

EL DERECHO COLOMBIANO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

GERARDO ARENAS MONSALVE



BOGOTÁ • MÉXICO D.F. • BUENOS AIRES • CARACAS • LIMA • SANTIAGO • MIAMI

ÍNDICE GENERAL

PRIMERA PARTE INTRODUCCIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL

CAPÍTULO 1

El origen conceptual de la seguridad social

1. INTRODUCCIÓN	3
2. LA SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES SOCIALES A TRAVÉS DE LA ASISTENCIA	5
3. LA PREVISIÓN COMO MEDIDA PROTECTORA DE NECESIDADES SOCIALES	6
4. LOS SEGUROS SOCIALES COMO MEDIDA PROTECTORA ESPECÍFICA DE NECESIDADES SOCIALES	9
5. EL CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL	11
6. EL CARÁCTER «HISTÓRICO» DE LOS MECANISMOS DE SATISFACCIÓN DE NECESIDADES SOCIALES	13

CAPÍTULO 2

El origen institucional de la seguridad social

1. INTRODUCCIÓN	17
2. EL SISTEMA ALEMÁN DE SEGUROS SOCIALES	20
2.1. Factores que propiciaron su creación	20
2.2. La puesta en práctica de la política de seguros sociales	21

2.3. Características del seguro social alemán y diferencias con el seguro privado	22
3. LA EVOLUCIÓN POSTERIOR DEL SISTEMA DEL SEGURO OBLIGATORIO	23
4. EL SURGIMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL	25
4.1. La ley americana de seguridad social	25
4.2. El “Informe Beveridge” en Gran Bretaña y su influencia	27
5. EL MOVIMIENTO INTERNACIONAL EN FAVOR DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y SU CONSOLIDACIÓN	30
6. LA CRISIS DEL ESTADO BENEFADOR Y SU IMPACTO EN LA SEGURIDAD SOCIAL	31
6.1. Los logros y debilidades del Estado benefactor	32
6.2. Las propuestas frente a la crisis del Estado bienestar	34
6.3. Las tendencias específicas de los sistemas de seguridad social	36

CAPÍTULO 3

Aspectos generales de la seguridad social

1. CONTINGENCIAS PROTEGIDAS POR LA SEGURIDAD SOCIAL	39
1.1. De la noción de riesgo a la noción de contingencia	39
1.2. Los tipos de necesidades protegidas por la seguridad social	40
1.3. Contingencias típicas de un sistema contributivo de seguridad social	41
2. LAS PRESTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	42
2.1. La asistencia médica por enfermedad	44
2.2. Prestaciones económicas por enfermedad y maternidad	45
2.3. Prestaciones por accidente de trabajo y enfermedad profesional	47
2.4. Prestaciones de vejez	50
2.5. Prestaciones de sobrevivientes	51
2.6. Prestaciones de invalidez	52
2.7. Prestaciones de desempleo	53
2.8. Prestaciones familiares	55
3. EL DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL	56
3.1. Concepto	56
3.2. El debate sobre la autonomía del derecho de la seguridad social	57

SEGUNDA PARTE
APROXIMACIÓN A LA SEGURIDAD
SOCIAL EN COLOMBIA

CAPÍTULO 4

**Las etapas de la seguridad
social en Colombia**

1.	PERIODIZACIÓN	61
2.	PERÍODO DE DISPERSIÓN (HASTA 1945)	62
3.	PERÍODO DE ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA (1945 – 1967)	69
4.	PERÍODO DE EXPANSIÓN (1967 – 1977)	85
5.	PERÍODO DE CAMBIOS Y CRISIS (1977 – 1990)	95
6.	PERÍODO DE REFORMAS ESTRUCTURALES (DESDE 1990)	100
6.1.	El contexto de los cambios estructurales de los años noventa	100
6.2.	El sistema integral de seguridad social creado por la Ley 100	110
6.3.	Los diagnósticos y los cambios posteriores a la Ley 100	118

CAPÍTULO 5

**Elementos constitucionales
de la seguridad social en Colombia**

1.	LA SEGURIDAD SOCIAL COMO DERECHO	135
1.1.	La seguridad social es un derecho general	135
1.2.	La seguridad social es un derecho exigible	136
1.3.	La seguridad social es un derecho irrenunciable	137
1.4.	La seguridad social es un derecho de rango constitucional e internacional	137
2.	LA SEGURIDAD SOCIAL COMO DERECHO FUNDAMENTAL Y LA ACCIÓN DE TUTELA	138
3.	LA SEGURIDAD SOCIAL COMO SERVICIO PÚBLICO	142
3.1.	Los prestadores del servicio público de la seguridad social	143
3.2.	La obligatoriedad del servicio público	143
3.3.	La seguridad social y el derecho de huelga	144
3.4.	La seguridad social y la continuidad del servicio y de los derechos ...	144
3.5.	La seguridad social y el régimen de cotizaciones	144

3.6.	La seguridad social y el derecho de petición	145
3.7.	La seguridad social y la reserva de ley	145
4.	LOS PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL	146
4.1.	El principio de universalidad	146
4.2.	El principio de solidaridad	147
4.3.	El principio de eficiencia.....	147
5.	EL ASPECTO POLÍTICO DE LA GESTIÓN: ESTADO Y SECTOR PRIVADO EN LA SEGURIDAD SOCIAL	148
6.	UN PRINCIPIO LEGAL DE RANGO CONSTITUCIONAL: LA GARANTÍA DEL PODER ADQUISITIVO PENSIONAL	148
7.	LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL Y SUS IMPLICACIONES	149
8.	LA GARANTÍA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LAS RELACIONES LABORALES	150
9.	ESPECIAL ÉNFASIS DE LA SALUD EN LA SEGURIDAD SOCIAL	151
9.1.	La multi-dimensionalidad del derecho a la salud	151
9.2.	La intervención del Estado en la organización de los servicios de salud	152
9.3.	La salud en el gasto público social y en la descentralización de recursos	153
10.	EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE IGUALDAD Y SU TRASCENDENCIA EN LA SEGURIDAD SOCIAL.....	154
10.1.	El principio de igualdad en la Constitución	154
10.2.	Algunas aplicaciones del principio de igualdad en la seguridad social	156
11.	LOS NUEVOS CRITERIOS CONSTITUCIONALES RESPECTO DEL SISTEMA DE PENSIONES	158
11.1.	Antecedentes	158
11.2.	Garantías del Estado al sistema pensional.....	159
11.3.	Alcances del principio de sostenibilidad financiera	160
11.4.	Reglas generales sobre el derecho a la pensión	160
11.5.	Situación de las pensiones extralegales	162
11.6.	Situación del régimen de transición pensional	163
11.7.	Situación de los regímenes exceptuados y especiales en pensiones...	165
11.8.	Revisión de pensiones	166

CAPÍTULO 6

La estructura normativa del sistema colombiano de seguridad social

1.	CONCEPTO Y OBJETIVOS DEL SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD SOCIAL	167
2.	LA CONFORMACIÓN DEL SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD SOCIAL	168
2.1.	Descripción general y limitaciones	168
2.2.	El sistema general de pensiones	169
2.3.	El sistema general de seguridad social en salud	170
2.4.	El sistema general de riesgos profesionales	172
2.5.	El sistema de asignaciones familiares o subsidio familiar	173
2.6.	Otros servicios sociales	174
3.	ESTRUCTURA GENERAL DE LOS SISTEMAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL	175
3.1.	Entidades administradoras	176
3.2.	Criterios de afiliación	176
3.3.	Régimen de cotizaciones	178
3.4.	Contingencias cubiertas y prestaciones que se reconocen	179
3.5.	Entidades de control	179
4.	CARACTERES COMUNES A LOS SISTEMAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL	180
4.1.	La libertad de escogencia de entidades administradoras	180
4.2.	La libertad de traslado entre entidades administradoras	183
4.3.	La prohibición a las entidades administradoras de rechazar afiliados	184
4.4.	La presencia del Estado en la gestión a través del Seguro Social en los sistemas de la Ley 100	185
4.5.	La presencia limitada de las cajas de previsión del sector público en la gestión de los sistemas de la Ley 100	188
4.6.	La presencia marginal del Estado en la gestión del sistema de subsidio familiar	190
4.7.	La obligatoriedad de la afiliación y cotizaciones de los trabajadores dependientes de los sectores público y privado	190
4.8.	La unificación del ingreso base de cotización de los trabajadores dependientes	191
4.9.	La exclusividad de los beneficios del sistema y el respeto a los beneficios extralegales	192
4.10.	La existencia de mecanismos de solidaridad	193

CAPÍTULO 7

Campo de aplicación y competencia judicial en el sistema integral de seguridad social

1.	CAMPO DE APLICACIÓN GENERAL DE LA LEY 100	195
2.	LOS SECTORES EXCLUIDOS DEL SISTEMA INTEGRAL	197
2.1.	La seguridad social de las Fuerza militares y de Policía	198
2.2.	La seguridad social de los docentes oficiales	200
2.3.	La seguridad social en Ecopetrol	202
3.	LA FUTURA DESAPARICIÓN DE LOS RÉGIMENES EXCEPTUADOS ORDENADA POR EL ACTO LEGISLATIVO PENSIONAL	203
4.	LAS RELACIONES ENTRE EL DERECHO DEL TRABAJO Y EL DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA	204
5.	LA COMPETENCIA JUDICIAL EN ASUNTOS DE SEGURIDAD SOCIAL	206
5.1.	El Código Procesal del Trabajo de 1948	206
5.2.	La reforma de la Ley 361 de 1997	206
5.3.	La reforma de la Ley 712 de 2001 y el “Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social”	208

CAPÍTULO 8

La seguridad social y los derechos extralegales

1.	INTRODUCCIÓN Y MARCO NORMATIVO	209
1.1.	Normas constitucionales	209
1.2.	Normas laborales	210
1.3.	Normas de seguridad social	211
2.	LA SEGURIDAD SOCIAL EN LAS CONVENCIONES COLECTIVAS SEGÚN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA	213
3.	LAS PENSIONES EXTRALEGALES FRENTE A LA LEGISLACIÓN DEL SISTEMA PENSIONAL DE LA LEY 100	217
3.1.	La compatibilidad de fuente legal	217
3.2.	La compatibilidad de origen extralegal	219
4.	UNA VISIÓN GLOBAL DE LOS DERECHOS EXTRALEGALES EN SEGURIDAD SOCIAL	220
5.	LA NUEVA LIMITACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS EXTRALEGALES EN MATERIA PENSIONAL	221

TERCERA PARTE
EL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES

CAPÍTULO 9

**Financiación de pensiones y regímenes
pensionales en la Ley 100 de 1993**

1.	MECANISMOS DE FINANCIACIÓN DE PENSIONES	225
2.	EL RÉGIMEN SOLIDARIO DE PRIMA MEDIA CON PRESTACIÓN DEFINIDA	226
3.	EL RÉGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL CON SOLIDARIDAD	228
4.	LA RELACIÓN ENTRE LOS REGÍMENES DE PENSIÓN EN LA LEY 100	231
5.	VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LOS REGÍMENES PENSIONALES	232
5.1.	Ventajas y desventajas teóricas de los regímenes	232
5.2.	Ventajas y desventajas legales de los regímenes	234
5.3.	Conclusiones sobre la comparación de los regímenes	237

CAPÍTULO 10

**Introducción normativa al sistema
general de pensiones**

1.	FUNCIONAMIENTO GENERAL DEL SISTEMA DE PENSIONES	239
2.	CAMPO DE APLICACIÓN DEL SISTEMA, SECTORES EXCLUIDOS Y REGÍMENES ESPECIALES	241
2.1.	Aplicación general del sistema	241
2.2.	Sectores excluidos	241
2.3.	Regímenes especiales	242
2.4.	Tendencias unificadoras y extinción futura de los regímenes pensionales especiales	250
3.	SISTEMA DE PENSIONES Y RÉGIMEN LEGAL APLICABLE	252
3.1.	Personas con derecho adquirido al régimen anterior a la Ley 100	252
3.2.	Personas con derecho al régimen de transición creado en la Ley 100 .	253
3.3.	Personas con derecho adquirido al régimen establecido originalmente en la Ley 100	255
3.4.	Personas a las que se aplica el régimen de Ley 100 con las modificaciones de leyes posteriores	256
4.	VIGENCIA DEL SISTEMA DE PENSIONES	256

CAPÍTULO 11
La legislación sobre afiliación y cotizaciones
en el sistema general de pensiones

1.	SENTIDO Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA AFILIACIÓN	257
2.	CLASIFICACIÓN DE LOS AFILIADOS AL SISTEMA DE PENSIONES	257
2.1.	Afiliados obligatorios y afiliados voluntarios	257
2.2.	Afiliados activos y afiliados inactivos	259
3.	REGLAS BÁSICAS DE LA AFILIACIÓN	259
4.	AFILIACIÓN INICIAL Y TRASLADOS	260
4.1.	Restricciones a la libre escogencia de régimen	260
4.2.	Regulación del traslado de régimen	261
4.3.	Regulación del traslado de administradora	261
4.4.	Prohibición de la múltiple vinculación	262
5.	SENTIDO Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA COTIZACIÓN	262
6.	REGLAS GENERALES DE LAS COTIZACIONES	263
7.	BASE DE COTIZACIÓN	263
7.1.	Base de cotización de los trabajadores dependientes	264
7.2.	Base de cotización de los trabajadores independientes	265
7.3.	Base de cotización de los afiliados con ingresos de distintas fuentes	266
8.	MONTO DE LA COTIZACIÓN	267
9.	DISTRIBUCIÓN DE LAS COTIZACIONES	268
9.1.	Distribución de las cotizaciones según el régimen del afiliado	268
9.2.	Distribución de las cotizaciones según si se trata de dependientes o independientes	270
10.	OBLIGACIONES DE LOS EMPLEADORES Y DE LAS ADMINISTRADORAS EN RELACIÓN CON EL PAGO DE LAS COTIZACIONES	271
10.1.	Obligaciones de los empleadores	271
10.2.	Obligaciones de las administradoras	272
11.	LA NORMATIVIDAD SOBRE EVASIÓN Y ELUSIÓN DE APORTES EN EL SISTEMA DE PENSIONES	273
12.	ALGUNOS ASPECTOS OPERATIVOS DE LA AFILIACIÓN Y COTIZACIONES EN EL SISTEMA DE PENSIONES	273

CAPÍTULO 12
La pensión de vejez en el régimen
de prima media

1. MARCO NORMATIVO	275
2. REQUISITOS DE LA PENSIÓN	275
2.1. La edad pensional	275
2.2. El tiempo de servicios o cotizaciones	276
3. PENSIONES CON REQUISITOS ESPECIALES	277
3.1. Pensión de vejez de disminuidos físicos, psíquicos o sensoriales	278
3.2. Pensión de vejez de madre trabajadora con hijo inválido	278
4. MONTO DE LA PENSIÓN	278
4.1. Ingreso base de liquidación de la pensión	278
4.2. Determinación del porcentaje de IBL	279
4.3. Liquidación definitiva de la pensión	280
5. PENSIÓN DE VEJEZ Y TERMINACIÓN DEL VÍNCULO LABORAL	281
5.1. Hasta cuando rige la obligatoriedad de la cotización	281
5.2. La nueva "cotización voluntaria" del régimen de prima media	282
5.3. El empleador como solicitante de la pensión de vejez	282
5.4. El reconocimiento de la pensión y la terminación del vínculo	282
6. LA INDEMNIZACIÓN SUSTITUTIVA DE LA PENSIÓN DE VEJEZ	283
7. OTRAS REGLAS APLICABLES A ESTA PENSIÓN	283
7.1. Cuantía mínima y máxima de la pensión	283
7.2. Reajustes anuales de las pensiones	284
7.3. Derecho a completar cotizaciones sin límites de edad	284
7.4. Regulaciones vigentes del Seguro Social anterior a Ley 100	285

CAPÍTULO 13
La pensión de vejez en el régimen
de ahorro individual

1. MARCO NORMATIVO	287
2. LA CONDICIÓN DE PENSIÓN DE VEJEZ EN AHORRO INDIVIDUAL	287
3. LOS COMPONENTES DE LA CUENTA PENSIONAL	289
3.1. Las cotizaciones obligatorias	289

3.2.	Las cotizaciones voluntarias	290
3.3.	Los rendimientos financieros	290
3.4.	El bono pensional	291
4.	CUENTA, FONDO Y ADMINISTRADORA	292
4.1.	La cuenta pensional	292
4.2.	El fondo de pensiones	292
4.3.	La sociedad administradora de fondos de pensiones	293
5.	LOS EFECTOS DE NO REUNIR EL CAPITAL PENSIONAL	293
5.1.	Regla general: la causación de la pensión	293
5.2.	La no causación de pensión y la garantía de pensión mínima	293
5.3.	La frustración de la pensión: la devolución de saldos	294
6.	LAS MODALIDADES DE PENSIÓN EN AHORRO INDIVIDUAL	295
6.1.	El retiro programado	295
6.2.	La renta vitalicia inmediata	296
6.3.	El retiro programado con renta vitalicia diferida	298
7.	OTROS ASPECTOS RELEVANTES DE LA PENSIÓN DE VEJEZ EN EL RÉGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL	300
7.1.	Las restricciones de afiliación al régimen de ahorro individual	300
7.2.	La pensión del régimen y la terminación del vínculo laboral	301

CAPÍTULO 14

La pensión de sobrevivientes del sistema de pensiones

1.	CONTEXTO Y NORMATIVIDAD	303
1.1.	La contingencia de muerte en la seguridad social	303
1.2.	Muerte de origen común o profesional	303
1.3.	Fallecimiento y régimen pensional	304
2.	REQUISITOS PARA OBTENER LA PENSIÓN	304
2.1.	Fallecimiento del afiliado o pensionado	304
2.2.	Cotizaciones mínimas del afiliado	305
3.	BENEFICIARIOS DE LA PENSIÓN	306
3.1.	La lista de beneficiarios y su dinámica	306
3.2.	El cónyuge o compañera (o) como beneficiario	306
3.3.	Los hijos como beneficiarios	307

3.4. Los padres como beneficiarios	308
3.5. Los hermanos como beneficiarios	308
3.6. Otras reglas aplicables a los beneficiarios	308
4. MONTO DE LA PENSIÓN	308
4.1. Ingreso base de liquidación	308
4.2. Cuantía de la pensión	309
4.3. Otros aspectos del monto de la pensión	310
5. FALLECIMIENTO SIN REQUISITOS PARA CAUSAR LA PENSIÓN	311
5.1. En el régimen de prima media	311
5.2. En el régimen de ahorro individual	312
6. FINANCIACIÓN Y MODALIDADES DE LA PENSIÓN	312
6.1. En el régimen de prima media	312
6.2. En el régimen de ahorro individual	312
7. LA GARANTÍA DE PENSIÓN MÍNIMA DE SOBREVIVIENTES	314
7.1. Criterio general de la garantía de pensión mínima	314
7.2. La garantía de pensión mínima en el régimen de prima media	315
7.3. La garantía de pensión mínima en el régimen de ahorro individual ...	315
8. REGLAS SOBRE PRESCRIPCIÓN	317

CAPÍTULO 15

La pensión de invalidez del sistema de pensiones

1. CONTEXTO Y NORMATIVIDAD	319
1.1. Contexto vital y legal de la invalidez	319
1.2. Invalidez de origen común o profesional	319
1.3. Invalidez y régimen pensional	320
1.4. Legislación aplicable a la invalidez en el sistema de pensiones	320
1.5. Legislación de integración social de la discapacidad	321
2. EL ESTADO DE INVALIDEZ Y SU DETERMINACIÓN	323
2.1. Qué es invalidez	323
2.2. Criterios para establecer la invalidez	323
2.3. Quién califica la invalidez	325
2.4. Estructuración del estado de invalidez	327
2.5. Situación jurídica de las discapacidades que no constituyen invalidez	328

3.	REQUISITOS PARA OBTENER LA PENSIÓN DE INVALIDEZ	328
3.1.	Declaración del estado de invalidez	328
3.2.	Cotizaciones mínimas	328
4.	MONTO DE LA PENSIÓN DE INVALIDEZ	330
4.1.	Ingreso base de liquidación	330
4.2.	Cuantía de la pensión	330
4.3.	Otros aspectos del monto de la pensión	332
5.	SITUACIÓN DE INVALIDEZ SIN REQUISITOS DE PENSIÓN	333
5.1.	En el régimen de prima media	333
5.2.	En el régimen de ahorro individual	333
6.	FINANCIACIÓN DE LAS PENSIONES DE INVALIDEZ	333
6.1.	En el régimen de prima media	333
6.2.	En el régimen de ahorro individual	334
7.	LAS MODALIDADES DE PENSIÓN DE INVALIDEZ	335
8.	LA GARANTÍA DE PENSIÓN MÍNIMA DE INVALIDEZ	336
8.1.	Criterio general de la garantía de pensión mínima	336
8.2.	La garantía de pensión mínima en el régimen de prima media	336
8.3.	La garantía de pensión mínima en el régimen de ahorro individual	336
9.	REVISIÓN DE LAS PENSIONES DE INVALIDEZ	339
9.1.	Revisión por solicitud de la entidad de seguridad social	339
9.2.	Revisión por solicitud del pensionado	340
9.3.	Revisión de las pensiones según régimen pensional	340
10.	ASPECTOS PROCEDIMENTALES DE LA CALIFICACIÓN DE LA PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL	341
10.1.	Campo de aplicación del estatuto de calificación de invalidez	341
10.2.	Las nuevas reglas de calificación de pérdida de capacidad laboral e invalidez en la ley de racionalización de trámites	342
10.3.	Fundamentos para los dictámenes	343
10.4.	El procedimiento ante las juntas de calificación	343
11.	OTROS ASPECTOS JURÍDICOS DE LAS PENSIONES DE INVALIDEZ	346
11.1.	Reglas sobre prescripción	346
11.2.	Incompatibilidades de la pensión de invalidez.....	346
11.3.	Pensión de invalidez y terminación del vínculo laboral	347
11.4.	Situación de invalidez y trámite del derecho pensional	348

CAPÍTULO 16

**Prestaciones y servicios
adicionales a las pensiones**

1. UBICACIÓN CONCEPTUAL	349
2. PRESTACIONES ADICIONALES DEL RÉGIMEN DE PRIMA MEDIA	349
2.1. La mesada adicional de diciembre	349
2.2. La mesada adicional de junio y su desmonte normativo	350
2.3. El auxilio funerario	351
3. PRESTACIONES Y SERVICIOS FINANCIEROS ADICIONALES DEL RÉGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL	351
3.1. El auxilio funerario	351
3.2. La posibilidad de dividir el capital pensional en pensión y en capital de libre disponibilidad	352
3.3. La posibilidad de pignorar el capital pensional para créditos	353
3.4. La posibilidad de invertir en planes alternativos de capitalización y de pensiones	354

CAPÍTULO 17

**Servidores públicos y cajas de previsión
en el sistema general de pensiones**

1. LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y SUS PENSIONES EN LA LEY L00	357
2. LAS CAJAS DE PREVISIÓN EN LA LEY 100	358
3. DECISIONES NORMATIVAS SOBRE PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL	360
4. EL SECTOR PÚBLICO TERRITORIAL Y SU PASIVO PENSIONAL	362
4.1. Antecedentes	363
4.2. La legislación de los “Fondos de pensiones públicas territoriales” en el marco de la Ley 100 de 1993	363
4.3. El problema del pago de las pensiones territoriales	364
4.4. Las decisiones de la ley de pasivos pensionales del sector público territorial (L. 549 de 1999)	365
4.5. Las decisiones de la ley de saneamiento fiscal respecto del pasivo pensional territorial (L. 617 de 2000)	369
4.6. Reglamentaciones de los recursos del Fonpet	370

CAPÍTULO 18
Otros aspectos normativos
del sistema de pensiones

1.	LA MOVILIDAD DE LOS RECURSOS FINANCIEROS EN EL SISTEMA DE PENSIONES	371
1.1.	Introducción	371
1.2.	La conmutación de pensiones como mecanismo de normalización pensional	372
1.3.	Los bonos pensionales “tipo A”	375
1.4.	Los bonos pensionales “tipo B”	381
1.5.	Los bonos pensionales “tipo C”	382
1.6.	Los títulos pensionales o reservas actuariales	382
1.7.	Las cuotas partes pensionales	384
1.8.	Los movimientos de capital por traslados entre regímenes pensionales	387
2.	LA REVISIÓN Y REVOCATORIA DE PENSIONES	387
2.1.	La revocatoria directa de pensiones reconocidas irregularmente	388
2.2.	La acción de revisión de sentencias y conciliaciones sobre pensiones	390
3.	LOS SUBSIDIOS DEL SISTEMA PENSIONAL	391
3.1.	Introducción	391
3.2.	El fondo de solidaridad pensional y los auxilios pensionales para indigentes en la Ley 100	392
3.3.	El fondo de solidaridad pensional en la Ley 797	392
3.4.	Otros aspectos	393

CUARTA PARTE
EL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD
SOCIAL EN SALUD

CAPÍTULO 19
El modelo económico y jurídico
del sistema de salud

1.	EL MODELO ECONÓMICO DEL SISTEMA DE SALUD	397
1.1.	El modelo de pluralismo estructurado	397
1.2.	Los propósitos económicos de la reforma	398

2.	ASPECTOS JURÍDICOS CONCEPTUALES	401
2.1.	Los objetivos del sistema de salud	401
2.2.	Los principios rectores del sistema	401
2.3.	Las finalidades de la intervención del Estado en el sistema	403
3.	LOS REGÍMENES DEL SISTEMA DE SALUD	403

CAPÍTULO 20

Los integrantes del sistema de salud

1.	EL MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL	405
2.	EL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD (CNSSS)	406
3.	LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD	407
4.	EL FONDO DE SOLIDARIDAD Y GARANTÍA (FOSYGA)	409
5.	LAS ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD (EPS)	410
6.	LAS INSTITUCIONES PRESTADORAS DE SERVICIOS DE SALUD (IPS)	415
7.	LAS EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO (ESE)	416
8.	EL INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA DE MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS (INVIMA)	418
9.	EL INSTITUTO NACIONAL DE SALUD	418
10.	LOS ENTES TERRITORIALES: DEPARTAMENTOS, MUNICIPIOS Y DISTRITOS	419
11.	LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR	421
12.	LA EMPRESA TERRITORIAL PARA LA SALUD (ETESA) Y DEMÁS ENTIDADES QUE ADMINISTRAN RECURSOS MONOPOLÍSTICOS PARA LA SALUD	422
13.	LAS DIVERSAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS Y LA COMUNIDAD EN EL SISTEMA	423
14.	LAS ENTIDADES DE MEDICINA PREPAGADA	424
15.	LOS SERVICIOS PRIVADOS DE ATENCIÓN DE SALUD	426
16.	LOS AFILIADOS, BENEFICIARIOS Y “VINCULADOS”	427

CAPÍTULO 21

El régimen contributivo

1.	QUÉ ES EL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO	429
2.	LA FINANCIACIÓN DEL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO	429

2.1. Las cotizaciones obligatorias	429
2.2. Los pagos adicionales por planes complementarios	431
2.3. Los pagos moderadores (cuotas moderadoras y copagos)	431
3. LA ADMINISTRACIÓN DEL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO	432
4. LOS BENEFICIOS DE SALUD DEL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO	435
4.1. El plan obligatorio de salud (POS)	435
4.2. Los planes adicionales de salud (PAS)	436
5. EL PAGO DE INCAPACIDADES EN EL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO	437
5.1. Las incapacidades por enfermedad o accidente común	437
5.2. Las incapacidades por maternidad	439
6. LAS RELACIONES ENTRE EPS E IPS EN EL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO	442

CAPÍTULO 22
Los aspectos operativos
del régimen contributivo

1. INTRODUCCIÓN	443
1.1. Características operativas del régimen contributivo	443
1.2. Los problemas de esta legislación	443
1.3. Enumeración de normas aplicables	444
2. AFILIACIÓN AL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO DE SALUD	446
2.1. Normas reglamentarias sobre afiliación	446
2.2. Quiénes son afiliados al régimen contributivo	446
2.3. El grupo familiar como beneficiario	447
2.4. Modalidades de afiliación	450
2.5. Procedimiento y efectos jurídicos de la afiliación	450
2.6. Cobertura de la protección	451
2.7. Suspensión de la afiliación	453
2.8. Interrupción de la afiliación	454
2.9. Desafiliación o cancelación de la afiliación	454
2.10. Situaciones fraudulentas en la afiliación	455
2.11. Afiliación al régimen general y a régimen de excepción	455
2.12. Controles a la afiliación de ciertos empleadores	456
3. LA LEGISLACIÓN SOBRE REGISTRO ÚNICO DE APORTANTES Y RECAUDO INTEGRADO DE APORTES	456

3.1.	Vicisitudes normativas	456
3.2.	Glosario básico	458
3.3.	Criterios generales sobre aportantes	459
4.	PAGO DE COTIZACIONES	463
4.1.	Períodos mínimos de cotización para acceder a ciertos servicios	463
4.2.	Pérdida de antigüedad en el sistema	464
4.3.	Período de cotización para pago de incapacidades por enfermedad y maternidad	465
4.4.	Reconocimiento y pago de incapacidades por enfermedad y maternidad	465
4.5.	Reglas específicas sobre la base de cotización	466
4.6.	Cotizaciones en incapacidad o licencia de maternidad	468
4.7.	Cotizaciones en vacaciones y permisos remunerados	469
4.8.	Cotizaciones en huelga y suspensión del contrato de trabajo	470
4.9.	Cotización de servidores públicos en suspensión disciplinaria o licencia no remunerada	470
4.9.	Cotización de servidores públicos en el exterior	470
4.10.	Período de cotización de profesores particulares	470
5.	REPORTE DE NOVEDADES	471
5.1.	Definición y clasificación de novedades	471
5.2.	Responsabilidad por reporte no oportuno de novedades	471
6.	TRASLADO DE ADMINISTRADORAS	471
6.1.	Reglas sobre períodos mínimos de permanencia (“movilidad dentro del sistema”)	471
6.2.	Efectividad del traslado	472
7.	RESPONSABILIDADES DEL EMPLEADOR	474
7.1.	Responsabilidad por no presentación de autoliquidaciones y errores en las mismas	474
7.2.	Responsabilidad por no diligenciamiento de la afiliación	474
7.3.	Responsabilidad por no pago oportuno de cotizaciones	474
7.4.	Responsabilidad por suspensión de la afiliación	475
7.5.	Responsabilidad de publicación de pago de cotizaciones	475
7.6.	Responsabilidad por no reportar oportunamente novedades	475
7.7.	Responsabilidad por las prestaciones económicas en período de carencia	475
8.	REGULACIONES ESPECÍFICAS SOBRE TRABAJADORES INDEPENDIENTES	476

8.1. Ingreso base de cotización	476
8.2. Autoliquidación en licencia por enfermedad o maternidad	476
8.3. Efectividad del traslado de EPS	477
8.4. Cobertura de la protección	477
8.5. Mecanismos de afiliación colectiva de independientes al sistema de seguridad social	477
8.6. Afiliación de socios de cooperativas de trabajo asociado	478

CAPÍTULO 23

El régimen subsidiado en el sistema de salud y en el sistema general de participaciones

1. CREACIÓN DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO EN LA LEY 100 DE 1993	479
2. CREACIÓN DEL SISTEMA DE PARTICIPACIONES EN LA LEY 715 DE 2001	480
3. LA ADMINISTRACIÓN DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO	482
4. LOS BENEFICIOS DE SALUD DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO	483
5. LOS ASPECTOS OPERATIVOS DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO	484
6. OTRAS DISPOSICIONES SOBRE EL SECTOR SALUD	484
6.1. Criterios generales para el manejo del sector	484
6.2. Otros aspectos	485

CAPÍTULO 24

Aspectos comunes a los regímenes del sistema de salud

1. LOS PLANES DE ATENCIÓN DEL SISTEMA DE SALUD	487
1.1. El plan de atención básica	487
1.2. El plan obligatorio de salud del régimen contributivo	488
1.3. El plan obligatorio de salud del régimen subsidiado	488
1.4. La atención de accidentes de tránsito y eventos catastróficos	488
1.5. La atención inicial de urgencias	489
2. CARACTERÍSTICAS COMUNES DEL SISTEMA	490
2.1. La cobertura familiar	491
2.2. La prohibición de aplicar preexistencias	491
2.3. La atención materno-infantil	493

3.	OTRAS LEYES REGULADORAS DEL SISTEMA	493
3.1.	Leyes anteriores al sistema general de la Ley 100	493
3.2.	Las leyes reguladoras de las profesiones de la salud	494
3.3.	Ley 509 de 1999: Sistema de salud de las madres comunitarias	494
3.4.	Ley 647 de 2001: Sistema de salud de las universidades estatales	496
3.5.	Ley 691 de 2001: Sistema de salud de las comunidades indígenas	498
3.6.	Otras leyes relacionadas con el sistema de salud	501

CAPÍTULO 25

Evaluación crítica del sistema de salud

1.	LOS CUESTIONAMIENTOS AL MODELO GENERAL DE LA LEY 100	503
1.1.	El modelo de salud: ¿un problema técnico o un proceso socio-político?	503
1.2.	Las visiones optimistas del modelo de salud	504
1.3.	Las críticas radicales al modelo de salud	505
1.4.	Las críticas moderadas al modelo de salud	506
2.	EL ANÁLISIS POR LOS OBJETIVOS DEL SISTEMA	508
2.1.	La cobertura	508
2.2.	La eficiencia	508
2.3.	La equidad	509
2.4.	Síntesis	509
3.	EL ANÁLISIS POR LOS INDICADORES SOCIALES DE SALUD	510
3.1.	Las acciones de salud pública	510
3.2.	La progresividad e irreversibilidad de los indicadores sociales	511
4.	UNA MIRADA CRÍTICA DE LA EVOLUCIÓN NORMATIVA	512
4.1.	El difícil proceso de la codificación	512
4.2.	La ausencia de coherencia: ¿un sistema perdido en la maraña normativa?	513
4.3.	Los excesos de la normatividad reglamentaria	514
4.4.	Reflexión final	515

QUINTA PARTE
EL SISTEMA DE RIESGOS PROFESIONALES

CAPÍTULO 26
Aproximación al sistema
general de riesgos profesionales

1. EL PAPEL DEL ESTADO FRENTE A LOS RIESGOS PROFESIONALES	519
2. LA LEGISLACIÓN DEL SISTEMA DE RIESGOS PROFESIONALES	520
3. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA GENERAL DE RIESGOS PROFESIONALES	523
3.1. Características comunes al sistema de seguridad social	523
3.2. Características específicas del sistema de riesgos profesionales	524
4. FUNCIONAMIENTO GENERAL DEL SISTEMA	526

CAPÍTULO 27
Entidades administradoras
de riesgos profesionales

1. CUÁLES SON LAS ADMINISTRADORAS	529
2. FUNCIONES DE LAS ADMINISTRADORAS	530
2.1. Funciones en relación con la afiliación	530
2.2. Funciones en relación con el pago de cotizaciones	531
2.3. Funciones en relación con el reconocimiento de las prestaciones del sistema	532
2.4. Funciones en relación con la prevención de riesgos	533
2.5. Funciones en relación con la venta de servicios	533
2.6. Reflexión final sobre las funciones de las ARP	533
3. ESCOGENCIA Y TRASLADO DE ADMINISTRADORA	534
4. INTERMEDIARIOS EN RIESGOS PROFESIONALES	534
4.1. Los intermediarios para la prestación de servicios de salud ocupacional	534
4.2. Los intermediarios para la selección de entidades administradoras	535
4.3. Los intermediarios para el manejo de recursos	535
5. VIGILANCIA Y CONTROL DE LAS ADMINISTRADORAS	535
5.1. Vigilancia y control del Ministerio de la Protección Social	535

5.2. Vigilancia y control de la Superintendencia Financiera	536
5.3. Vigilancia y control indirecto de la Superintendencia de Salud	536

CAPÍTULO 28

Afiliación y cotizaciones en riesgos profesionales

1. NOCIONES Y CRITERIOS GENERALES	537
2. CLASIFICACIÓN DE EMPRESAS Y MONTOS DE COTIZACIÓN	539
2.1. Clasificación de empresas	539
2.2. Base y monto de cotización	540
2.3. Tabla de cotizaciones	542
2.4. Modificaciones de la clasificación	542
3. LA AFILIACIÓN DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES AL SISTEMA DE RIESGOS PROFESIONALES	544
3.1. Marco normativo	544
3.2. Trabajadores protegidos	544
3.3. Reglas sobre afiliación	545
3.4. Reglas sobre cotizaciones	545
3.5. Riesgos profesionales cubiertos	546
3.6. Evaluación crítica	547

CAPÍTULO 29

Los riesgos profesionales

1. INTRODUCCIÓN	549
2. EL ACCIDENTE DE TRABAJO	550
2.1. Elementos básicos de la noción	550
2.2. El accidente con ocasión de trabajo	551
2.3. Circunstancias excluyentes de la noción de accidente de trabajo	552
2.4. La fuerza mayor o caso fortuito en el accidente de trabajo	554
2.5. El accidente de trabajo y la responsabilidad objetiva	555
3. LA ENFERMEDAD PROFESIONAL	557
3.1. Elementos básicos de la noción	557
3.2. Mecanismos de identificación de las enfermedades profesionales	558
4. LA DETERMINACIÓN DEL ORIGEN COMÚN O PROFESIONAL DE LOS RIESGOS	559

CAPÍTULO 30

La reparación tarifada de los riesgos

1.	EL DERECHO A LA REPARACIÓN TARIFADA DE RIESGOS	563
1.1.	La noción de reparación tarifada	563
1.2.	Prestaciones asistenciales	564
1.3.	Prestaciones económicas	565
1.4.	El ingreso base de liquidación de las prestaciones	566
1.5.	El problema de la existencia de patologías anteriores	566
1.6.	La ARP responsable de las prestaciones	567
2.	LA INCAPACIDAD TEMPORAL Y SUS PRESTACIONES	568
2.1.	Noción de incapacidad temporal	568
2.2.	Prestaciones por incapacidad temporal	569
3.	LA INCAPACIDAD PERMANENTE PARCIAL Y SUS PRESTACIONES	570
3.1.	Noción de incapacidad permanente parcial	570
3.2.	Prestaciones por incapacidad permanente parcial	570
4.	LA INVALIDEZ Y SUS PRESTACIONES	573
4.1.	La noción de invalidez	573
4.2.	Prestaciones por invalidez	573
5.	LAS PRESTACIONES POR MUERTE	574

CAPÍTULO 31

La reparación plena de perjuicios por riesgos profesionales

1.	CONCEPTO GENERAL DE REPARACIÓN PLENA	577
2.	LA REPARACIÓN PLENA EN LA LEGISLACIÓN COLOMBIANA	578
3.	LA REPARACIÓN PLENA COMO DESARROLLO DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL	579
3.1.	La noción de responsabilidad en el derecho civil	579
3.2.	Los elementos de la responsabilidad civil	581
3.3.	Los elementos de la responsabilidad en la reparación plena	582
4.	LA IMPUTACIÓN DE LOS RIESGOS LABORALES AL EMPLEADOR	582
5.	LA CULPA PATRONAL EN LA OCURRENCIA DEL RIESGO	583
5.1.	La noción de culpa	583
5.2.	El criterio para apreciar la culpa patronal	583

6.	LOS PERJUICIOS Y SU REPARACIÓN	586
6.1.	La noción de perjuicios	586
6.2.	Los perjuicios materiales actuales (daño emergente)	587
6.3.	Los perjuicios materiales futuros (lucro cesante)	587
6.4.	Los perjuicios inmateriales (daño moral)	589
7.	EL NEXO CAUSAL ENTRE EL DAÑO Y LA CULPA	592
8.	LA REPARACIÓN PLENA Y EL RECONOCIMIENTO DE LA REPARACIÓN TARIFADA	593
8.1.	El problema jurídico	593
8.2.	Criterio de la jurisdicción laboral	594
8.3.	Criterio de la jurisdicción contencioso-administrativa	595
8.4.	Reflexión final sobre el asunto	596

CAPÍTULO 32

La prevención de riesgos como elemento del sistema

1.	EL ÉNFASIS DEL SISTEMA EN LA PREVENCIÓN DE RIESGOS	597
2.	OBLIGACIONES DE LAS ARP EN MATERIA DE PREVENCIÓN	597
3.	LOS SUJETOS DE LAS RELACIONES LABORALES Y LA PREVENCIÓN	598
4.	LOS COMITÉS PARITARIOS DE SALUD OCUPACIONAL	599
4.1.	El origen de los comités paritarios	599
4.2.	Características de los comités	599
5.	LOS PROGRAMAS DE SALUD OCUPACIONAL	600
5.1.	El programa de salud ocupacional y sus características	600
5.2.	El subprograma de medicina preventiva y del trabajo	601
5.3.	El subprograma de higiene y seguridad industrial	602

CAPÍTULO 33

Otros aspectos normativos del sistema de riesgos profesionales

1.	EL CONTROL ADMINISTRATIVO Y LOS ORGANISMOS ASESORES DEL SISTEMA DE RIESGOS PROFESIONALES	603
1.1.	El control administrativo de la Dirección Técnica de Riesgos Profesionales	603
1.2.	El Consejo Nacional de Riesgos Profesionales	604

1.3.	El Comité Nacional de Salud Ocupacional	604
1.4.	El Fondo de Riesgos Profesionales	605
2.	EL RÉGIMEN SANCIONATORIO DEL SISTEMA	606
2.1.	Sanciones para los empleadores	606
2.2.	Sanciones para las ARP	607
2.3.	Sanciones para los trabajadores afiliados	607
3.	REGULACIONES PARA EMPRESAS ESPECÍFICAS	609
3.1.	Regulaciones para empresas de alto riesgo	609
3.2.	Regulaciones para empresas de servicios temporales	610
4.	OTRAS REGULACIONES	611
4.1.	Inembargabilidad y tratamiento tributario de los recursos	611
4.2.	Reglas sobre prescripción de derechos	611

SEXTA PARTE EL SISTEMA DE SUBSIDIO FAMILIAR

CAPÍTULO 34 **El sistema de subsidio familiar en la seguridad social colombiana**

1.	EL SUBSIDIO A LAS CARGAS FAMILIARES COMO PRESTACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL	615
2.	ANTECEDENTES DEL SISTEMA COLOMBIANO DE SUBSIDIO FAMILIAR	615
3.	ASPECTOS GENERALES DEL SISTEMA	618
3.1.	Noción legal y naturaleza jurídica	618
3.2.	Clasificación del subsidio familiar	619
3.3.	Características jurídicas del subsidio	620
3.4.	Funcionamiento general del sistema	621
4.	EMPLEADORES OBLIGADOS AL PAGO DE SUBSIDIO	622
5.	BENEFICIARIOS DEL SUBSIDIO FAMILIAR	623
5.1.	Trabajadores beneficiarios del subsidio familiar en dinero	623
5.2.	Trabajadores beneficiarios del subsidio familiar en especie y servicios	624
5.3.	Pensionados beneficiarios del subsidio familiar en especie y en servicios mediante afiliación voluntaria	625

5.4.	Desempleados beneficiarios de servicios y subsidios especiales en la última caja a la que estuvieron afiliados	625
5.5.	Desempleados sin vinculación anterior a las cajas beneficiarios de subsidios especiales	626
6.	LOS PROGRAMAS Y SERVICIOS SOCIALES DE LAS CAJAS	627
6.1.	Regulaciones generales sobre programas y servicios sociales	627
6.2.	Los servicios de salud de las cajas de compensación	628
6.3.	Los programas de nutrición y mercadeo	629
6.4.	Los programas de educación y capacitación	630
6.5.	Los programas de vivienda y el subsidio familiar de vivienda	632
6.6.	Los programas de crédito de fomento	634
6.7.	Los programas de recreación social	635
6.8.	Categorías tarifarias para los servicios sociales de las cajas	636
7.	LAS NUEVAS ACTIVIDADES FINANCIERAS DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR	636
7.1.	La autorización general a las cajas para adelantar la actividad financiera	636
7.2.	Prohibiciones a las secciones especializadas de ahorro y crédito	638
7.3.	Controles a la actividad financiera de las cajas de compensación	638
8.	APORTES AL SISTEMA DE SUBSIDIO FAMILIAR	639
8.1.	El debate macroeconómico sobre los aportes parafiscales	639
8.2.	Aportes parafiscales de los empleadores	641
8.3.	Régimen especial de exoneración de aportes parafiscales en la Ley 789 de 2002	643
8.4.	Aportes individuales de pensionados, trabajadores independientes y desempleados	645
8.5.	Aporte de empleadores por trabajadores adicionales	646
8.6.	Nuevos controles a la evasión de aportes	646
9.	RÉGIMEN LEGAL DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR	647
9.1.	Aspectos generales del régimen legal de las cajas	647
9.2.	Normatividad sobre constitución de cajas de compensación	649
9.3.	Funciones de las cajas de compensación	649
9.4.	Normatividad sobre afiliaciones y desafiliaciones	650
9.5.	Régimen ético de las cajas de compensación	653
9.6.	Órganos de dirección de las cajas y revisoría fiscal	656
9.7.	Presupuestos de las cajas de compensación	657

9.8. Régimen de autorización general a las cajas	658
9.9. El Fondo para el fomento del empleo y protección al desempleado	659
9.10. Disolución y liquidación de cajas	660
9.11. La caja de compensación del sector primario	661
10. LA SUPERINTENDENCIA DE SUBSIDIO FAMILIAR	661
10.1. Contexto general de la Ley 25 de 1981 y debate constitucional	661
10.2. La reestructuración de la Superintendencia en el Decreto 2150 de 1992	663
10.3. Funciones y facultades en la Ley 789 de 2002	664
BIBLIOGRAFÍA	665