



# **La solidaridad como fundamento del Estado social de derecho, de la seguridad social y la protección social en Colombia**

## **Solidarity as the foundation of the Social Rule of Law, Social Security and social protection in Colombia**

{ **LEONARDO CAÑÓN ORTEGÓN** }\*

---

\* Abogado del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Ex viceministro de Trabajo y Seguridad Social. Profesor de seguridad social de las Universidades Externado, Rosario y Javeriana. Autor de libros y artículos sobre seguridad social. Consultor en seguridad social. Correo electrónico: leo\_canon@hotmail.com / DOI: <https://doi.org/10.18601/25390406.n1.01>  
Recibido: 1 de junio de 2016  
Aprobado: 19 de octubre de 2016

## RESUMEN

La solidaridad como un valor humano, como principio filosófico de la Seguridad Social y como un deber de los colombianos vincula estrechamente los fundamentos del Estado social de derecho con el modelo de seguridad social, cuyos parámetros fueron establecidos por la Constitución Política de 1991 para el desarrollo del modelo de seguridad social y protección social adoptado por Colombia en la Ley 100 de 1993 en sus diversas manifestaciones: pensiones, salud, riesgos laborales, servicios sociales complementarios, protección social y protección al cesante. Asimismo, constituye el instrumento fundamental de la sociedad colombiana para alcanzar los fines de la seguridad y protección social bajo la dirección, regulación, vigilancia y control estatal, lo que supone la aplicación de instrumentos complementarios por parte del Estado, como la obligatoriedad en la afiliación, la intervención del Estado o la corrección de los casos de insolidaridad de los aportantes o pequeños pagadores de impuestos para beneficiar a sectores de mayores recursos de la población.

## PALABRAS CLAVE

Intervención estatal; obligatoriedad; principio de solidaridad; protección social; sistema integral de seguridad social

## ABSTRACT

Solidarity as a human value, as a philosophical principle of the Social Security and as a duty of the Colombians tightly connects the foundations of the Social Rule of Law with the Social Security Model, whose parameters were set by the Political Constitution of 1991 for the development of the model of social security and social protection. The last adopted by Colombia according to Law 100 of 1993 in its diverse applications: pensions, health, occupational risks, complementary social services, social protection and unemployed worker protection. It constitutes the fundamental instrument of the Colombian society, reaching the objectives of security and social protection under the leadership, surveillance and control of the State. That implies the complementary instruments of the State such as the compulsory affiliation to the social security system, the intervention of the State, the correction of the State in non-solidarity cases of contributors or small tax payers for the benefit of the higher income sectors of the population.

## KEYWORDS

Comprehensive social security system; compulsory contribution; social protection; solidarity principle; state intervention

## INTRODUCCIÓN

Con la incorporación del concepto de solidaridad en la Constitución de 1991 como uno de los fundamentos del Estado social de derecho, como un principio de la seguridad social y como un deber de todas las personas de responder “con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas”<sup>1</sup>, la sociedad colombiana se planteó un cambio de gran profundidad: salir de un ancestral individualismo que se manifiesta en expresiones como “¿para qué apporto a la seguridad social si yo nunca me enfermo?”, “¿para qué hago aportes si nunca me voy a pensionar?”, “¿para qué pago impuestos o parafiscales si todo se lo roban?”, “¿para qué apporto si yo con esa plata puedo hacer un buen negocio?” o “voy a ir al médico para que me prescriban exámenes y medicamentos, pues bastante he aportado”, etc. Lo anterior, para empezar a crear una cultura de la solidaridad en la que se atiendan además de las propias, las necesidades de otros.

Por supuesto, este propósito se podrá alcanzar de manera progresiva mediante la puesta en operación, por parte del Estado, de mecanismos complementarios que permitan no solamente hacer realidad esos cambios culturales y de actitud frente a la solución de las necesidades de las personas con menores recursos, sino además lograr la refinanciación y la sostenibilidad del sistema de seguridad social integral y el sistema de la protección social. Entre otros, estos mecanismos son: la obligatoriedad del servicio público; la irrenunciabilidad del derecho a la seguridad social; la progresividad en la ampliación de la cobertura como responsabilidad del Estado; el ejercicio de la intervención estatal en la dirección, orientación y control del servicio público en el mejoramiento, la administración e incremento de los recursos económicos para la financiación de la seguridad social y de la protección social, y en la implementación de medidas para hacer de la solidaridad una estrategia para el financiamiento de la seguridad y protección social. Pero sobre todo, para ir desmontando la cultura de la insolidaridad o de la solidaridad al contrario, que también se ha dado, desde los sectores de la población que menos tienen recursos hacia aquellos que tienen o han tenido mayores posibilidades y recursos.

## LA SOLIDARIDAD COMO VALOR HUMANO DE LA SOCIEDAD COLOMBIANA Y COMO PRINCIPIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La solidaridad como la justicia entre los hombres es un valor que está presente en todas las sociedades, que toca a todos los individuos en su diario acontecer, no

1 .....  
Constitución Política de Colombia, 1991, art. 95.

solamente para garantizar la convivencia entre las personas, sino para solventar las carencias que son propias de cada individuo en particular y cuyas necesidades muchas veces no pueden satisfacerse con los recursos que dispone cada uno de manera particular y aislada.

El sentimiento de la solidaridad como valor humano puede darse a nivel individual, por razones altruistas, políticas, gremiales, de convivencia, regionales, de comunidad de oficio o creencias, o aparecer también ante situaciones de emergencia o de infortunio individual o colectivo, de necesidad individual, de la búsqueda de ayuda o colaboración o también derivarse del impacto que causan situaciones de infortunio en las personas, los grupos, las sociedades, las regiones, los países, las comunidades o los continentes, que provocan ese sentimiento de ayuda mutua, como ocurre en los terremotos, las inundaciones, las sequías, los accidentes o cualquier otro tipo de acontecimientos desafortunados.

El valor de la solidaridad aparece en manifestaciones tan simples y profundas de la vida que van desde el espontáneo grito de *God bless you*, “salud” o *à tes souhaits*, que se recibe de los individuos presentes en un lugar cuando se tiene que estornudar de manera fuerte, hasta el viaje trasatlántico que hacen las familias de Europa occidental, durante varios meses, para adoptar niños de Centro o Suramérica procedentes de familias muy pobres que carecen de los mínimos recursos para su crianza y educación.

La solidaridad, entendida como aquella interacción que existe entre las personas y que demanda una acción llevada a cabo en forma conjunta, cuyas consecuencias les conciernen a todas, no puede limitarse a la simple interdependencia que existe objetivamente entre los hombres, sino que conlleva el sentimiento activo que se funda sobre ella, para constituirse en un deber de asistencia mutua. De manera que no existe solidaridad auténtica sin el deseo de ser solidario, sin una voluntad de serlo. En el plan político se trata, entonces, de hacer vivir la solidaridad como un principio fundamental para la organización de la sociedad<sup>2</sup>.

De ahí que para algunos ha de entenderse la solidaridad como “un principio de responsabilidad colectiva y recíproca, inmanente a los grupos sociales que vincula moralmente a los miembros entre sí y con las generaciones pretéritas y futuras, en orden a un destino común”<sup>3</sup>.

De igual forma:

La solidaridad es unánimemente aceptada como ‘un principio básico’ y ‘fundante’ de la seguridad social y puede entenderse en dos sentidos: una solidaridad general

2 Henry Peña Ruiz, *Qu’est-ce que la Solidarité* (Angoulême: AC Editions Heille & Astor, 2011), 21 y 23.

3 Donoso Cortes citado por José Manuel Almansa Pastor, *Derecho de la Seguridad Social*, vol. II (Madrid: Editorial Tecnos, 1977), 168.

en virtud de la cual todos los miembros de la sociedad prestan su colaboración al bien común aportando todos los medios necesarios para el suministro de las prestaciones a quienes las necesitan y con independencia del interés particular en la obtención del beneficio y una solidaridad entre generaciones, según la cual cada generación debe proveer a la tutela de las generaciones pasivas”<sup>4</sup>.

La solidaridad puede darse en diferentes ámbitos: global, regional, bilateral, nacional, familiar, jurídico, de grupos o entre particulares y estar fundamentada en diferentes razones: desde el mero sentimiento de pesar ante una noticia o un acontecimiento que afecta a otros, el gesto de desprendimiento que se produce para ayudar a otros, la acción conjunta para acudir a solucionar determinadas situaciones de emergencia, hasta la movilización de individuos, grupos e instituciones para colaborar en la solución de determinadas necesidades.

La solidaridad puede ser voluntariamente manifestada por cada persona, en un acto de libre y espontánea voluntad, contrato o convenio u obligatoriamente establecida por los estados, como en lo consagrado en el Código Civil Colombiano para el caso de las obligaciones alimentarias con el cónyuge, los descendientes, ascendientes, entre otros<sup>5</sup>; en el Código Sustantivo del Trabajo para los empleadores con respecto a sus trabajadores, los dueños de las obras o beneficiarios del trabajo de los subcontratistas o para las sociedades de personas y sus miembros en relación con los contratos de trabajo<sup>6</sup>; en la celebración del contrato de matrimonio civil, al pactar la obligación de “auxiliarse mutuamente”<sup>7</sup>, o hasta en los Pactos Civiles de Solidaridad y Convivencia (PACS), celebrados entre dos personas que resuelven convivir juntas y que hoy son tan frecuentes y están regulados en legislaciones como la francesa<sup>8</sup>, la belga, la española, la mexicana o la argentina.

En este trabajo vamos a entender la solidaridad en sus diversas manifestaciones, no solamente como esa interdependencia entre los hombres y las generaciones o entre los diversos grupos sociales, sino como un valor inherente a la organización de la sociedad colombiana, como un principio fundamental de la seguridad social, de la protección social y como un deber de la solidaridad humana para con las personas en estado de necesidad, aplicados al modelo de seguridad social y protección social que estamos construyendo en Colombia, a partir de los postulados establecidos en la Constitución de 1991, en la Ley 100 de 1993

4 Carlos Alberto Atala, *Derecho de la Seguridad Social*, 2a. ed. (Buenos Aires: Editorial Astrea, 2002), 58.

5 Código Civil, arts. 411 y ss.

6 Código Sustantivo del Trabajo, arts. 34-36

7 Cód. Civil, art. 118 y ss.

8 Francia, Ley 99-944 del 15 de noviembre de 1999, sobre el PACS; Decreto 2006-1806 del 23 de diciembre de 2006, sobre la declaración, modificación, disolución y divulgación del PACS; Decreto 2012-966 del 20 de agosto de 2012, sobre el registro de la declaración, modificación y disolución del PACS por parte de un notario.

y sus reformas y en innumerables pronunciamientos de la Corte Constitucional en el campo de la seguridad social y la protección social como el siguiente:

La solidaridad, que según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua significa ‘adhesión circunstancial a la causa o a la empresa de otros’, tiene aplicación en el campo jurídico dentro de la teoría de las obligaciones, en el cual asume las conocidas formas activa y pasiva y también en materia de responsabilidad. Desde el punto de vista constitucional, tiene el sentido de un deber –impuesto a toda persona por el solo hecho de su pertenencia al conglomerado social– consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo. La vigencia de este principio elimina la concepción paternalista, que crea una dependencia absoluta de la persona y de la comunidad respecto del Estado y que ve en éste al único responsable de alcanzar los fines sociales. Mediante el concepto de la solidaridad, en cambio, se incorpora a los particulares al cumplimiento de una tarea colectiva con cuyas metas están comprometidos, sin perjuicio del papel atribuido a las autoridades y entidades públicas... La seguridad social es esencialmente solidaridad social. No se concibe el Sistema de Seguridad Social sino como un servicio público solidario; y la manifestación más integral y completa del principio constitucional de solidaridad es la seguridad social... La seguridad social como esfuerzo mancomunado y colectivo, como compromiso común en el que la protección de las contingencias individuales se logra de mejor manera con el aporte y la participación de todos los miembros de la comunidad. En un Sistema de Seguridad Social, aquellos siniestros que generan un riesgo que amenaza el mínimo vital (la falta de ingresos en la vejez o en la invalidez, el súbito desempleo, la ausencia imprevista de un generador de ingresos en el hogar, una enfermedad catastrófica no anticipada), y que no pueden ser cubiertos o atenuados a través de un simple esfuerzo individual o familiar, se atienden o cubren por la vía de la suma de muchos esfuerzos individuales, esto es, de un esfuerzo colectivo<sup>9</sup>.

Sin embargo, el trabajo quedaría incompleto si no se hiciera referencia a los fenómenos de insolidaridad o de solidaridad aplicada de las personas con menores recursos hacia aquellas con mayores posibilidades y recursos, como en el caso de algunos de los sistemas de pensiones y de salud en Colombia que deben corregirse, dadas las inequidades generadas en la sociedad colombiana y los problemas de viabilidad financiera del sistema de seguridad social. Recientemente se han hecho esfuerzos para incorporar a grupos de población con escasos recursos, sin obtener buenos resultados. En su lugar, se deberían incorporar poblaciones

9 Sentencia C-529 de 2010, M. P. Mauricio González Cuervo; Sentencia: T-550 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández.

con mayores recursos para que al incorporarse grupos de escasos recursos, estos reciban la solidaridad de los de mayores recursos.

## **LA SOLIDARIDAD EN LA CONSTITUCIÓN COLOMBIANA**

### **EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO**

En 1991, el Constituyente Primario de Colombia decidió adoptar como forma de organización política para la sociedad colombiana la de un Estado social de derecho. Con esto se establecieron las principales características que debe tener dicha organización política y se determinaron los fundamentos filosóficos y políticos que le servirían de sustento al Estado colombiano, a saber: el respeto de la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y la prevalencia del interés general sobre el interés particular<sup>10</sup>.

De manera que dentro de la esencia misma de la organización política adoptada por la Carta Fundamental para la sociedad colombiana, aparece incorporado el principio de la solidaridad que debe existir entre sus miembros, sin que este afecte la individualidad de cada uno de ellos, para garantizar el respeto a la dignidad humana, que es propia de cada uno de sus componentes.

Esta es la misma razón por la cual en la Carta Política, cuando se definieron los deberes y responsabilidades de los colombianos dentro de la forma de organización política concebida para la sociedad colombiana, se les impone a los ciudadanos el deber de solidaridad social respecto a las demás personas, cuando se vean amenazadas en la vida, la salud y en su integridad personal. Lo anterior no significa otra cosa que la consagración del deber constitucional que tienen todos los colombianos de acudir en ayuda de sus conciudadanos en los casos de necesidad, concebido también como un deber cívico y de convivencia para toda la sociedad<sup>11</sup>.

### **EN EL SERVICIO PÚBLICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

La Constitución Política de 1991 declara que las actividades de seguridad social realizadas por parte de entidades públicas o privadas, constituyen un servicio público de carácter obligatorio, que de acuerdo con la característica especialísima, incorporada en la “Norma Superior” o “Norma de Normas”, debe estar sujeto a los principios de solidaridad, universalidad y eficiencia, siendo los dos primeros principios filosóficos sobre los cuales se inspira el fenómeno de la seguridad social<sup>12</sup>.

10 Const. Polít. Col., art. 1°.

11 Ibíd., art. 95, num. 2

12 Ibíd., art. 48.

Esta conexión directa entre los fundamentos filosóficos y políticos del Estado social de derecho y del servicio público de la seguridad social denota la altísima connotación que la Constitución Política Colombiana da a la solidaridad, como valor humano y como principio fundamental de la convivencia entre los colombianos, de tal forma que se deban atender todas aquellas necesidades que desbordan la capacidad individual de cada uno de los individuos, en beneficio de toda la comunidad.

## EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE SALUD Y AMBIENTE

De igual manera, la Constitución Política declara que “la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado”<sup>13</sup>, esto es, de toda la sociedad. Y que además de estar dirigidos, regulados, vigilados y controlados por el mismo Estado, dado el interés general que debe prevalecer sobre el interés particular, también se les asigna, como característica particular de nivel constitucional, que su administración, prestación y operación también se lleven a cabo con sujeción a los mismos principios de solidaridad, universalidad y eficiencia.

De manera que dentro de la esencia misma de esos derechos, inicialmente ubicados dentro de la categoría de los derechos económicos, sociales y culturales y definidos en tratados internacionales suscritos y ratificados por Colombia, la propia Constitución y la jurisprudencia colombiana, viene incorporado el principio de la solidaridad, a través de cuyo ejercicio se debe garantizar no solamente la salud y el saneamiento ambiental como servicios públicos, en relación con los cuales el Estado es el garante de su cumplimiento, no solo por estar literalmente a su cargo y por ser el responsable de su dirección, regulación, organización, vigilancia y control, sino como el mecanismo establecido para proteger la vida y la integridad de las personas, aun cuando sean los propios particulares quienes estén facultados para participar en la prestación de los servicios<sup>14</sup>.

En estrecha correlación con la consagración del derecho a acceder a los servicios de prevención de la enfermedad, promoción y recuperación de la salud, el Constituyente Colombiano estableció el deber que toda persona debe procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad, de manera que se concilien el principio de la responsabilidad individual que tiene cada quien consigo mismo en relación con su propia salud, utilizando para ello a todos los elementos, condiciones y factores a su disposición, con el deber de solidaridad para con

13 Ibid., art. 49.

14 Const. Polít. Col.; Ley Estatutaria 1751 de 2015, sobre el derecho fundamental a la salud; Sentencia T-760 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Sentencia T-036 de 1993, M.P. José Gregorio Hernández.



su comunidad; obligación que debe cumplirse no solamente en beneficio de los propios individuos, sino de la sociedad en general.

## EN LA REFERENCIA A GRUPOS VULNERABLES DE POBLACIÓN

La Constitución Política de Colombia complementa esta exaltación del principio de la solidaridad como principio esencial de la convivencia, como valor humano, como un deber ciudadano y como un principio de la seguridad social, cuando explícitamente incorpora en su texto la mayoría de los compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano en instrumentos internacionales, suscritos con otros Estados u organizaciones de Estados y ratificados por Colombia, en relación con aspectos tan vitales para la convivencia, como la no discriminación de las mujeres, la eliminación de todas las formas de discriminación a grupos vulnerables de la población, el respeto a los derechos de los niños o el compromiso del Estado, la sociedad y la familia para dar protección a las personas de la tercera edad, a las personas con limitaciones de carácter físico sensorial o mental, a los adolescentes, a los trabajadores agropecuarios y a los menores trabajadores<sup>15</sup>.

De igual manera, se complementa este mandato constitucional a través de la incorporación del denominado *bloque de constitucionalidad*, que nuestra Carta Política registra como fuente de derecho y como texto derivado del escrito que la contiene, para incluir todas aquellas responsabilidades asumidas por el Estado colombiano en materia de derechos humanos, del trabajo y, que en buena hora han sido recogidos por la jurisprudencia colombiana, como sustento normativo para el reconocimiento de los derechos de la seguridad social, la salud, el saneamiento ambiental y el trabajo en favor de la población colombiana<sup>16</sup>.

## LA IGUALDAD Y LA PROTECCIÓN ESPECIAL DEL ESTADO

Es importante resaltar la consagración y el desarrollo que han tenido, desde la Constitución de 1991, tanto el principio de la igualdad de todas las personas ante la ley, como una forma especial de amparar a las personas que aún no han sido cubiertas por la seguridad social o lo han sido de manera parcial o insuficiente, estableciendo la expresa obligación del Estado de dar especial atención a aquellas personas que por su situación económica, física o mental, lleguen a encontrarse en circunstancias de debilidad manifiesta<sup>17</sup>.

15 Const. Polít. Col., arts. 42, 43, 44, 46, 47.

16 Const. Polít. Col., arts. 53, 93, 94; Sentencia T-760 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

17 Const. Polít. Col., art. 13

La jurisprudencia colombiana ha venido erigiendo esta forma de solidaridad general mediante diversos pronunciamientos que ha hecho sobre la igualdad de todas las personas ante la ley, para recibir la misma protección de las autoridades frente a sus necesidades, aplicada a los casos de discriminación a través de la protección social que debe darse a grupos o personas con necesidades que no pueden atender con sus propios recursos; a través de los impuestos, mecanismos y demás acciones del Estado, para dar protección a todas aquellas personas que acudan a sus puertas para reclamarla, dadas sus especiales condiciones de vulnerabilidad o debilidad manifiesta, sea que se trate de los niños, de las personas con limitaciones físicas, sensoriales o mentales, de los indígenas, de los desplazados, los internos de las cárceles, de la madres cabeza de hogar, de las personas de la tercera edad, de los desempleados o cesantes, desmovilizados del conflicto armado, o cualquier otra población en condición vulnerable<sup>18</sup>.

## LA SOLIDARIDAD EN LA LEGISLACIÓN COLOMBIANA

### EN LA LEY 100 DE 1993 Y SUS REFORMAS

La Legislación Colombiana contenida en la Ley 100 de 1993, sus reformas y demás disposiciones legislativas y reglamentarias, expedidas con base en los parámetros establecidos en la Constitución Política de 1991, en materia de seguridad social, salud y protección social, de manera explícita han tratado de implementar y desarrollar el principio de la solidaridad en sus diversas manifestaciones, como aparece consagrado de manera general en el preámbulo, en el título preliminar de la mencionada Ley y en los diferentes textos normativos que regulan los sistemas de seguridad social integral y sus subsistemas.

La Ley 100 de 1993, en su Artículo 2.º trae de la Constitución los principios fundamentales consagrados en ella, los consagra como inspiradores de las reformas a la seguridad social, a la salud, al medio ambiente, al trabajo, a la vivienda y demás áreas relacionadas y les asigna un contenido conceptual y político, mediante definiciones que tratan de guiar la operación y el desarrollo de la seguridad y de la protección social.

Es así como el artículo segundo de la citada ley incorpora en su texto la mención que hace la Carta Política de los principios para encabezar todo el ordenamiento legal de la seguridad social en Colombia y le da un entendimiento legislativo consistente en “... la práctica de la ayuda mutua entre las personas,

18 Procuraduría General de la Nación. *El derecho a la salud*, (Procuraduría General de la Nación, Dejusticia y Agència Catalana de Coperació al Desenvolupament, Bogotá, 2008), 149; Ley Estatutaria 1751 de 2015, sobre el derecho fundamental a la salud, art. 11.

las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades...”<sup>19</sup> y le asigna al Estado la responsabilidad de “garantizar la solidaridad en el [Sistema] de Seguridad Social mediante su participación, control y dirección... [Para que] los recursos provenientes del erario ... se [apliquen] siempre en favor de los grupos más vulnerables [de la población]”<sup>20</sup>. Adicionalmente, en muchas otras disposiciones se precisan formas concretas de solidaridad aplicables a los diferentes temas abordados por la legislación como las pensiones, la salud, los riesgos laborales y los servicios sociales complementarios.

Del mismo modo, y siguiendo siempre la misma orientación de la Constitución, en el preámbulo de la Ley 100 de 1993 y en los ajustes que se han producido a la legislación contenida en ella, se invoca la aplicación específica de mecanismos de solidaridad, para dar ayuda y protección a las necesidades sociales de las personas, así como ocurre en la Ley 1438 de 2011 sobre reformas a la Ley 100 de 1993 en materia de salud, cuando se ratifica como principio regulador del Sistema General de Seguridad Social en Salud a la solidaridad entendida como “... la práctica del mutuo apoyo para garantizar el acceso y la sostenibilidad a los servicios de Seguridad Social en Salud, entre las personas”<sup>21</sup>.

Son diversas las formas de solidaridad adoptadas en los sistemas de seguridad social integral y de la protección social, las cuales se traducen en transferencias de recursos de los trabajadores asalariados, servidores públicos, pensionados e independientes con capacidad de pago a poblaciones sin o con escasos recursos, pero con mayores necesidades que atender; de los afiliados del régimen contributivo a los beneficiarios de su grupo familiar; de las personas sanas a las personas enfermas; de personas célibes a personas con cargas familiares; de las poblaciones pertenecientes a los sectores urbanos, industriales y de mayores ingresos a las poblaciones de sectores rurales o de regiones menos desarrolladas, con mayores carencias; de los jóvenes a las personas mayores; de los empleadores o contratantes a sus trabajadores, contratistas o subcontratistas; o de la población en general, con rentas, capital y otros recursos que, a través del pago de impuestos o rentas parafiscales o cotizaciones, participan en la financiación de los servicios de salud, de las pensiones, de los seguros contra los riesgos laborales, de las cargas familiares, de los subsidios a desempleados, personas cesantes, etc.

19 Ley 100 de 1993, art. 2.º.

20 *Ibíd.*

21 Ley 1438 de 2011, sobre la reforma del Sistema General de Seguridad Social en Salud, art. 3

## LA SOLIDARIDAD EN EL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES

Dentro de la organización y funcionamiento del Sistema General de Pensiones son diversas las manifestaciones relevantes sobre la aplicación concreta del principio de solidaridad, como las siguientes:

- La garantía que se establece para el reconocimiento y pago de una pensión mínima en los dos regímenes generales que conforman el Sistema General de Pensiones, con la participación de los aportes de otros afiliados o de los impuestos.
- La creación del Fondo de Solidaridad Pensional y Subsistencia, para subsidiar el monto de las cotizaciones de aquellas personas que, por sus características y condiciones socioeconómicas no puedan tener acceso a los sistemas de seguridad social, con el aporte de personas de mayores recursos, adicional del 1% por parte de las personas que ganan más de cuatro salarios mínimos legales mensuales.
- La previsión establecida sobre la posibilidad de obtener pensiones especiales de vejez con requisitos especiales cuando existen deficiencias físicas, psíquicas, sensoriales o mentales.
- La creación de un régimen solidario de prima media con prestación definida, de naturaleza solidaria, conformado por un fondo común de recursos para garantizar el pago de las prestaciones a quienes adquieran la calidad de pensionados por vejez, invalidez o sobrevivencia.
- La incorporación del elemento de solidaridad en el régimen de ahorro individual, que se concreta en la posibilidad de garantizar pensiones mínimas de vejez, invalidez y sobrevivientes que cumplan los requisitos legales, cuando su ahorro y capital no sean suficientes para obtener las respectivas pensiones.
- La responsabilidad del Estado para atender con recursos fiscales el reconocimiento y pago de las pensiones resultantes de la aplicación de los regímenes anteriores a la expedición de la Ley 100 de 1993 en el sector público; los regímenes exceptuados y especiales; y en el anterior régimen de los seguros sociales obligatorios.
- Los aportes adicionales que tienen que realizar las personas con ingresos superiores a 16, 17, 18, 19 y 20 salarios mínimos legales mensuales, respectivamente, para financiar la cuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional<sup>22</sup>.
- Los aportes de 1% y del 2% de las mesadas pensionales de los pensionados que reciban por dicho concepto sumas superiores a [diez] o a [veinte] sala-

22 Ley 797 de 2003, sobre el Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.

rios mínimos legales mensuales vigentes para acrecentar los recursos de la cuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional<sup>23</sup>.

- El establecimiento de pensiones especiales para deportistas destacados, personas reinsertadas provenientes del conflicto armado que ha vivido el país, con cargo a los impuestos.
- La creación del Programa de Servicios Sociales Complementarios para atender con recursos de toda la sociedad a los ancianos e indígenas en condiciones de necesidad, actualmente denominado “Adulto Mayor”.
- La creación de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPs) para dar protección social a las personas que no alcanzan a hacer los aportes necesarios para tener derecho a una pensión de vejez.
- Los casos de pensiones especiales que pueden darse a las personas que han perdido su capacidad laboral, pero ya han hecho las cotizaciones suficientes para tener derecho a la pensión de vejez.
- La creación de la pensión familiar con los aportes al Sistema General de Pensiones por parte de cónyuges o compañeros permanentes que individualmente no alcanzan a cumplir los requisitos necesarios para obtener una pensión de vejez<sup>24</sup>.

## LA SOLIDARIDAD EN EL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD

Dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud se consagra la aplicación del principio de solidaridad en situaciones como las siguientes:

- En el régimen contributivo, el 1,5% de las cotizaciones obligatorias de los afiliados se destinan al subsidio de las personas que no tienen los recursos suficientes para acceder a los servicios del Sistema de Salud, a través del régimen subsidiado en salud, lo cual ha traído como resultado que con dichos recursos, más impuestos y contribuciones parafiscales, un poco más de 23 millones de personas hayan podido ingresar como beneficiarios al Sistema General de Seguridad Social en Salud.
- La cobertura familiar que se estableció para que las personas que conforman el grupo familiar del afiliado al régimen contributivo en salud también se beneficien de los servicios del Plan Integral de Salud, que hoy equivale a cerca de 10 millones de beneficiarios.
- Los aportes obligatorios para solidaridad que con destino al Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA) deben hacer los afiliados de los regímenes especiales y de excepción.

23 Ibid.

24 Ley 1580 de 2012, sobre la pensión familiar.

- Las formas de financiamiento establecidas para el régimen subsidiado en salud, tanto por parte de los afiliados al régimen contributivo como por las personas que desarrollan determinadas actividades y contribuyen con impuestos, como el denominado IVA social y la participación en concesiones petroleras de Cusiana y Cupiagua para financiar servicios de salud, como los impuestos a las armas y a las municiones.
- Los impuestos generales provenientes del Sistema General de Participaciones y de impuestos especiales como los gravámenes a los licores, cervezas, o los que se obtienen de la explotación del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar, el Impuesto de Registro y Anotación, el rodamiento de vehículos, motos, etc., que tienen como destino a la financiación de los servicios de salud.
- La atención de servicios de salud a los individuos denominados *vinculados*, con cargo a los presupuestos de la red pública de instituciones que reciben recursos de los presupuestos de la Nación y de los entes territoriales.
- Los aportes de las Cajas de Compensación Familiar, correspondientes al 5% y al 10% de los recursos que los empleadores hacen para la financiación de la prestación social del subsidio familiar, para financiar la subcuenta de solidaridad del FOSYGA, con destino a la financiación de los subsidios que se otorgan en el régimen subsidiado en salud.
- Las prestaciones económicas por incapacidad temporal, invalidez o pensiones de invalidez o de sobrevivencia que se otorgan cuando se produce una invalidez o la muerte, derivados de un accidente o una enfermedad común.
- La financiación que se hace con recursos del erario para atender los servicios de salud pública colectiva y de atención gratuita para los niños menores de un año.
- La garantía del Estado establecida en la Ley Estatutaria de Salud para el reconocimiento y la materialización del derecho fundamental autónomo a la salud en condiciones de disponibilidad, aceptabilidad, accesibilidad, calidad, e idoneidad profesional de los servicios de salud<sup>25</sup>.

## LA SOLIDARIDAD EN EL SISTEMA GENERAL DE RIESGOS LABORALES

La solidaridad en el Sistema de Riesgos Laborales puede predicarse, al menos en aspectos como los siguientes:

- La que se produce entre los miembros del grupo asegurado con el seguro de accidentes de trabajo y enfermedades laborales y que, cuando se presen-

.....  
25 Ley 1751 de 2015, sobre el derecho fundamental a la salud.

ta el siniestro, brinda protección a los afiliados y beneficiarios del sistema con las prestaciones asistenciales y económicas previstas, según las tarifas establecidas en la reglamentación correspondiente, con recursos provenientes de las primas o cotizaciones de los afiliados.

- La solidaridad que opera en el reconocimiento de las indemnizaciones y pensiones de invalidez y de sobrevivencia, cuando se produce un accidente o diagnostica una enfermedad invalidante o mortal, con los recursos provenientes de las cotizaciones de los empleadores afiliados
- De los aportes que hacen los empleadores que desarrollan actividades económicas y de diversas clases y grado de riesgo, para dar protección a los afiliados y sus beneficiarios contra los riesgos laborales.
- La parte relacionada con las medidas de prevención y control de los riesgos laborales y promoción de actividades de autocuidado, dentro del Sistema de Gestión en Salud y Seguridad en el Trabajo (SG-SST), financiadas con parte de la prima del seguro para beneficio de todos los trabajadores y contratistas, así sean aquellos que no se accidenten ni adquieran enfermedad laboral alguna<sup>26</sup>.

## SOLIDARIDAD EN LOS SERVICIOS SOCIALES COMPLEMENTARIOS

Dentro del concepto de los *servicios sociales complementarios* se puede hacer mención a diferentes tipos de aplicación del principio de solidaridad, como los siguientes:

- La Ley 100 de 1993, en su libro IV, estableció un programa de servicios sociales complementarios financiado con impuestos, para beneficiar a ancianos e indígenas en condiciones de indigencia.
- El Acto Legislativo 01 de 2005 instituyó la posibilidad de que se establezcan beneficios económicos periódicos para quienes no alcanzan a tener derecho a pensión de vejez, en conformidad con la reglamentación y la organización del Servicio Social Complementario de [los BEPS], administrado por Colpensiones<sup>27</sup>.
- Con la Ley 1251 de 2008 sobre protección al adulto mayor se invoca el principio de la solidaridad con base en la orientación establecida en la

26 Decreto 1295 de 1994, sobre la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales; Ley 1562 de 2012, sobre la modificación del Sistema de Riesgos Laborales y otras disposiciones en materia de salud ocupacional; y Decreto 1443 de 2014, sobre la implementación del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST).

27 Ley 1328 de 2009, sobre regulación financiera de seguros y del mercado de valores; Departamento Nacional de Planeación (DNP), “Documento Conpes 156, Diseño e Implementación de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)” (Bogotá, 2012); y Decreto 0604 de 2013, sobre el acceso y operación del Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).

Constitución, al definirla como: “... deber del Estado, la sociedad y la familia frente al adulto mayor, brindar apoyo y ayuda de manera permanente cuando esté en condición de vulnerabilidad”<sup>28</sup>.

- Con la creación del Mecanismo de Protección al Cesante, dentro de cuya financiación se prevé la asignación de subsidios provenientes del presupuesto nacional, para aquellas personas que quedan cesantes en su actividad laboral<sup>29</sup>.

## LA SOLIDARIDAD EN EL SISTEMA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR

En el Sistema de Compensación Familiar se pueden identificar varias formas de aplicación de la solidaridad:

- La que ofrecen los empleadores, respecto de sus trabajadores, con cargas familiares, desde cuando empezó a manifestarse como un sobre-salario para atender necesidades familiares, hasta la obligación de reconocer a los trabajadores con cargas familiares la prestación social del subsidio familiar, en cualquiera de sus modalidades.
- La que se presenta entre los trabajadores célibes o sin cargas familiares, cuando los recursos que aportan las empresas son destinados para atender las necesidades familiares de los que tienen cargas familiares.
- La que se da entre las empresas de mayores recursos —con nóminas costosas— y aquellas de menores posibilidades, que opera a manera de compensación entre poblaciones de diferentes sectores y niveles de ingresos, a través de las Cajas de Compensación Familiar.
- La que se produce desde la perspectiva de población afiliada al Sistema de Subsidio Familiar o de los afiliados a una caja de compensación en particular hacia la población perteneciente a otra caja de compensación o hacia las poblaciones no afiliadas al sistema como los desempleados, los trabajadores independientes o la población en general cuando tiene acceso a algunos beneficios del Sistema de Compensación Familiar.
- La que proviene de los aportes del 5% y del 10% que hacen las cajas de compensación familiar al régimen subsidiado en salud, provenientes de los recursos del aporte del 4% que hacen los empleadores para el reconocimiento y pago de la prestación social del subsidio familiar a los trabajadores de menores recursos, pero con cargas familiares.

28 Ley 1251 de 2008, sobre la protección, promoción y defensa de los derechos de adultos mayores, art. 4, lit. h.

29 Ley 1636 de 2013, sobre el Mecanismo de Protección al Cesante en Colombia.



- El mayor aporte (15%) que hacen las cajas de compensación familiar para el pago de la cuota del subsidio familiar en dinero en el sector rural<sup>30</sup>.
- Los aportes que hacen las cajas de Compensación Familiar para los programas del Sistema de Vivienda de Interés Social [(vis)] que benefician a hogares que califican para recibir subsidios, con recursos provenientes de los aportes de los empleadores al subsidio familiar.
- Los aportes que hacen las cajas de compensación familiar para subsidiar a niños menores de seis años, desarrollar la jornada escolar complementaria y para el otorgamiento de becas en establecimientos educativos, con recursos provenientes de los aportes que hacen los empleadores al subsidio familiar.
- Los aportes que hacen las cajas de compensación familiar para el subsidio al desempleo y la protección a los desempleados, a través del [Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSEFEC)]<sup>31</sup>.

## LA SOLIDARIDAD EN EL SISTEMA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

Con la creación del Sistema de Protección Social como un conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos, con el objeto fundamental, en el área de las pensiones, de crear un sistema viable que garantice unos ingresos aceptables para los pensionados; en salud, para permitir que los colombianos puedan acceder en condiciones de calidad y oportunidad a los servicios básicos; y, en trabajo, para asegurar nuevas destrezas que permitan afrontar el nuevo mercado de trabajo,<sup>32</sup> los sistemas de bienestar familiar, del subsidio familiar y otras formas de protección social que se están ofreciendo por parte de entidades estatales de la seguridad social y de la protección social, deben dar protección social a las necesidades de diversos grupos vulnerables, a través de los impuestos generales y de las rentas parafiscales<sup>33</sup>.

30 Ley 789 de 2002, sobre el apoyo al empleo, la ampliación de la protección social y la modificación de algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo.

31 Ley 789 de 2002 y Ley 1636 de 2013, sobre el mecanismo de protección al cesante en Colombia.

32 Ley 789 de 2002, art. 1.º.

33 Ley 100 de 1993, art. 257; Decreto 205 de 2003, sobre los objetivos, la estructura orgánica y las funciones del Ministerio de la Protección Social, art. 1.º; Ley 1450 de 2011, sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, art.151; y Ley 1636 de 2013, sobre el mecanismo de protección al cesante en Colombia.

## **MECANISMOS COMPLEMENTARIOS DE LA SOLIDARIDAD**

La aplicación real de la solidaridad como un valor humano, como un principio de la seguridad social o como un deber de ayuda, socorro o colaboración de las personas para con sus semejantes en estado de necesidad implica necesariamente la aplicación de mecanismos de intervención por parte del Estado, como la obligatoriedad en la afiliación a la seguridad social, el carácter irrenunciable del derecho a la seguridad social, la obligación que tiene el Estado de procurar un desarrollo progresivo de las coberturas y el ejercicio de la intervención estatal para lograr los objetivos establecidos en la Carta Política.

### **LA OBLIGATORIEDAD EN LA AFILIACIÓN**

Basta con imaginarnos que la afiliación al Sistema de Seguridad Social y el pago de las cotizaciones fueran de carácter voluntario para darnos cuenta que muy poca sería la población que participaría de los mecanismos de solidaridad esbozados; pues los niveles de pobreza, la lucha por la sobrevivencia, la limitada propensión al ahorro de nuestra sociedad, la falta de cultura por el ahorro, por la previsión y la prevención o por el aseguramiento voluntario, nos impedirían ampliar la cobertura a todos los habitantes.

Estas y otras razones, como las que tuvo el Estado alemán a finales del Siglo XIX, para atender los efectos de los accidentes profesionales y de las enfermedades profesionales, fueron las que llevaron a la creación e implantación del régimen de los seguros sociales obligatorios, que posteriormente fue acogido en la mayoría de los países de Europa y en América Latina, para nuestro caso con la Ley 90 de 1946.

La obligatoriedad establecida en el régimen de los seguros sociales obligatorios es el elemento de coerción que el Estado ha utilizado para hacer efectiva la aplicación del principio de solidaridad, profesional en el caso mencionado, pero también entre diferentes grupos de población con mayores recursos, en la búsqueda de atender las necesidades de la población con menores recursos.

El mecanismo de la obligatoriedad, como característica constitucional del servicio público de la seguridad social en Colombia, ha llevado a tener desarrollos legislativos contenidos en la Ley 100 de 1993 y Ley 797 de 2003, y en el Acto legislativo Núm. 01 de 2005, para el caso de las pensiones; la Ley 100 de 1993, Ley 1122 de 2007, Ley 1438 de 2011 y Ley 1751 de 2015, para el caso de salud; el Decreto 1295 de 1994, la Ley 776 de 2001 y Ley 1562 de 2012, para el caso de los riesgos laborales; y la Ley 1636 de 2013, artículo 13, literal c; artículos 18 y 19, para el caso de los servicios sociales complementarios.

Este mecanismo de la obligatoriedad se complementa con la posibilidad de imponer sanciones a quienes no cumplan con las obligaciones de afiliación a la seguridad social, de pago de las cotizaciones correspondientes, de suministro de información, etc., hasta el punto de que las entidades administradoras están dotadas de la facultad de constituir títulos ejecutivos, a partir de las propias liquidaciones, para obtener el pago de los aportes correspondientes y adelantar acciones judiciales para el cobro de los mismos.

Frente a esta característica de la obligatoriedad del servicio público de la seguridad social establecida por la propia Constitución, lo curioso es que el Legislador en muchas de las disposiciones citadas prevea la posibilidad de que existan afiliados facultativos y afiliados voluntarios al Sistema de Seguridad Social, cuyas cifras hoy continúan siendo irrisorias, con respecto a las que son de aplicación obligatoria. Por ejemplo, de los 9,6 millones y medio de afiliados al Sistema General de Riesgos Laborales solamente alrededor de 400 000 son trabajadores independientes, según cifras de Fasecolda o de los cerca de 10 millones de afiliados a las Entidades Promotoras de Salud (EPS) en el régimen contributivo de salud, poco más de medio millón son independientes y no necesariamente de afiliación voluntaria, como algunos contratistas, etc.

## LA IRRENUNCIABILIDAD DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

La irrenunciabilidad del derecho a la seguridad social prevista por la Constitución, como una característica especial de este derecho, también en la práctica es un instrumento adecuado para el fortalecimiento en la aplicación del principio de solidaridad, dada la inescindibilidad y la conexidad que ese derecho tiene con los derechos fundamentales a la vida, al respeto de la dignidad humana, al trabajo, etc., como lo ha desarrollado la legislación y la jurisprudencia<sup>34</sup>.

Esta característica de la irrenunciabilidad a los beneficios derivados del derecho de la seguridad social ha planteado, en la realidad, una restricción total respecto de las posibilidades de transacción, conciliación o de renuncia de derechos inciertos que pueden darse en el campo laboral o en otras ramas del derecho, pero no de la misma manera en el campo de la seguridad social<sup>35</sup>.

34 Ley 100 de 1993; Ley 1438 de 2011; Ley 1751 de 2015; Sentencia T-374 de 1993, M. P. Fabio Morón Díaz; Sentencia SU-256 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; Sentencia C-986 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño; y Sentencia T-819 de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo.

35 Sentencia T-202 de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz y Sentencia T-281 de 2006, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

## LA PROGRESIVIDAD EN LAS COBERTURAS

La Constitución Política de Colombia establece, en cabeza del Estado, la obligación de que progresivamente la cobertura de la seguridad social se vaya haciendo extensiva a toda la población, para todos los riesgos y contingencias que la puedan afectar y con los mayores beneficios, servicios y prestaciones posibles.

Justamente en aplicación de este mandato, la jurisprudencia ha tenido que controlar aquellos casos en los cuales se han expedido medidas de carácter regresivo, que pueden llegar a desmejorar las condiciones de protección otorgadas a la población con anterioridad, por ejemplo, declarando la inexecutable de los nuevos requisitos de fidelidad exigidos por la Ley 797 de 2003, para el reconocimiento de las pensiones de invalidez y de sobrevivientes<sup>36</sup>.

## INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN EL SERVICIO PÚBLICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Es bien significativo el hecho de que el fenómeno de la intervención del Estado en los servicios públicos, previsto de manera general en el artículo 334 de la Constitución, haya sido explícitamente establecido para el servicio público de la seguridad social, con el objeto de que se preste bajo la dirección, coordinación y control del Estado y en los términos que establezca la ley<sup>37</sup>.

La intervención del Estado en los diferentes campos de la seguridad social tiene como propósito garantizar que los postulados previstos en la Constitución, uno de los cuales es la aplicación del principio de la solidaridad, se lleven a cabo bajo la regulación, dirección, coordinación del Estado representado por los Ministerios de Trabajo y Salud y Protección Social, las direcciones territoriales de salud, las Superintendencias Financiera de Colombia, Nacional de Salud y demás organismos e instituciones de vigilancia y control de los sistemas de Seguridad Social Integral y de la Protección Social.

La mejor forma de concretar este mecanismo de intervención por parte del Estado está prevista en el artículo 154 de la Ley 100 de 1993, para el Sistema de Salud, con los siguientes fines:

... Garantizar la observancia de los principios consagrados en la Constitución y en los artículos 2 y 153 de esta ley... Asegurar el carácter obligatorio de la seguridad social en salud y su naturaleza de derecho social para todos los habitantes en Colombia... Desarrollar las responsabilidades de dirección, coordinación, vigilancia

36 Sentencia C-1056 de 2003, MP: Alfredo Beltrán Sierra y Sentencia C-556 de 2009, M.P. Nilson Pinilla.

37 Const. Polít. Col., art. 334.

y control de la seguridad social en salud y de la reglamentación de los servicios de salud...<sup>38</sup>.

## **LA SOLIDARIDAD COMO INSTRUMENTO DE FINANCIACIÓN DE LA SEGURIDAD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL**

Para complementar esta breve mención de los mecanismos que complementan el desarrollo de la solidaridad en la seguridad y en la protección social valdría la pena hacer un ejercicio de carácter económico, con el propósito de identificar y cuantificar los recursos que la sociedad colombiana destina para financiar la seguridad y la protección social, en términos de aportes de los afiliados cotizantes; de los aportes adicionales para los fondos de solidaridad pensional y de subsistencia, de solidaridad y garantía, de protección social, etc.; de los impuestos especiales que se han establecido e incrementado, por ejemplo, para financiar el régimen subsidiado en salud, la cuenta de Enfermedades Catastróficas y Accidentes de Tránsito (ECAT) y de todos los demás impuestos y contribuciones parafiscales destinados a la seguridad social, multas, rendimientos financieros, para tener una idea aproximada de lo que significa y representa la solidaridad, a manera de un presupuesto social de la nación colombiana.

Estos recursos se constituyen en un mecanismo esencial y una estrategia efectiva para la financiación de los sistemas de Seguridad Social Integral y de la Protección Social en Colombia que, en la práctica, no es nada distinto a una redistribución de recursos, a través de la realización de unas transferencias de recursos entre los individuos, o grupos de individuos, con mayores posibilidades hacia aquellos con más necesidades, por intermedio de las dependencias estatales que administran los impuestos y de las instituciones y mecanismos que conforman los sistemas de Seguridad Social y Protección Social en Colombia.

## **CASOS DE INSOLIDARIDAD QUE HAY QUE CORREGIR**

Se trata, en esta parte, de señalar algunos de los casos en los cuales se han venido presentando situaciones que no solamente son manifestaciones contrarias a la aplicación del principio de la solidaridad social de las personas con mayores recursos hacia las de menores ingresos, sino que han tenido una incidencia negativa en la estabilidad financiera de los sistemas de pensiones, de salud, de compensación familiar, entre otros; que además han dado lugar a grandes inequidades dentro de la sociedad colombiana, algunas de las cuales se mencionan en este documento a título de ejemplo.

.....  
38 Ley 100 de 1993, art. 154.

## INSOLIDARIDAD EN PENSIONES

Desde que empezaron a crearse regímenes pensionales de origen estatal en favor de los militares que participaron en las guerras de independencia o de próceres de la república, financiados a través de los recursos del erario, los sistemas de solidaridad intergeneracional han representado importantes compromisos fiscales a cargo de los presupuestos públicos, conformados por los impuestos que recauda la nación y las entidades territoriales, donde se tuvo que crear un fondo especial para asumir los costos de las pensiones a cargo de las entidades territoriales<sup>39</sup>.

En este proceso cabe señalar aquellos regímenes especiales de pensiones creados a favor del presidente de la república, de los parlamentarios, de los trabajadores del magisterio, de los magistrados de las altas cortes, de la Procuraduría General de la Nación, de la Contraloría y otros servidores públicos que sin haber hecho suficientes aportes para financiar las pensiones han tenido que ser asumidos por los presupuestos oficiales, calculados en muchos casos sobre diferentes bases de liquidación; de manera que cuando se empiezan a implementar sistemas financieros de capitalización son muchos los aportantes de bajos recursos o los contribuyentes que tienen que hacer aportes o cotizaciones o pagar impuestos, para poder financiar las pensiones de los funcionarios estatales. En 2016, por ejemplo, el presupuesto general de la nación está aportando 36 billones de pesos y para 2017 proyecta aportar 38,2 billones para pagar pensiones a cerca de dos millones de pensionados<sup>40</sup>.

Son ilustrativos de estos fenómenos las denominadas *megapensiones* de los parlamentarios que vinieron pagándose inclusive después de la expedición de la Ley 100 de 1993, con base en la Ley 4 de 1992, hasta la expedición de las sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015, pese a haberse fijado límites a los montos de las pensiones en el Acto Legislativo 01 de 2005; o las costosas pensiones que vienen pagándose a funcionarios públicos que aún participan del régimen de transición previsto en la Ley 100 de 1993 pero que, según la Sentencia de Unificación de la Sección Segunda del Consejo de Estado de 25 de febrero de 2016, M. P. Gerardo Arenas, deben continuarse reconociendo con base en el 75% del promedio del último año de servicios y teniendo en cuenta los factores establecidos con base en la Ley 33 de 1985, a pesar de los pronunciamientos de la Corte Constitucional.

Igual reflexión cabe hacer con respecto a las denominadas pensiones de sobrevivientes que se vienen reconociendo a personas, muchas veces con sufi-

39 Ley 549 de 1999, sobre la creación del Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y otras disposiciones en materia prestacional; y Ley 100 de 1993, arts. 123 y ss.

40 Mauricio Cárdenas, “Presupuesto 2017 para la nueva economía” (Presentación, Ministerio de Hacienda, Bogotá, julio de 2016), 15.

cientes recursos, especialmente las derivadas de los regímenes pensionales mencionados, con gran incidencia en los recursos públicos.

### **INSOLIDARIDAD EN SALUD: LOS REGÍMENES ESPECIALES, EN EL RÉGIMEN SUBSIDIADO, ENTRE OTROS**

En el campo de la salud cabe mencionar el caso de regímenes especiales como el del Magisterio o el de las Fuerzas Militares, con coberturas casi ilimitadas en salud, sin copagos ni cuotas moderadoras. De igual manera, el caso del régimen subsidiado en salud donde, por fallas en la aplicación de la encuesta Sisbén, se ha permitido que comerciantes, rentistas, hacendados, etc., estén clasificados en estratos uno, dos y tres, para beneficiarse del régimen subsidiado en salud o el de las personas que disfrutaban de los beneficios del régimen subsidiado en salud pero disponen de recursos para afiliarse al régimen Contributivo o teniendo recursos reciben subsidios totales y permanentes, cuando podrían ser de carácter parciales y transitorios en aquellos períodos de necesidad, mientras obtienen recursos para aportar a la seguridad social.

### **INSOLIDARIDAD EN EL SISTEMA DEL SUBSIDIO FAMILIAR**

Este fenómeno de la solidaridad al contrario, de los que menos tienen recursos hacia los que más tienen, también se da a partir de la incursión de las cajas de compensación familiar, inicialmente en la realización de programas sociales en educación, recreación, cultura, nutrición, vivienda, etc. Y posteriormente en la construcción de viviendas de interés social, en la realización de actividades de mercadeo y en la prestación de servicios de ahorro y crédito, con dineros provenientes de los recursos destinados a la prestación social del subsidio familiar, pero a los cuales difícilmente tienen acceso las personas con menores recursos.

### **LOS RECIENTES ESFUERZOS POR AMPLIAR LAS COBERTURAS**

En contraste con los casos mencionados anteriormente y que es preciso controlar, vale la pena mencionar los esfuerzos realizados últimamente en reglamentos expedidos para incorporar nuevos grupos de población a los sistemas de seguridad social y protección social, pero por ser de pocos recursos exigen grandes esfuerzos de solidaridad, como los siguientes:

La ampliación de cobertura que ha intentado hacerse en disposiciones como el Decreto que amplió la cobertura a los hijos de dieciocho a veinticinco años de edad, dependientes de los afiliados al régimen contributivo de salud y

en el Decreto 2353 de 2015 hasta para los hijos dados en custodia, que generan mayores esfuerzos de solidaridad o con las constantes incorporaciones de grupos vulnerables de la población al régimen subsidiado en salud como los internos de las cárceles<sup>41</sup> o los desplazados de Venezuela<sup>42</sup>, que exigen grandes esfuerzos de solidaridad para financiar las nuevas coberturas poblacionales.

Las recientes reglamentaciones en materia de afiliación al Sistema de Compensación Familiar para afiliar a los desempleados, los trabajadores del servicio doméstico, los trabajadores independientes, los trabajadores con contratos de duración menor a un mes, afiliación voluntaria o los familiares de las personas que viven en el exterior, los pensionados, madres comunitarias, los trabajadores cesantes<sup>43</sup>, entre otros; o para tener acceso a determinados servicios sociales de las cajas de compensación familiar exigen grandes esfuerzos de parte de la población con menores recursos.

En lugar de estos casi infructuosos esfuerzos, según las cifras disponibles (49 000 pensionados, 100 000 trabajadores del servicio domésticos, etc. Ver (cifras de la Superintendencia del Subsidio Familiar), más bien valdría la pena definir una estrategia para incorporar a la seguridad social al 60% de la población económicamente activa, conformada por los independientes, los trabajadores autónomos o por cuenta propia, los rentistas, etc., haciendo de alguna manera atractiva la afiliación al Sistema de Seguridad Social Integral para esta población.

## UNA REFLEXIÓN FINAL

Valdría la pena hacer una reflexión profunda sobre la aplicación del principio de la solidaridad en la seguridad y la protección social, no para exigir más esfuerzo de los pobres hacia los que más recursos tienen, sino para hacer una mejor distribución de la riqueza, de manera que se refinance la seguridad social desde los que más recursos tienen hacia los que menos tienen, y necesitan más, para que el Sistema de Seguridad Social pueda responder con mayor eficacia a los

41 Ministerio de Salud y Protección Social, Resolución 5159 de 2015, sobre el Modelo de Atención en Salud para la población privada de la libertad bajo la custodia y vigilancia del INPEC.

42 Ministerio de Salud y Protección Social, Resolución 1768 de 2015, sobre las condiciones para la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud de los migrantes colombianos, repatriados, deportados o expulsados de la República Bolivariana de Venezuela.

43 Ley 21 de 1982, sobre la modificación del régimen del Subsidio Familiar; Decreto 721 de 2013, sobre la afiliación de los trabajadores del servicio doméstico al Sistema de Compensación Familiar; Ley 1643 de 2013, sobre el acceso a los servicios prestados por las cajas de compensación familiar en favor de los pensionados; Decreto 867 de 2014, sobre el acceso de pensionados a los servicios de las Cajas de Compensación Familiar; Ley 1450 de 2011, sobre el Plan de Desarrollo 2010-2014, art. 171; Ley 1753 de 2015, sobre el Plan de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”; y Decreto 2616 de 2013, sobre la cotización a seguridad social para trabajadores dependientes que laboran por períodos inferiores a un mes.



requerimientos de la población, previa evaluación del modelo que el país está construyendo a partir de los parámetros establecidos en la Constitución Política y en la Ley 100 de 1993.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Almansa Pastor, José Manuel. *Derecho de la Seguridad Social*, vol. II. Madrid: Editorial Tecnos, 1977.

Atala, Carlos Alberto. *Derecho de la Seguridad Social*, 2a. ed. Buenos Aires: Editorial Astrea, 2002.

Cárdenas, Mauricio. “Presupuesto 2017 para la nueva economía”. Presentación del Ministerio de Hacienda en rueda de prensa, Bogotá, julio de 2016.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). “Documento Conpes 156, diseño e implementación de los beneficios económicos periódicos (BEPs)”. Documento de trabajo, Consejo Nacional de Política Económica y Social de la República de Colombia — Conpes, Bogotá, septiembre 11 de 2012. <https://goo.gl/DJkDu7>

Peña Ruiz, Henry. *Qu'est-ce que la Solidarité*. Angoulême: AC Editions Heille & Astor, 2011.

Procuraduría General de la Nación. *El derecho a la salud*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación, Dejusticia y Agència Catalana de Coperació al Desenvolupament, 2008. <https://goo.gl/Ne3jQg>