo anterior, en los últimos años se ha percibido que la ONU y la OIT han dado un giro conceptual hacia estrategias que en la práctica desarrollan un contenido más restringido o minimalista de la protección social. Por ejemplo, en la Recomendación 202 de 2012 de la OIT se exhorta a los países miembros a establecer pisos de protección social que mantengan garantías básicas o mínimas en materia de seguridad social y que aseguren durante el ciclo de vida a todas las personas “acceso a una atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso que aseguren conjuntamente un acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional”<sup>27</sup>.

Esta estrategia ha encontrado un amplio respaldo de la comunidad internacional, de lo cual dan cuenta el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, titulado *El futuro que queremos*, aprobado por la Asamblea General de la ONU el 27 de julio de 2012 por la Resolución A/RES/66/288<sup>28</sup>, los Objetivos de Desarrollo Sostenible aprobados por Resolución de la Asamblea General de la ONU A/RES/70/1 del 25 de septiembre de 2015<sup>29</sup> y el Plan de Acción de la Carta Social de las Américas de 2012, aprobado por el Consejo Permanente de la OEA el 11 de febrero de 2015<sup>30</sup>, entre otros.

Sin embargo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) refiere una concepción más optimista de la protección social cimentada en el enfoque de derechos, por cuanto considera que este concepto, aparte de propender a la búsqueda de ciertos niveles dignos de ingreso, “abarca una variedad de políticas y acciones en diversos ámbitos que deben promover el ejercicio de los derechos

---

26 Morales Ramírez, “Protección Social”, 209.

27 OIT, Recomendación n.º 202, sobre los pisos de protección social, R202 (30 de mayo de 2012), numeral 4, [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:3065524](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524)

28 Organización de Naciones Unidas [ONU], *El futuro que queremos* (Río de Janeiro, Brasil, 20-22 junio 2012), numerales 23 y 58, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/764Future-We-Want-SPANISH-for-Web.pdf>

29 Asamblea General de la ONU, *Resolución 70/1. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (25 de septiembre de 2015), objetivo 1, meta 1.3, [https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1\\_es.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf)

30 Consejo Permanente de la OEA, *Plan de Acción de la Carta Social de las Américas*, numerales 2.1 y siguientes, 11 de febrero de 2015, [https://scm.oas.org/doc\\_public/SPANISH/HIST\\_15/CP34128S04.doc](https://scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_15/CP34128S04.doc)

económicos, sociales y culturales (DESC) en el mercado laboral, la alimentación, la salud, las pensiones y el cuidado”<sup>31</sup>.

La otra visión presentada por Morales, que cuenta con una tradición propia en la protección social colombiana, es la del Banco Mundial, organismo que define la protección social como una “gama de medidas públicas que apoya a los miembros más pobres y vulnerables de una sociedad, y que ayuda a individuos, familias y comunidades a manejar mejor los factores de riesgo”<sup>32</sup>. Este enfoque, conocido como el del manejo social del riesgo, se concentra en focalizar las intervenciones sociales hacia la población desprotegida, vulnerable o pobre, y se estructuran en forma de red o programas sociales integrados que determinan incentivos, requisitos o condiciones que deben cumplir sus beneficiarios.

En el documento Conpes 3144 de 2001, que creó el Sistema Social de Riesgo y el Fondo de Protección Social, se puede apreciar la determinación de la adopción de la estrategia del manejo social de riesgo para dar respuesta a la problemática social que la crisis económica que el país atravesaba en esa época desencadenó. Esto también se evidencia en la Ley 789 de 2002, que define el sistema de protección social como “el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos”<sup>33</sup>.

Esta estrategia fue reiterada en los planes de desarrollo que adoptaron los gobiernos de turno, con un elemento característico: la dicotomía entre el aseguramiento y el asistencialismo<sup>34</sup>. El Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”, en su componente de “Ampliación y mejoramiento de la protección y la seguridad social”<sup>35</sup>, consideró como acción prioritaria la implementación de un Sistema Social de Riesgo que permitiera “consolidar una estrategia que proteja a la población más pobre y vulnerable mediante el desarrollo de instrumentos de prevención y asistencia social”<sup>36</sup>. Estas medidas se enfocaron en la actualización del Sisbén, brindar especial protección a las personas desplazadas, descentralizar gradualmente los principales programas sociales y establecer un ele-

31 Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], *Protección social*, 2018, <https://www.cepal.org/es/temas/proteccion-social>

32 Morales Ramírez, “Protección Social”, 209.

33 Ley 789 de 2002, por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo, 27 de diciembre de 2002, DO 45.046, art. 1.

34 Carlos Soto Iguarán, “Lucha contra la pobreza y extensión de la cobertura social en Colombia”, *OPERA*, n.º 18 (enero-junio de 2016): 50, <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/4534>

35 Departamento Nacional de Planeación [DNP], *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario* (Bogotá, 2003), 187-215, <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd.pdf>

36 DNP, *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006*, 215.

mento anticíclico en la red de protección social con la creación de un fondo para acumular recursos y gastarlos en tiempos de crisis.

A renglón seguido, el Plan formuló varias medidas para fortalecer el aseguramiento, entre ellas la de incrementar la cobertura del régimen subsidiado en cinco millones de nuevos afiliados<sup>37</sup>; implementar “acciones punitivas en contra de las personas con capacidad de pago que evadan y eludan su responsabilidad”<sup>38</sup>; concentrar “los esfuerzos de vigilancia y control en los sectores de la economía y de la población económicamente activa que más evada al sistema”<sup>39</sup>, y promover “mecanismos que coadyuven a fomentar la cultura del aseguramiento en salud y que destaquen la solidaridad del sistema”<sup>40</sup>.

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: desarrollo para todos”<sup>41</sup> desarrolló la misma línea ideológica al calificar de necesario el fomento del aseguramiento para los riesgos de la población en el marco del Sistema de Seguridad Social Integral, mediante mecanismos de cotización o subsidios acordes con su situación socioeconómica, previendo el manejo social del riesgo como medio complementario de estas estrategias en coyunturas particulares en las que la protección social “puede verse como intervenciones públicas para: (1) asistir a personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo; y (2) proporcionar apoyo a quienes se encuentran en condición de pobreza”<sup>42</sup>.

En este Plan también se propuso combatir la evasión y elusión en el aseguramiento para aumentar los recursos y la cobertura, a fin de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema y generar incentivos adecuados para formalizar aquellos segmentos de población no incluidos en el Sistema de Seguridad Social Integral. En ese sentido, se contempló la posibilidad de asignar subsidios parciales a la cotización a la población con nivel 3 del Sisbén con alguna capacidad de pago, medida que, a pesar de haber sido ordenada por las leyes 1122 de 2007<sup>43</sup> y 1438 de 2011<sup>44</sup>, jamás se puso en marcha, y la “creación de mecanismos de aseguramiento o protección del ingreso para los grupos más vulnerables, con mecanismos

---

37 DNP, Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006.

38 DNP, Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006.

39 DNP, Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, 197.

40 DNP, Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, 197.

41 DNP, *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario: desarrollo para todos*, tomo I (Bogotá, 2007), [https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd\\_tomo\\_1.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd_tomo_1.pdf)

42 DNP, *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*, 123.

43 Ley 1122 de 2007, por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, 9 de enero de 2007, DO 46506, art. 14.

44 Ley 1438 de 2011, por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud, 9 de enero de 2007, DO 47957, art. 34.

novedosos de financiación. Un ejemplo es el apoyo periódico al ingreso de ancianos pobres”<sup>45</sup>.

De igual forma, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”<sup>46</sup>, dentro de sus estrategias para el acceso y la calidad en la salud, propuso consolidar el aseguramiento, poniendo de relieve nuevamente la necesidad de implementar los subsidios parciales a la cotización por considerar que es un factor que robustece la sostenibilidad financiera del Sistema “para un segmento de población que anteriormente era objeto de subsidio o era evasora”<sup>47</sup>. Este plan consideró igualmente importante la reducción de la evasión y la elusión para la sostenibilidad del régimen contributivo, y en su componente de promoción social planteó como uno de sus objetivos “Consolidar la Red para la Superación de la Pobreza Extrema Juntos y potenciarla como estrategia de manejo social del riesgo”<sup>48</sup>.

Consecuentemente, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: “Todos por un nuevo país”<sup>49</sup>, define el Sistema de Protección Social como un “instrumento para fomentar la igualdad de oportunidades a través de las herramientas para el manejo de los riesgos a los que se ve expuesta la población”<sup>50</sup>, en el que sus componentes deben ser “capaces de prevenir, mitigar o recuperar las situaciones adversas que enfrentan los individuos, desde sus propias condiciones (riesgos idiosincráticos), o por las de su entorno (riesgos sistemáticos)”<sup>51</sup>.

Para este Plan el Sistema de Protección Social es la estructura que consolida toda la oferta social del Estado y contribuye a la movilidad social; por lo tanto, señala que “el manejo de riesgos en crisis brinda un apoyo oportuno frente a los eventos que afectan las condiciones de vida de las personas, protegiendo los logros alcanzados a través del manejo social del riesgo”<sup>52</sup>. Estas premisas sirvieron de fundamento para formular varios objetivos y estrategias que se decantan entre el aseguramiento y el asistencialismo, entre ellas: proporcionar transferencias condicionadas a los hogares más pobres y vulnerables, con niños y niñas menores de 18 años; promover el uso de los beneficios económicos periódicos; consolidar la cobertura y el portafolio de servicios de atención al adulto mayor desprotegido; consolidar la cobertura universal y unificar la operación del aseguramiento.

---

45 DNP, *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*, 126.

46 DNP, *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para Todos*, tomo I (Bogotá, 2007), <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20I%20CD.pdf>

47 DNP, *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*, 383.

48 DNP, *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*, 426.

49 DNP, *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un Nuevo País*, tomo I (Bogotá, 2015), <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd%202014-2018%20tomo%20I%20internet.pdf>

50 DNP, *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*, 278.

51 DNP, *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*, 278.

52 DNP, *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*, 280.

En ese sentido, Filgueira aduce que en la última década América Latina atraviesa por una nueva etapa caracterizada por las prestaciones no contributivas y un esfuerzo por incrementar la expansión de la cobertura de la protección social, expresado en: (i) jubilaciones, pensiones y otras transferencias monetarias a los adultos mayores; (ii) transferencias monetarias a familias con hijos; (iii) acceso a servicios y aseguramiento de salud; (iv) cambios en la oferta y rangos de edad cubiertos por la educación, y (v) protección al trabajador con seguro de enfermedad, seguro de desempleo y políticas de derechos laborales, como indemnización, horas extras y licencias<sup>53</sup>.

De tal manera, la afiliación colectiva encuentra su espacio dentro del Sistema de Protección Social colombiano en el componente de aseguramiento del SSSI, puesto que los trabajadores independientes con capacidad de pago no se conciben como sujetos destinatarios de medidas asistencialistas, sino como focos de evasión y elusión que se deben reducir y que deben acudir al mercado para gestionar por su propia cuenta los riesgos que se derivan de la existencia y que tradicionalmente ampara la seguridad social. La única medida de corte cuasiasistencial a favor de esta población, consistente en subsidiar parcialmente su cotización en salud no se ha materializado y, en materia de pensiones los beneficios económicos periódicos (BEPS), como un mecanismo voluntario en el cual el Estado subsidia una parte de lo ahorrado, son la respuesta estatal principal para procurarles la obtención de un ingreso para la vejez inferior al salario mínimo<sup>54</sup>.

Esta intención es clara en el artículo 98 de la Ley 1753 de 2015, que concretó la expedición del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Este se refiere como alternativa para la protección social de los trabajadores independientes con ingresos inferiores al salario mínimo, el diseño de un esquema financiero y operativo que les permita mantener su afiliación al régimen subsidiado en salud. No obstante, si estos desean acceder a las prestaciones económicas del régimen contributivo deben cotizar de acuerdo con su capacidad de pago. En cuanto al riesgo de vejez se ofrece el acceso a los BEPS y para los riesgos de incapacidad y muerte, un esquema de microseguros.

Al respecto, Giraldo<sup>55</sup> afirma que con los procesos de privatización de la seguridad social los ciudadanos se ven obligados a comprar sus seguros de salud y ahorro para la pensión futura, cuando tienen las condiciones económicas para hacerlo. Estos aspectos no permiten hablar de una ciudadanía social, sino de una ciudadanía patrimonial, en la que los derechos de las personas valen según el patrimonio que detentan y el valor que los mercados asignan a ese patrimonio. En ese sentido, la ciudadanía es variable y la seguridad social, “en vez de mitigar el riesgo

53 Filgueira, “Capítulo II. Modelos de desarrollo”, 73 y ss.

54 Colpensiones, *Beneficios Periódicos - BEPS*, 2018, <https://www.colpensiones.gov.co/beeps/>

55 Giraldo, *Política Social Contemporánea*, 162.

social, que debería ser su función, introduce la lógica especulativa y la inestabilidad de los mercados de capitales a los derechos sociales”<sup>56</sup>.

## 5. LA AFILIACIÓN COLECTIVA IRREGULAR

Con el proceso de escisión del Ministerio de la Protección Social ordenado en la Ley 1444 de 2011, la función de definir las reglas de afiliación individual y colectiva al SSSI recayó en el actual Minsalud, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto-Ley 4107 de 2011, modificado por el Decreto 2562 de 2012. Para tal fin se le asignó la facultad de autorizar a las asociaciones, agremiaciones y comunidades religiosas realizar la afiliación colectiva, y el deber de hacerles seguimiento y control mediante la verificación de la información contable, financiera y de sus afiliados reportada trimestralmente de acuerdo a los lineamientos de la Resolución 4285 de 2015.

Por medio de su página web, esta entidad alertó a la ciudadanía para que no sea víctima de engaño por parte de las personas no autorizadas que ofrecen los servicios de intermediación en la afiliación a la seguridad social –usando redes sociales, internet, postes y muros, entre otros medios– por valores inferiores a los establecidos en la normatividad legal vigente. Esta acción fraudulenta genera a los trabajadores y a sus familias la confianza de estar cubiertos por la seguridad social, cuando realmente no lo están, toda vez que los intermediarios (i) se apropian indebidamente de los dineros que de buena fe les depositan; (ii) no transfieren la totalidad de los recursos a cada una de las entidades del sistema, o (iii) proceden a su afiliación bajo una condición muy distinta a la que realmente tienen<sup>57</sup>.

El Ministerio también instó a la ciudadanía verificar si la entidad que ofrece la intermediación en la afiliación y pago de aportes en la seguridad social se encuentra en el listado de entidades autorizadas para la afiliación colectiva de trabajadores independientes al SSSI, y recordó que la entidad tiene dispuestos mecanismos para realizar este trámite de manera directa y gratuita –la planilla asistida y la planilla electrónica–, utilizando los servicios de los veinticuatro operadores autorizados de la planilla integrada de liquidación de aportes (PILA)<sup>58</sup>.

En igual sentido, la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP), bajo la etiqueta #OjoConElFraude<sup>59</sup>, advierte en su servicio de información al ciudadano que personas y empresas no autorizadas por el Gobierno nacional están ofreciendo a los trabajadores independientes del país servicios de intermediación en la afilia-

56 Giraldo, *Política Social Contemporánea*, 144-145.

57 Minsalud, “Afiliaciones colectivas”, 2018.

58 Minsalud, “Afiliaciones colectivas”, 2018.

59 Unidad de Pensiones y Parafiscales (@UGPP\_Colombia), “#OjoConElFraude. Consulte a través de qué empresa está realizando los aportes a salud, pensión y ARL”, Twitter/X, 8 de febrero de 2018, 8:02 a. m. [https://x.com/UGPP\\_Colombia/status/961586142272466944](https://x.com/UGPP_Colombia/status/961586142272466944)

ción al Sistema de la Protección Social, garantizando descuentos o pagos inferiores a los establecidos en la normatividad legal vigente, ofreciendo sus servicios por medio de las redes sociales, avisos en internet, postes de luz y muros, entre otros. Frente a esto, la entidad recuerda a las personas que la afiliación y pago a la seguridad social los pueden hacer de manera personal o recurriendo a una entidad autorizada.

Sobre ese particular, los estudios de Gaviria<sup>60</sup> ya ponían de presente la existencia de “agrupadoras irregulares” encargadas de afiliar a la seguridad social a trabajadores independientes, que cobran al usuario una suma mayor a la que debe cotizar normalmente, apropiándose del excedente, o pagan un número de días, mas no el mes completo, de tal manera que cuando la persona no hace uso del servicio de salud no se percata de que su pago no ha sido efectuado, sino hasta el momento de llegar a necesitarlo.

Del mismo modo, Ramírez<sup>61</sup> expresa su preocupación por el surgimiento de intermediarios que usan el SSSI como un negocio para engañar a los ciudadanos, invadiendo las calles de las ciudades con información falsa, “plasmando en los postes avisos de seguridad social en SALUD, ARL y CCF desde \$59.000 cincuenta y nueve mil pesos moneda corriente”<sup>62</sup>. En su investigación, el autor realizó visitas y llamadas a algunas de estas oficinas y logró verificar que estas hacen “una afiliación como dependiente de empresas de tipo societario con ánimo de lucro como S.A.S., Ltda.... haciendo uso de la herramienta legal de la reforma tributaria para el pago del 4,0 % de la EPS”<sup>63</sup>.

## 6. UNA APROXIMACIÓN HACIA LAS DETERMINANTES DE LA AFILIACIÓN COLECTIVA IRREGULAR

La Gran Encuesta Integrada de Hogares del Departamento Administrativo Nacional de Estadística<sup>64</sup> indicó que durante el trimestre móvil marzo-mayo de 2018 se registró un total nacional de 22,4 millones de personas ocupadas, entre las cuales el trabajador por cuenta propia representó el 43,6 %, lo que quiere decir que por lo menos 9 645 000 personas están en la informalidad. Por otra parte, en el Boletín

60 Luis Alexander Gaviria, “Un análisis del fenómeno de la intermediación colectiva de la afiliación de los trabajadores independientes al Sistema General de Seguridad Social” (Trabajo de grado, Universidad Santo Tomás, Medellín, 2013).

61 Edwar Hernán Ramírez, “Afiliación colectiva de trabajadores independientes al Sistema General de Seguridad Social Integral en Colombia” (Universidad de Manizales, 2016), [https://ridum.umani-zales.edu.co/xmlui/bitstream/handle/20.500.12746/2875/Trabajo\\_Ramirez\\_Edwar\\_Hernan%20%281%29.pdf](https://ridum.umani-zales.edu.co/xmlui/bitstream/handle/20.500.12746/2875/Trabajo_Ramirez_Edwar_Hernan%20%281%29.pdf)

62 Ramírez, *Afiliación colectiva de trabajadores*, 14.

63 Ramírez, *Afiliación colectiva de trabajadores*, 15.

64 DANE, Principales Indicadores del Mercado Laboral (Boletín técnico, mayo 2018, 28 de junio de 2018), [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol\\_empleo\\_may\\_18.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_may_18.pdf)

de Parafiscales de la UGPP del trimestre julio-septiembre de 2017<sup>65</sup> se afirma que el Estudio sobre Causas de la Evasión elaborado por esa entidad concluyó que, en 2016, del total de trabajadores independientes, únicamente el 34 % estaba obligado a aportar al Sistema de Protección Social, pero solo el 17 % lo hizo. A partir de esto, el estudio estimó el número de trabajadores independientes obligados en 3,5 millones de afiliados y el número de omisos en 1,75 millones de individuos, sobre la base de 10,5 millones de informales.

En este boletín, además, se asevera que la evasión de los trabajadores independientes ante el Sistema de la Protección Social se relaciona, entre otros aspectos, “con la carga que representan sus obligaciones como proporción de sus ingresos siendo importante anotar que esta carga es menor para los trabajadores dependientes”<sup>66</sup>. Esto, en razón de que al comparar las obligaciones que tienen los dependientes y los independientes con el Sistema de Protección social se observa que el trabajador independiente no comparte el pago de sus obligaciones con otro agente, como ocurre con el empleador en el caso de los trabajadores dependientes. En consecuencia, la carga de las contribuciones es percibida en forma plena por este, y que el ingreso disponible para el dependiente, luego de las contribuciones a la seguridad social es el 92 % del ingreso total, mientras que para el independiente es del 71,5 %.

A esto se suma que, del total nacional de la población ocupada en el 2014, “el 54,3 %, tenía ingresos que apenas llegaban, en el mejor de los casos, al equivalente de un salario mínimo, lo que en los cálculos del Banco Mundial los ubicaría como población pobre vulnerable”<sup>67</sup>, factor adicional al cual también se le puede atribuir la existencia de informalidad laboral en Colombia según lo concluyen los estudios de Quejada *et al.*<sup>68</sup>

Estas situaciones probablemente se han constituido en el caldo de cultivo que induce a los trabajadores informales a tomar el camino fácil y caer en manos de intermediarios irregulares que les ofrecen la afiliación y el pago de sus aportes a la seguridad social por valores inferiores a los establecidos en la ley, pues, ante los bajos ingresos que prevalentemente perciben, esta alternativa de carácter ilegal se torna atractiva y factible a sus capacidades económicas. Esta les permite gestionar sus riesgos directamente y acceder a las coberturas de la seguridad social, pero conlleva consecuencias graves, entre ellas, ser estafados porque no se realizan en debida forma su afiliación al sistema y la cotización de sus aportes.

---

65 Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales [UGPP], *Boletín de Parafiscales*, julio - septiembre 2017.

66 UGPP, *Boletín de Parafiscales*, 8.

67 Carmen Lucía Tangarife (coord.), *8º Informe de Trabajo Decente y seguimiento a la gestión del Ministerio de Trabajo 2014. Los Retos de Colombia por el Trabajo Decente* (Medellín: Escuela Nacional Sindical, 2015), 41, <https://www.ens.org.co/wp-content/uploads/2017/09/Informe-Trabajo-Decente-2014.pdf>

68 Quejada Pérez *et al.*, “Determinantes de la informalidad laboral”, 137 y ss.

En doble vía, estos intermediarios también han encontrado en la informalidad un amplio nicho de negocio con una demanda de 3,5 millones de trabajadores independientes obligados a cotizar a la seguridad social, para desarrollar una oportunidad de emprendimiento que les garantiza ingresos. La captación de esta clientela les ha permitido proliferar y publicitar sus servicios masivamente en las principales ciudades del país, ante una débil y confusa inspección, vigilancia y control del Estado colombiano.

Una explicación a ello podría radicar en el alto costo de la formalidad, dado que, como lo afirman Quejada *et al.*, las cargas fiscales y las regulaciones excesivas impuestas por el Estado “conducen a que un cierto número de empresas operen de manera ‘temporal’ en la informalidad, por la incapacidad de sostener las cargas impositivas, destacando además que las empresas dejan de alcanzar su potencial crecimiento y mayor eficiencia en sus procesos”<sup>69</sup>.

Adicionalmente, con el transcurrir de los años, la regulación para la obtención de la autorización para la afiliación colectiva de trabajadores independientes a la seguridad social es cada vez más estricta, excesiva y se ha enfocado en autorizar solamente a aquellas entidades que abarquen un número significativo de asociados o agremiados, y que acrediten amplia solvencia administrativa y financiera. Esto también ayuda a dilucidar por qué es más rentable para estos intermediarios operar desde la ilegalidad y a 2018 tan solo se encuentren autorizadas 15 asociaciones y agremiaciones para ese fin<sup>70</sup>.

Aún más, los últimos dos planes nacionales de desarrollo ofrecen nuevas pistas sobre los motivos que inducen tanto a los trabajadores independientes como a los intermediarios a realizar afiliaciones colectivas de manera irregular. La clave está en lo dispendioso del proceso de afiliación y el pago de la seguridad social, por cuanto el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, en su componente de mejoramiento del entorno de negocios, preliminarmente diagnosticó la necesidad de expedir una regulación que facilite la inversión privada, toda vez que “los empresarios deben incurrir en altos costos para formalizarse pero también para mantenerse formales; la afiliación a las distintas administradoras del sistema de la protección social es dispendiosa; la liquidación, declaración y el pago de los impuestos es complejo”<sup>71</sup>.

Específicamente, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 identificó la misma problemática desde la óptica de los trabajadores, en razón a que se planteó, como uno de sus objetivos para aumentar la formalización y la calidad del empleo, “Promover las ventajas de la formalización entre la población trabajadora”. Con este se propuso desarrollar e implementar esquemas que reduzcan los costos de

69 Quejada Pérez *et al.*, “Determinantes de la Informalidad Laboral”, 136.

70 Minsalud, “Afiliaciones colectivas”, 2018.

71 DNP, *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*, 188.

transacción para los empleadores y los trabajadores en sus gestiones relativas a la seguridad social, unificando la afiliación<sup>72</sup>.

En igual sentido, este plan reiteró la necesidad de “simplificar los trámites de afiliación a los sistemas de seguridad social, así como disponer de una estrategia que informe y oriente a los ciudadanos en esta materia”<sup>73</sup> y asignó a Minsalud la tarea de desarrollar “un sistema transaccional en línea, de fácil acceso al ciudadano, que permita a los diferentes actores del sistema realizar el proceso de afiliación y gestionar sus novedades de manera más expedita”<sup>74</sup>.

Este mandato dio lugar a la expedición del Decreto 2353 de 2015, cuyo artículo 11 creó el Sistema de Afiliación Transaccional. Este se define como una herramienta “para registrar y consultar, en tiempo real, los datos de la información básica y complementaria de los afiliados, la afiliación y sus novedades en el Sistema General de Seguridad Social en Salud”, y funciona actualmente de acuerdo a los lineamientos impartidos por la Resolución 768 de 2018 y sus modificaciones.

Seguramente estas falencias no pasaron inadvertidas por estos intermediarios o agrupadores, pues les han sabido sacar provecho especializándose en las minucias de los procesos de afiliación, recaudo de aportes y reporte de novedades a la seguridad social, que los trabajadores informales comúnmente desconocen por diversas causas. Tal desconocimiento, en muchos casos, conmina a los trabajadores a acudir a estas entidades tanto legales como ilegales para acceder a la seguridad social.

Esta dinámica desnaturaliza el mecanismo de afiliación colectiva que tuvo como fuente de inspiración primigenia el mutualismo, pues los valores que del mismo se desprenden, como la solidaridad de gremio o de oficio, se desdibujan al abrir paso a procesos eminentemente empresariales en los que prevalece el ánimo de lucro de unos pocos emprendedores en la intermediación de la seguridad social, que destinan su capacidad organizativa y financiera para desarrollar exclusivamente ese fin, y no para socializar los demás beneficios que representan las formas de organización solidaria, entre ellos, la salud, educación, recreación, etc.

Por último, hay que reparar que desde el Estado tampoco se ha fomentado una cultura de la seguridad social dirigida a la ciudadanía, que promueva no solo los múltiples beneficios que representa su afiliación a la misma, sino las formas de acceso que existen para concretarla, como la afiliación colectiva legal.

72 DNP, *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*, 336-337.

73 DNP, *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*, 280.

74 DNP, *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*, 297.

## 7. CONCLUSIONES

La informalidad es el resultado de factores estructurales de orden económico y social que han estado presentes en los regímenes de acumulación de la historia reciente del país, en donde la afiliación colectiva se ha dimensionado desde lo estatal como un mecanismo para ampliar la cobertura a la seguridad social de los trabajadores independientes. Este fenómeno ha perdurado en el tránsito del modelo económico cepalino a la financiarización, ya que supo adaptarse como una respuesta adicional formulada desde el aseguramiento y el manejo social del riesgo para la afiliación a la seguridad social de la informalidad. En ese contexto, estos trabajadores se ven compelidos a acudir al mercado para gestionar sus propios riesgos de forma legal o ilegal.

En este complejo panorama se han identificado como posibles determinantes de la proliferación de la afiliación colectiva irregular: (i) los bajos ingresos que perciben la mayoría de los trabajadores informales y el alto porcentaje de cotización que la ley prevé para la seguridad social; (ii) el alto costo de la formalidad para los intermediarios irregulares; (iii) la débil y confusa inspección, vigilancia y control del Estado colombiano; (iv) las dificultades del proceso de afiliación y recaudo de los aportes a la seguridad social, y (v) la falta de una cultura de la seguridad social dirigida a la ciudadanía.

Aparte de la ruptura del contrato social en que no están inmersos los trabajadores independientes, la ausencia del efecto que este genera y, en muchos casos, la inexistencia de dispositivos asistencialistas estatales a su favor, representan un factor de desprotección social adicional para la informalidad laboral en Colombia, en la medida que los expone a acudir a intermediarios que sacan provecho económico de estas situaciones para no afiliarlos ni pagar sus aportes a la seguridad social en debida forma, dejándolos desprovistos de los beneficios que otorga la misma.

Lo anterior no quiere decir que esta modalidad de afiliación deba ser descalificada para el fin que fue concebida. Por ejemplo, Durán *et al.* la destacan como un mecanismo innovador en la extensión de la cobertura de la seguridad social de los trabajadores independientes, puesto que en su criterio permite “fortalecer la capacidad institucional de las organizaciones que participan, lo cual merece mencionarse como un efecto secundario sumamente positivo”<sup>75</sup>. Además, a nivel internacional se registran dos casos de éxito en Costa Rica y Ecuador con los Convenios Campesinos y el Seguro Social Campesino, respectivamente, que funcionan adecuadamente con un esquema similar de afiliación colectiva<sup>76</sup>.

En la misma línea, el Ministerio de la Protección Social invitó entonces a robustecer este mecanismo “para evitar las prácticas irregulares que se vienen pre-

75 Durán Valverde *et al.*, *Innovaciones en la extensión de la cobertura del seguro social*, 17.

76 Durán Valverde *et al.*, *Innovaciones en la extensión de la cobertura del seguro social*, 18-23.

sentando en el régimen contributivo”, en razón a que las anomalías que presenta “no desvirtúan el potencial que tienen este tipo de instituciones para facilitar la afiliación colectiva de trabajadores independientes con intereses comunes y vínculos de solidaridad y confianza entre ellos; y para manejar por delegación el recaudo”<sup>77</sup>.

No se puede desconocer que la informalidad es un problema estructural de la economía colombiana heredado de modelos de desarrollo anteriores y que es necesario avanzar en la formalización de los trabajadores independientes y la generación de empleo digno, pues esto acabaría de raíz con la proliferación de intermediarios irregulares que afilian colectivamente a la seguridad social a aquellos grupos de trabajadores que se encuentran por fuera de la relación salarial. Sin embargo, aunque tal cometido exige reformas de mayor calado que escapan al ámbito de esta investigación, no se considera un obstáculo para proponer una serie de medidas que en el marco del SSSI contribuirían a atacar el fenómeno de la afiliación colectiva irregular.

Para este fin es necesario replantear los altos porcentajes de cotización de los trabajadores independientes a la seguridad social, de manera que estos se disminuyan, o implementar definitivamente el subsidio estatal de un porcentaje del aporte para aquellos que devenguen ingresos más bajos. En su defecto, también se podría eliminar la restricción legal del IBC mínimo de un SMLMV, multiplicando el ingreso neto del cotizante por el 40 % para determinar su base de cotización al Sistema. Esta medida, según estudios de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales, reduciría los incentivos para la omisión e incrementaría el recaudo en salud<sup>78</sup>.

También se debe propugnar la formalización de los intermediarios irregulares, flexibilizando los requisitos para la obtención de la autorización, a fin de que logren ejercer la función de afiliación colectiva bajo la inspección, vigilancia y control del Estado, y con ello se conviertan en aliados del Estado para combatir la evasión de los aportes a la seguridad social. Si bien se han dado pasos importantes en la definición de las competencias específicas para sancionar la afiliación colectiva irregular, se debe avanzar en la precisión de estas facultades, de tal forma que se incluya a todas las personas naturales o jurídicas que incurren en esa conducta con sanciones ejemplares que se surtan bajo un procedimiento administrativo expedito que facilite la coordinación con las entidades territoriales para la imposición oportuna de sanciones.

Así mismo, es fundamental elaborar estudios específicos sobre este fenómeno para dimensionarlo adecuadamente y estructurar nuevos mecanismos de control y estrategias que reduzcan la evasión atribuible a ese concepto, tales como cruces con otras bases de datos relacionadas, bloqueos en la PILA, visitas en terreno a los intermediarios irregulares. También es importante mejorar el proceso de

77 Ministerio de la Protección Social, *Programa de Apoyo a la Reforma a la Salud-PARS*, 225.

78 UGPP. *Boletín de Parafiscales*, abril - junio 2017.

afiliación, pago de aportes y reporte de novedades a la seguridad social por medio de la consolidación del Sistema de Afiliación Transaccional, para permitir que los trabajadores independientes que no opten por afiliarse colectivamente a la seguridad social puedan hacerlo por sus propios medios, e incentivar así una cultura que debilite este flagelo desde la base.

## REFERENCIAS

- Arenas Monsalve, Gerardo. "El trabajo y la seguridad social en la Constitución de 1991". *Revista de Derecho Privado*, n.º 10 (1992): 31-77. <http://hdl.handle.net/1992/47262>
- Asamblea General de la ONU. *Resolución 70/1. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. 25 de septiembre de 2015. [https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1\\_es.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf)
- Colpensiones. *Beneficios Económicos Periódicos –BEPS*, 2018. <https://www.colpensiones.gov.co/beps/>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. *Protección social*, 2018. <https://www.cepal.org/es/temas/proteccion-social>
- Consejo Permanente de la OEA. Plan de Acción de la Carta Social de las Américas. 11 de febrero de 2015. [https://scm.oas.org/doc\\_public/SPANISH/HIST\\_15/CP34128S04.doc](https://scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_15/CP34128S04.doc)
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. Medición de empleo informal y seguridad social. Boletín técnico, trimestre móvil marzo-mayo 2018, 13 de julio de 2018. [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech\\_informalidad/bol\\_ech\\_informalidad\\_mar18\\_may18.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_ech_informalidad_mar18_may18.pdf)
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Principales Indicadores del Mercado Laboral. Boletín técnico, mayo 2018, 28 de junio de 2018. [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol\\_empleo\\_may\\_18.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_may_18.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario*. Bogotá, 2003. <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario: desarrollo para todos*. Tomo I. Bogotá, 2007. [https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd\\_tomo\\_1.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd_tomo_1.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación. *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para Todos*. Tomo I. Bogotá, 2011. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20I%20CD.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un Nuevo País*. Tomo I. Bogotá, 2015. <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd%202014-2018%20tomo%20I%20internet.pdf>
- Durán Valverde, Fabio, Jorge Flores Aguilar, José Francisco Ortiz Vindas, Daniel Muñoz Corea, Ana Carolina de Lima Vieira y Lou Tessier. *Innovaciones en la extensión de la cobertura del seguro social a los trabajadores independientes. Experiencias de Brasil, Cabo Verde, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Filipinas, Francia y Uruguay*. OIT, 2013.
- Filgueira, Fernando. "Capítulo II. Modelos de desarrollo, matriz del Estado social y herramientas de las políticas sociales latinoamericanas". En *Instrumentos de protección social*. Cami-

- nos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago de Chile, 2015. [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38821/S1500279\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38821/S1500279_es.pdf)
- Galvis, Luis Armando. Informalidad laboral en las áreas urbanas de Colombia. Coyuntura Económica. Investigación Económica y Social, XLII, n.º 1, 2012. [https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/271/Co\\_Eco\\_Sem1\\_2012\\_Galvis.pdf](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/271/Co_Eco_Sem1_2012_Galvis.pdf)
- Gaviria, Luis Alexander. "Un análisis del fenómeno de la intermediación colectiva de la afiliación de los trabajadores independientes al Sistema General de Seguridad Social". Trabajo de grado, Universidad Santo Tomás, Medellín, 2013.
- Giraldo, César. *Política social contemporánea. Un paradigma en crisis*. Documentos FCE-CID, 70, 2016.
- Guataquí, Juan Carlos, Andrés García-Suaza y Mauricio Rodríguez-Acosta. *El perfil de la informalidad laboral en Colombia*. Serie Documentos de Trabajo, 95, 2011. <https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/15f7ab4f-7d52-4e73-8e0e-0142c4b41326/content>
- Ministerio de la Protección Social. *Programa de Apoyo a la Reforma a la Salud – PARS. Afiliación, pago y recaudo de aportes al Sistema general de seguridad social en salud*. Bogotá, 2008.
- Ministerio de Salud y Protección Social [Minsalud]. "Afiliaciones al sistema de salud pueden ser individuales o colectivas". 2018. <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Afiliaciones-al-sistema-de-salud-pueden-ser-individuales-o-colectivas.aspx>
- Ministerio de Salud y Protección Social. "Régimen contributivo". 2018. <https://www.minsalud.gov.co/proteccion-social/Regimencontributivo/Paginas/regimen-contributivo.aspx>
- Ministerio de Salud y Protección Social. "Afiliaciones colectivas". 2018. <https://www.minsalud.gov.co/proteccion-social/Regimencontributivo/Paginas/regimen-contributivo.aspx>
- Ministerio de Salud y Protección Social. "Afiliaciones colectivas". 2018. <https://www.minsalud.gov.co/proteccion-social/Regimencontributivo/Paginas/regimen-contributivo.aspx>
- Morales Ramírez, María Ascensión. "Protección social: ¿concepto dinámico?". *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, n.º 2 (enero-junio 2006): 201-222. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=429640257007>
- Organización Internacional del Trabajo. *Clasificación internacional de la Situación en el Empleo (CISE) – Estadística*. OIT, 2018.
- Organización Internacional del Trabajo. Recomendación n.º 202, sobre los pisos de protección social. R202, 30 de mayo de 2012. [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:3065524](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524)
- Quejada Pérez, Raúl, Martha Yáñez Contreras y Kelly Cano Hernández. "Determinantes de la informalidad laboral: un análisis para Colombia". *Investigación & Desarrollo* 22, n.º 1 (2014): 189. <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/investigacion/article/view/3078/4051>
- Ramírez, Edwar Hernán. "Afiliación colectiva de trabajadores independientes al Sistema General de Seguridad Social Integral en Colombia". Universidad de Manizales, 2016. [https://ridum.umanizales.edu.co/xmlui/bitstream/handle/20.500.12746/2875/Trabajo\\_Ramirez\\_Edwar\\_Hernan%20%281%29.pdf](https://ridum.umanizales.edu.co/xmlui/bitstream/handle/20.500.12746/2875/Trabajo_Ramirez_Edwar_Hernan%20%281%29.pdf)
- Rodríguez, Óscar. "La difícil consolidación de un Estado de Bienestar". En *Desarrollo económico y social en Colombia. Siglo XX*, editado por Gabriel Misas Arango, 203-230. Bogotá:

- Universidad Nacional de Colombia, 2001). [https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/2531/266\\_-\\_10\\_Capi\\_9.pdf](https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/2531/266_-_10_Capi_9.pdf)
- Soto Iguarán, Carlos. "Lucha contra la pobreza y extensión de la cobertura social en Colombia". *OPERA*, n.º 18 (enero-junio de 2016): 35-59. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/4534>
- Tangarife, Carmen Lucía (coord.). *8º Informe de Trabajo Decente y seguimiento a la gestión del Ministerio de Trabajo 2014. Los Retos de Colombia por el Trabajo Decente*. Medellín: Escuela Nacional Sindical, 2015. <https://www.ens.org.co/wp-content/uploads/2017/09/Informe-Trabajo-Decente-2014.pdf>
- Torre San Cristóbal, Pedro. "El mutualismo de previsión social". *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* 47 (2003): 59-68. <https://www.redalyc.org/pdf/174/17404708.pdf>
- Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales [UGPP]. *Boletín de Parafiscales*, julio - septiembre 2017.
- Unidad de Pensiones y Parafiscales (@UGPP\_Colombia). "#OjoConElFraude. Consulte a través de qué empresa está realizando los aportes a salud, pensión y ARL". Twitter/X, 8 de febrero de 2018, 8:02 a. m. [https://x.com/UGPP\\_Colombia/status/961586142272466944](https://x.com/UGPP_Colombia/status/961586142272466944)
- Vega, Manuel. "Transformaciones en la protección social en Colombia. 1946-1993". Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2010.