

El derecho colombiano de la seguridad social

Gerardo Arenas Monsalve

Bogotá, Colombia: Legis editores, 2007, 757 pp.

La seguridad social es un instrumento que satisface las necesidades humanas y surge de la capacidad de previsión del individuo y de la solidaridad como valor colectivo. Emerge en la concepción del Estado de Bienestar y se constituye como un elemento irrenunciable, al que todo sujeto tiene derecho.¹ Para el trabajo social representa diversas formas de intervención que pueden ser abordadas desde las perspectivas de familia, comunidad, redes sociales, gestión social y política social.

En Colombia, el reconocimiento de la familia como núcleo fundamental de la sociedad, de la seguridad social como supuesto de la protección familiar y la ampliación de la cobertura de los sujetos protegidos por el Sistema², sugiere el establecimiento de nuevas formas de composición sustentadas en la dependencia económica que se distancian de los sistemas tradicionales de identificación de beneficiarios basados en la consanguinidad y la afinidad como factores determinantes del núcleo familiar, indicando cambios en la constitución de estos grupos y, por consiguiente, en su dinámica relacional.

La visión de la dinámica familiar que tradicionalmente se ha planteado desde la discusión de las políticas públicas en seguridad social está focalizada hacia la ampliación de la cobertura y la calidad de los servicios ofrecidos por los sistemas generales de protección integral, omitiendo las discusiones sobre el papel que cumplen los individuos en su consolidación, sometiéndolos a ser usuarios o beneficiarios de un sistema fortalecido normativamente, pero deficiente en la identificación de las necesidades propias de cada población. El estudio de la legislación en materia de seguridad social, su historia y su funcionamiento, nos permitirá identificar nuevos campos de acción tendientes

a potencializar la salud, la protección y el bienestar como derechos humanos.

El texto publicado por el jurista colombiano Gerardo Arenas Monsalve³ compila en treinta y seis capítulos la consolidación del Sistema de Seguridad Social Colombiano, como un proceso normativo e institucionalizado, producto de las fuertes tensiones sociales y avances legislativos acontecidos en nuestro país durante el siglo xx.

El autor divide su obra en seis partes. La primera se refiere a la introducción al tema de la seguridad social. Expresa su origen conceptual como “un instrumento fundamentado en sus inicios en la asistencia familiar, privada y pública, que posteriormente evolucionó hacia la previsión social, un mecanismo individualizado de protección que le permitió institucionalizar su figura normativa y convertirse en seguro”⁴. En este aparte el lector puede encontrar un amplio estudio basado en los antecedentes de los sistemas de la seguridad social, desde sus orígenes en antiguas formas de organización social, pasando por la conformación del Sistema Alemán de Seguros Sociales en las dos últimas décadas del siglo xviii, y su consolidación como sistema de protección social con el Sistema Estadounidense de Seguros Sociales en 1935, hasta lograr su expresión más completa en Gran Bretaña con el Informe Beveridge en 1941, considerado el documento esencial de las concepciones contemporáneas de la seguridad social. El autor explica cómo a partir de este hecho, en la seguridad social se pasó de la noción de riesgo a la noción de contingencia, realizando una reclasificación de las necesidades humanas, basada en su satisfacción a través de prestaciones económicas y asistenciales.

1 Arenas M., Gerardo, *El derecho colombiano de la seguridad social*. Bogotá, Colombia: Legis editores, 2007, p. 3.

2 Ley n.º 100 de 1993. Ley del Sistema de Seguridad Social Integral. Congreso de la República de Colombia, 23 de diciembre de 1993.

3 Magistrado del Consejo de Estado de la República de Colombia, y profesor de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana y de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Colombia.

4 Arenas, 2007, p. 6.

La segunda parte realiza una aproximación al surgimiento de la Seguridad Social en Colombia, en cinco etapas comprendidas desde la consolidación de la Gran Colombia en 1819, hasta la creación de la Ley 100 de 1993. Presenta por períodos cómo fue su dispersión, su organización, su expansión, su crisis y su reforma, hasta la afirmación del regente Sistema Integral de Seguridad Social Colombiano, enfatizando principalmente en los momentos de surgimiento de los sistemas generales de salud, pensiones, riesgos profesionales y subsidio familiar. A continuación, analiza sus elementos constitucionales en relación con los derechos económicos, sociales y culturales, basados en los principios de la universalidad, la solidaridad, la eficiencia y la igualdad, garantizados por el Estado, según la Carta Constitucional de 1991.

La tercera parte expone el funcionamiento del Sistema General de Pensiones en los regímenes de solidaridad de prima media con prestación definida y de ahorro individual con solidaridad. El autor especifica la estructura de estos regímenes, su reglamentación sobre afiliaciones y cotizaciones, los tipos de pensiones (vejez, sobrevivientes e invalidez), las prestaciones económicas, los servicios adicionales, y los regímenes especiales y de transición. La comparación entre los regímenes de prima media y ahorro individual que el autor sugiere, establece conjeturas sobre el funcionamiento del sistema general de pensiones en relación con los regímenes anteriores a la Ley 100 de 1993, sus ventajas y sus desventajas. En estos capítulos se resalta la función social y solidaria de tales prestaciones como un supuesto de la protección familiar y se discute ampliamente la normatividad actual en materia pensional, así como las reformas legislativas del sistema desde su entrada en vigencia el 1 de abril de 1994.

La cuarta parte describe el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), desde las particularidades propias del régimen contributivo y del régimen subsidiado. Explica, cómo “a partir de la concepción constitucional de la salud como un servicio público, la intervención del Estado tiene la finalidad de asegurar la obligatoriedad del sistema de salud y de garantizar su cobertura, además de asumir las responsabilidades de dirección, coordinación, control y prestación de los servicios”⁵. Dedicó especial cuidado a la estructura institucional del sistema

de salud, a las obligaciones de estas instituciones con sus usuarios en relación con los servicios asistenciales ofrecidos en los Planes Obligatorios de Salud (POS) y los Planes Adicionales de Salud (PAS). En estos capítulos se presenta ampliamente la legislación vigente en materia de salud respecto a los derechos y deberes de los afiliados y sus beneficiarios, las obligaciones de las Empresas Promotoras de Salud (EPS) y las Instituciones Prestadoras de los Servicios de Salud (IPS), la responsabilidad de las Entidades Territoriales con el régimen subsidiado, el compromiso de las empresas con el régimen contributivo y los mecanismos de participación social establecidos por el sistema.

La quinta parte hace referencia al Sistema General de Riesgos Profesionales como un seguro dirigido, orientado, controlado y vigilado por el Estado, que tiene por objetivo la responsabilización de los empresarios con la protección de los trabajadores frente a posibles eventualidades en ocasión de su actividad laboral. Presenta las características del sistema, su funcionamiento, tanto en la contratación dependiente como en la independiente, el campo de acción de las Administradoras de Riesgos Profesionales (ARP) y sus obligaciones con los afiliados. Diferencia los tipos de prestaciones económicas y las prestaciones asistenciales ofrecidas por las mismas y exalta su compromiso con la prevención de riesgos. Describe cómo el tipo de actividad económica desarrollada por una empresa define el tipo de riesgo que debe ser cubierto por las aseguradoras, sus tasas de cotización, el marco normativo y su cobertura. Así mismo, a partir de la interpretación de la Ley 1295 de 1994 sobre riesgos profesionales, define las nociones de accidente de trabajo, enfermedad profesional, sus elementos básicos, sus exclusiones y las vías jurídicas de reparación de perjuicios establecidas por el sistema, con ocasión de incapacidad laboral parcial, invalidez o muerte (reparación tarifada de riesgos y reparación plena de perjuicios).

La sexta parte, y sección final de esta compilación legislativa, está dedicada al Sistema General de Subsidio Familiar, encargado de administrar las asignaciones en dinero, en especie y en servicios, ofrecidas por las Cajas de Compensación Familiar a los afiliados, con aportes obligatorios provenientes de las nóminas empresariales. Este aparte se dedica exclusivamente al marco normativo y constitucional del subsidio a las cargas familiares, describe sus orígenes, su estructura, su cobertura, sus incompatibilidades y los programas de servicio social en

5 *Ibid.*, p. 448.

salud, nutrición, educación, vivienda, crédito, recreación, mercadeo y subsidio al desempleo. Establece su relación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y su compromiso con el bienestar social como componente extensivo de sus servicios.

El libro posee una primera versión publicada por la misma editorial en el año 2006 y una segunda editada en el año 2007 que, en palabras del autor, “procura una visión mejorada del régimen de transición pensional y se esfuerza en actualizar los ajustes que introdujo al Sistema General de Salud la Ley 1122 de 2007, como también los cambios institucionales al Seguro Social y las recientes modificaciones al sistema que trajeron consigo las nuevas reglamentaciones sobre trabajo temporal y las cooperativas de trabajo asociado, además de agregar importantes pronunciamientos en materia de jurisprudencia constitucional y jurisprudencia laboral”⁶.

La obra presentada por el profesor Gerardo Arenas Monsalve sugiere importantes alcances legislativos del Sistema Integral de Seguridad Social Colombiano en materia de cobertura y ampliación de los servicios de salud y bienestar. Sin embargo, el texto evalúa críticamente al

sistema y advierte serias deficiencias de sus componentes respecto a la identificación de beneficiarios, a la calidad de los servicios de salud, a las limitaciones jurídicas de los sistemas generales y a la incompatibilidad de algunas normatividades con situaciones excluyentes originadas en el tipo de vinculación de los afiliados.

Por la diversidad de temas que aquí se proponen, resulta pertinente para el trabajo social el abordaje de la jurisprudencia, a fin de complementar las discusiones en torno al deber ser de las políticas públicas y su impacto en la sociedad como supuesto de la participación ciudadana. La aproximación a la seguridad social como objeto de investigación nos posibilitará el acercamiento a nuevos espacios de intervención justificados en la atención de sectores socialmente excluidos, invisibilizados por los mecanismos tradicionales de identificación de poblaciones en situación de vulnerabilidad, que demandan procesos sociales de asesoramiento, evaluación, protección y prevención de riesgos, que deben ser intervenidos por nuestra disciplina.

JUAN CARLOS GÓMEZ BECERRA

Estudiante de primer semestre

Maestría en Trabajo Social

Familia y redes sociales

Universidad Nacional de Colombia

⁶ *Ibid.*, p. 305.