

que las personas no están preparadas y pierden la noción de lo que se debe hacer y hacia dónde ir. Se convierten en *empresas que huyen de*, pues el pánico o sorpresa se apodera de ellas, o son *empresas que vienen de* y se orientan hacia el pasado. Son empresas que adoptan una Administración con Fronteras e ignoran lo que ocurre a su alrededor en el tiempo y en el espacio.

Por el contrario, las que se preocupan con lo que las circunda, que se preocupan por el futuro, que se orientan en el tiempo y en el espacio, que constantemente piensan en sí mismas, transmiten, aprenden, se vuelven flexibles, innovan y crean en ellas, son las que adoptan una postura de Administración sin Fronteras.

Esas son las *empresas que se dirigen para*, pues sus directrices van hacia el futuro y hacia las oportunidades que surjan. Esta posición depende única y exclusivamente de sus líderes, pero en esta reunión no estamos presentando los líderes de hoy y de mañana de nuestras empresas. Este es un asunto más paradójico: los líderes de las organizaciones no sólo deben adaptarse a los cambios, sino crearlos y promoverlos dentro de sus organizaciones, si lo que pretenden es sobrevivir en un mundo cada vez más competitivo y diferente, donde la estabilidad y lo que puede perverse dejó de existir hace mucho tiempo.

Para lograr esto hay que alcanzar una viabilidad interna por medio de la integración de las personas y de comprender una visión común entre sus miembros. Por lo tanto, los líderes de las organizaciones que se dirigen hacia el futuro deben ser misioneros de los cambios y predicadores de la visión y

valores compartidos entre sus miembros. Esa visión compartida será el incentivo para que todos los miembros de la organización, ensayen, experimenten, cambien, innoven, acepten responsabilidades, asuman riesgos, desafíen sus propias maneras de pensar y aprendan más rápidamente.

Por consiguiente, será necesario revisar los presupuestos básicos que mantenemos en lo que respecta a la organización y que aún utilizamos a diario. Necesitamos entender claramente que el cambio de nuestras organizaciones no es algo que puede suceder algún día. Los cambios son inevitables y constantes. Las empresas innovadoras deben diseñarse como sistemas humanos de aprendizaje continuo y acumulación gradual de la experiencia. La característica distintiva de estos sistemas es la flexibilidad en la búsqueda de objetivos y la enorme capacidad de autocrítica y autoformulación.

La flexibilidad y su movilidad resultante son los vehículos básicos del nuevo modelo de desarrollo organizacional: el reconocer constantemente que la empresa siempre se está haciendo, en vez de pensar que la empresa ya está lista. La *empresa que se dirige para* en vez de la *empresa que viene de*. La empresa que crea y moldea su destino en lugar de la que hace caso omiso de las oportunidades ambientales y sólo huye de las amenazas representadas por la enorme afluencia y competencia internacionales.

Esa es nuestra misión principal: tratar de transformar nuestras empresas en *empresas del mundo* y en *empresas del mañana*. Es fundamentalmente un asunto de mentalidad. Esto es Administración sin Fronteras, tanto en el espacio como en el tiempo.

## SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL ARTICULO 43. CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA LEY 100 DE 1993

DIEGO FERNANDO ANDRADE FRANCO

Doctor en Derecho, Universidad del Cauca. Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, Universidad del Cauca. Especialización en Laboral y Comercial. Profesor USABU-USACA-ICESI. Docente. Autor.

Por fin en Colombia se ha puesto atención a una necesidad social que, aunque siempre ha existido, ha sido más sentida en el mundo actual: la **seguridad social**. Es un tema actual, ya que se hace necesario establecer normas que redunden en beneficio de toda la sociedad mundial y en particular de la nuestra, la colombiana; es preciso organizar las vidas de esta gran cantidad de seres humanos que habitan un espacio hasta ahora limitado: el mundo.

La protección del hombre frente a sus distintos estados de necesidad ha adquirido en la época actual una especial categoría estatal, social y jurídica.

Dentro del proceso histórico, el gran Libertador **Simón Bolívar**, fue quien primero habló de **seguridad social** en nuestra patria, cuando en su discurso de Angostura, de febrero de 1819, dijo: "El sistema de gobierno más perfecto es el que comparta mayor cantidad de bienestar, **de seguridad**

**social** y de estabilidad política. A partir de ese momento, mucho se ha discutido sobre la **seguridad social**, sin que se hubiera presentado hasta ahora un hecho jurídico relevante. Hoy por hoy, y especialmente desde el 4 de julio de 1991, cuando comenzó la vigencia de nuestra **nueva Constitución Política** que consagra en su **artículo 48** que: "la **seguridad social** es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad en los términos que establezca la ley.

»Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la **seguridad social**.

»El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la **seguridad social** que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la ley.

»La *seguridad social* podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley.

»No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la *seguridad social* para fines diferentes a ella.

»La ley definirá los medios para que los recursos destinados a *pensiones* mantengan su poder adquisitivo constante».

Lo anteriormente expresado fue un innovador precepto establecido en nuestra Constitución por la Asamblea Nacional Constituyente convirtiendo la *seguridad social* en nuestro país en un **derecho constitucional fundamental**.

Luego de un largo y accidentado trámite que relataré a continuación, el Congreso de la República finalmente aprobó la **ley 100 de 1993** por la cual se crea el **Sistema de Seguridad Social Integral**.

**El proyecto de reforma**, inicialmente centrado en el *aspecto pensional*, tuvo origen en el gobierno y fue presentado al Congreso en **septiembre de 1992**, pero inmediatamente comenzaron las discusiones el proyecto se complementó con el tema de **la salud**. Al final, la ley sancionada el pasado 23 de diciembre mantiene, en términos generales, el mismo contenido del proyecto aprobado conjuntamente por las comisiones séptimas del Senado y la Cámara en el debate de junio de 1993.

La carta política de 1991 se constituye en un antecedente fundamental por la concepción de la **seguridad social** como un servicio público permanente y un derecho colectivo y por la consagración de sus principios rectores de la gestión privada y de la descentralización por niveles de atención con participación de la comunidad. Este es un hecho significativo que pretende **resolver la crisis del sistema de**

**seguridad social en Colombia, ampliar su baja cobertura, aumentar la capacidad financiera del sistema tradicional, y enfrentar el problema de la deuda pensional**. Todo esto, concordado perfectamente con la reestructuración de la Administración pública o "Modernización del Estado", con los decretos 2147, 2148 y 2165 de 1992 que reestructuraron respectivamente a Cajanal, el ISS, el Ministerio de Salud y la Superintendencia de Salud, y la Ley 60 de 1993 que estableció el Régimen de Transferencia de Recursos y la distribución de competencias a los entes territoriales, ampliando así el proceso de descentralización con nuevos recursos para la inversión social.

Al haberse enriquecido este controvertido proyecto de ley, como ya se dijo, con otros componentes esenciales de la seguridad social y, principalmente, con lo relativo a salud, quedó **dividido básicamente en un subsistema de seguridad social en pensiones y un subsistema de seguridad social en salud**. También se dijo anteriormente que el gobierno presentó su proyecto al Congreso en septiembre de 1992 y por espacio de más de un año muchos colombianos, el suscrito entre ellos, siguieron paso a paso los debates y las diferentes opiniones en torno a este importante proyecto. Se consideró que el futuro de la *seguridad social* se basaba en la desarticulación del ISS como único ente de importancia de la misma, mediante el decreto 2148 de diciembre 30 de 1992.

De otro lado, existieron airadas protestas frente a los pactos políticos que se suscribieron para sacar adelante la reforma social. Las centrales obreras realizaron marchas y calificaron de farsa o comedia al pacto político al que miraron como un recurso para sacar con fórceps la normatividad propuesta, descalificaron la firma del acuerdo como obra de los movimientos políticos y sindicales minoritarios y lo utilizaron

como motivo para declarar la alerta nacional. La reforma se estaba empantando pero, para mayo del año pasado, en la sede de la Presidencia de la República, se logró un acuerdo entre el partido liberal, la Nueva Fuerza Democrática y el partido conservador, en un esfuerzo para sacar adelante la reforma a la *seguridad social*.

Durante el trámite del *proyecto de ley (identificado en el Senado de la República como proyecto N° 155)*, se llegó a proponer una moción de censura contra el Ministro de Trabajo, al cual acusaron de haber usurpado funciones propias del legislativo.

En el seno de las comisiones séptimas del Senado y de la Cámara se desató una verdadera batalla durante el estudio de la ponencia que sustentaba el proyecto. En ese ambiente se llevó a cabo la firma del acuerdo en la Casa de Nariño, por 15 de los 23 componentes de las dos comisiones.

En medio de esta discusión se vivieron en Colombia algunos conflictos laborales delicados como los de la Caja Agraria, Bavaria y Ecopetrol. Durante el año pasado se afirmó en varias ocasiones que la reforma a la *seguridad social* entraba en su recta final en el Congreso de la República, especialmente por la firma del denominado pacto social ya comentado. En ese entonces existieron comentarios según los cuales la clave no estaba en sacar adelante el proyecto sino en asegurarse de que la reforma fuera efectiva, que los fondos de solidaridad funcionaran, que el ISS pudiera competir.

Respecto a este proyecto de reforma se presentaron en 1993 incontables pronunciamientos, tesis, conceptos y encuentros; todo hacía prever que nuestro aparato legislativo no iba a poder, en todo ese año, terminar la aprobación de la ley que le diera dinámica a un derecho constitucional fundamental tan importante para nuestro país. Algu-

nos nos encontrábamos preparados ya para escribir sobre el fracaso, naufragio o algo por el estilo de la nueva legislación sobre la seguridad social y para acusar a nuestro Congreso de padecer parapleja legislativa; sin embargo, después de un serio y profundo debate, **el poder legislativo produjo la Ley 100 de 1993, creando un sistema de seguridad social integral** conformado por un conjunto armónico de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos y por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos profesionales y servicios sociales complementarios.

Por todo lo expuesto, el autor se opone a todo aquel que, en forma despectiva, subestime esta Ley acusando al Congreso de haberla aprobado "a pupitrazo".

**La Ley 100 de 1993, acoge el criterio de la OIT**, en el sentido de que la razón de ser de la seguridad social consiste en dar a todas las personas la tranquilidad de saber que, dentro de lo posible, el nivel y la calidad de su vida no sufrirán un menoscabo significativo a raíz de ninguna contingencia social o económica. Ella garantiza las prestaciones económicas y de salud a quienes tengan una relación laboral o la capacidad económica suficiente para afiliarse al sistema; garantiza también la prestación de los servicios sociales complementarios. También se garantiza la ampliación de la cobertura hasta lograr que en siete años toda la población tenga acceso al sistema y a la prestación integral y efectiva de sus beneficios, con el cubrimiento de todas las contingencias que afectan la salud, la capacidad económica y en general las condiciones de vida de la población, con respecto de los derechos adquiridos en el campo de las pensiones para que ningún trabajador sea desmejorado.

La nueva ley se ha preocupado también en garantizar la **financiación** del sistema incrementando en un monto importante las cotizaciones, asignando recursos del presupuesto y estableciendo garantías para la pensión mínima. Se pretende que esta ley se convierta en un importante motor de desarrollo del país.

Es **importante** resaltar que esta reforma consiste en eliminar definitivamente el monopolio del Estado en la prestación de la *seguridad social* y en el establecimiento de un sistema competitivo que permita mejores garantías, al dar participación al sector privado.

El *sistema de seguridad social no se aplica* a los miembros de las Fuerzas Militares, ni al personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, ni a los miembros no remunerados de las corporaciones públicas. Tampoco se aplica a los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, a los servidores públicos de la Empresa Colombiana de Petróleos (ECOPETROL) y a los pensionados de la misma. Estas excepciones son desafortunadas, pues contradicen el fondo filosófico de nuestra *seguridad social* al aceptar que no todos los ciudadanos sean iguales frente al sistema.

En cuanto al *sistema general de pensiones que entrará a regir el 1º de abril de 1994*, tiene por objeto garantizar a la población el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte mediante el reconocimiento de pensiones y prestaciones, así como la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de la población no cubiertos con un sistema de pensiones. **Se aplicará** a todos los habitantes del territorio nacional respetando los derechos adquiridos conforme a normas anteriores, pactos o convenciones colectivas de trabajo.

Se forma un *sistema dual* compuesto por *dos regímenes solidarios*

*excluyentes pero que coexisten*. El *tradicional* del ISS o *régimen solidario de prima media con prestación definida* y el de *fondos privados de pensiones o régimen de ahorro individual con solidaridad*.

**El régimen de prima media con prestación definida es aquel mediante el cual los aportes** de los afiliados y sus rendimientos constituyen un fondo común de naturaleza pública, que garantiza el pago a los beneficiarios de la pensión de vejez, invalidez o de sobrevivientes o una indemnización sustitutiva previamente definidas.

**El régimen de ahorro individual con solidaridad está basado en el ahorro proveniente** de las cotizaciones y sus respectivos rendimientos financieros, en la garantía de pensión mínima y en la competencia entre los fondos de pensiones de los sectores privado, público y social solidario. Los afiliados tendrán derecho al reconocimiento y pago de las pensiones de vejez, invalidez y de sobrevivientes, y a las indemnizaciones sustitutivas cuya cuantía dependerá de los aportes de los afiliados y empleadores, de sus rendimientos financieros y de los subsidios del Estado, cuando a ellos hubiere lugar. Todo esto controlado y vigilado por la Superintendencia Bancaria. Los trabajadores podrán escoger entre uno y otro régimen y una vez efectuada la selección sólo podrán trasladarse o cambiarse de régimen cada tres años.

**Las cotizaciones, aportes y distribuciones en ambos regímenes pensionales serán:** Para la *pensión de vejez*, la tasa de cotización será del 8% en 1994, el 9% en 1995 y el 10% en 1996. Para la *pensión de invalidez y de sobrevivientes*, la **tasa será del 3,5% o sea que las** cotizaciones sumarán en total 11,5% en 1994, 12,5% en 1995 y 13,5% a partir de 1996. En 1994, los aportes totales pasarán del 15 al 23% si se tiene en cuenta que las

cotizaciones en salud subirán del 7 al 12%. Los empleadores pagarán el 75% de la cotización total y los trabajadores el 25% restante.

Los afiliados al ISS o a los fondos privados, que tengan un ingreso mensual igual a cuatro (4) salarios mínimos, tendrán a su cargo un **aporte adicional del 1%** destinado al fondo de solidaridad pensional. Las tablas de categorías y de aportes al ISS y demás entidades de seguridad social quedan eliminadas en forma definitiva a partir de la vigencia de la ley, porque la *base para calcular las cotizaciones* será el salario mensual del trabajador, excepto para los trabajadores de salario integral cuya cotización se liquidará sobre el 70% de la cuantía de dicho salario.

En el **régimen solidario de prima media con prestación definida** (ISS reformado), el beneficiario de la **pensión de vejez** debe reunir ciertos requisitos: tener 55 años si es mujer ó 60 si es hombre. A partir del año 2014, las *edades* se aumentan a 57 y 62 años, respectivamente previo el haber efectuado cotizaciones por lo menos durante 1.000 semanas (casi 20 años). *El monto de la mesada se liquidará* tomando como base el promedio de los salarios sobre los cuales se cotizó durante los 10 años anteriores al reconocimiento de la pensión, o sobre el promedio de lo cotizado durante su vida laboral si éste resulta más favorable. Con 1.000 semanas, la persona recibirá una pensión equivalente al 65% del salario promedio que resulte al hacer la liquidación, pero tiene la opción de llegar hasta el 85% aplicando la siguiente fórmula:

- Por cada 50 semanas cotizadas adicionales a las 1.000 hasta las 1.200, el porcentaje se incrementará en un 2% para un total del 8% llegando al 73%.
- Por cada 50 semanas adicionales a las 1.200 hasta las 1.400, el por-

centaje se incrementará en un 3% en lugar del 2%, hasta completar un límite máximo del 85% del ingreso base de la liquidación.

**En el régimen de ahorro individual con solidaridad (fondos privados de pensiones) la pensión de vejez** se regula de la siguiente manera: entre los *requisitos* no se establece edad de jubilación, porque éste es un aspecto que depende de las posibilidades de ahorro del trabajador, al cual se le exige un mínimo de cotizaciones, pero se le permite que haga aportes voluntarios adicionales al aporte obligatorio. Para la garantía estatal de la pensión mínima y sólo para estos efectos, se requerirá que la persona haya cotizado a los fondos durante 1.150 semanas y que tenga una edad de 57 años si es mujer ó de 62 si es hombre.

**El monto de la pensión** también dependerá del nivel de ahorro, de los rendimientos y de variables como el comportamiento de las tasas de interés y de la edad a que decida jubilarse el afiliado.

A elección del afiliado o de los beneficiarios, según el caso, las pensiones de vejez, invalidez y de sobrevivientes podrán adoptar las *modalidades de renta vitalicia inmediata, retiro programado, retiro programado con renta vitalicia diferida o las demás que autorice la Superintendencia Bancaria*.

Durante el **período de transición**, la edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas y el monto de la pensión de vejez, de las personas que al entrar en vigencia el sistema, tengan 35 años de edad o más, si son mujeres, ó 40 años o más, si son hombres, ó 15 años o más de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual hayan estado afiliados. En estos casos, el ingreso base para liquidar la pensión de vejez a aquellas personas a las cuales les faltaren me-

nos de 10 años para adquirir el derecho, será el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciera falta para ello, o el cotizado durante todo el tiempo, si éste fuera superior, actualizado anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor. Sin embargo, si el tiempo que les hiciera falta fuese igual o inferior a dos años a la entrada en vigencia de la ley, el ingreso base para liquidar la pensión será el promedio de lo devengado en los últimos dos años para los trabajadores del sector privado y de un año para los servidores públicos.

Quienes a la fecha de vigencia de la ley hubiesen cumplido los requisitos para acceder a la pensión de jubilación o de vejez aun cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento, en desarrollo de los derechos adquiridos, recibirán el reconocimiento y la liquidación de la pensión en las condiciones de favorabilidad vigentes en el momento en que cumplieron tales requisitos.

Tanto en el ISS como en los fondos se establece la garantía de una **pensión mínima** por parte del Estado, cuando la persona no tenga los recursos suficientes para lograr siquiera una mesada equivalente al salario mínimo legal. En Colombia ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal.

La ley garantiza la **pensión mínima** para los desmovilizados dentro de los procesos de paz y una pensión especial para los deportistas de escasos recursos que se destaquen en competencias internacionales. Por regla general, *todas las pensiones se reajustarán anualmente de oficio, el 1º de enero de cada año*, según la variación porcentual del índice de precios al consumidor certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior. Para las pensiones cuyo monto sea igual al salario mínimo legal, su reajuste de oficio se hará en el mismo porcentaje en que se

incrementa dicho salario por el gobierno. Quienes con anterioridad al 1º de enero de 1994 hubiesen recibido el reconocimiento de la pensión de vejez o jubilación, invalidez o muerte, tendrán derecho, a partir de dicha fecha, a un reajuste mensual equivalente a la elevación en la cotización para salud que resulte de la aplicación de la Ley 100 de 1993.

Los actuales pensionados, cuyas pensiones se hubiesen causado y reconocido antes del 1º de enero de 1988, tendrán derecho al reconocimiento y pago de 30 días de la pensión que corresponda a cada uno de ellos por el régimen respectivo, los cuales se cancelarán con la mesada del mes de junio de cada año, a partir de 1994, sin que exceda de 15 salarios mínimos mensuales. Los pensionados por vejez de orden nacional, beneficiarios de los reajustes ordenados en el decreto 2108 de 1992, recibirán el reconocimiento y pago de la mesada adicional de junio, sólo a partir de junio de 1996.

Los pensionados por vejez o jubilación, invalidez y sustitución o sobrevivencia, continuarán recibiendo cada año, en la primera quincena del mes de diciembre, junto con la mesada del mes de noviembre, el valor correspondiente a una **mensualidad adicional a su pensión**.

Quienes se trasladen del ISS o de las cajas de previsión del sector público a los fondos privados, tendrán derecho al reconocimiento de **bonos pensionales** equivalentes al tiempo y a los aportes efectuados al Instituto, pero estos bonos sólo se podrán hacer efectivos cuando la mujer cumpla 57 años y el hombre 62.

Se ha creado un **Fondo de Solidaridad Pensional** como cuenta especial de la nación, adscrita al Ministerio de Trabajo, el cual tiene por objeto subsidiar los aportes al Régimen General de Pensiones de los trabajadores asalaria-

dos o independientes del sector rural y urbano que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad del aporte, tales como artistas, deportistas, madres comunitarias, e incapacitados. El subsidio se concederá parcialmente para reemplazar los aportes del empleador y del trabajador, hasta por un salario mínimo como base de cotización, pero sólo se otorgarán a partir del 1º de enero de 1995.

En el **sector público**, la ley crea el **Fondo de Pensiones Públicas de nivel nacional** que sustituirá a la Caja Nacional de Previsión en el pago de pensiones del sector oficial del orden nacional.

En relación con los servidores públicos, la ley contempla la obligación de afiliarse, o bien al ISS, o bien a los Fondos Privados de Pensiones, en cualquiera de estas tres situaciones:

- 1º Los empleados oficiales que no estén afiliados a una caja, fondo o entidad de previsión o de seguridad social.
- 2º Quienes se hayan afiliado a alguna de estas entidades cuya liquidación se ordene.
- 3º Quienes ingresen por primera vez a la fuerza laboral.

Los empleados oficiales del orden nacional, cualquiera que sea el régimen que seleccionen, también tendrán derecho a bono pensional, siempre y cuando tengan aportes a su favor.

Esta reforma establece la **pensión sanción** en favor de un trabajador despedido sin justa causa después de 10 ó más años de servicio y que no esté, por omisión del empleador, afiliado al sistema general de pensiones y sólo se aplicará exclusivamente a los servidores públicos que sean trabajadores oficiales y a los trabajadores del sector privado. *La cuantía* de la pensión será directamente proporcional al tiempo de

servicio, respecto a la pensión de vejez en el régimen de prima media con prestación definida (ISS) y se liquidará con base en el promedio devengado en los últimos 10 años de servicio. Estas pensiones podrán ser conmutadas con el ISS.

**El tema de la salud**, que como se dijo anteriormente no existía en el proyecto original, fue objeto de especial regulación en la ley definitiva, lo cual es acertado, si tenemos en cuenta la importancia extrema del asunto y las enormes implicaciones sociales del sistema propuesto.

De acuerdo con el **artículo 49 de la Constitución**, la salud es un derecho fundamental, cuando su vulnerabilidad o amenaza compromete otros derechos fundamentales como la vida y la integridad física. Además, dentro del concepto social, la salud debe ser especialmente protegida en relación con aquellas personas que por su condición económica, física o mental, estén en circunstancias de debilidad manifiesta. Así lo consagra el artículo 13 de nuestra Constitución.

La situación de la salud en Colombia se encuentra enfrentada al mismo problema de la situación pensional analizada anteriormente, por factores de diversa naturaleza tales como los elevados niveles de pobreza absoluta, la deuda externa, las limitaciones financieras del Estado, el desempleo, la apertura económica, los cambios tecnológicos y la inflación.

La reforma contenida en la ley se propone generar más recursos y ampliar la cobertura aumentando del 7% al 12% los aportes para la salud, manteniendo la proporción entre patronos y trabajadores, (8 y 4 puntos, respectivamente) y creando las entidades promotoras de salud. La financiación del sistema será solidaria, por cuanto los afiliados de mayores ingresos subsidiarán a quienes tienen menos y el Estado se

hará participe con recursos del presupuesto.

Con la participación del sector privado se espera que el sistema se vuelva eficiente en calidad y servicios, por la competencia entre las entidades promotoras de salud, incluidas las del sector oficial y el ISS.

El sistema general de seguridad social en salud, con todas las entidades y elementos que lo conforman, tendrá un plazo máximo de un año, contado a partir de la entrada en vigencia de la Ley 100, para iniciar su funcionamiento, salvo casos especiales. Pero las obligaciones de afiliaciones y cotizaciones consagradas en las leyes vigentes serán exigibles para empleadores y trabajadores durante el período de transición.

La extensión de la cobertura familiar para quienes continúen o decidan afiliarse al ISS se hará en forma progresiva, en un período máximo de un año a partir de la operación efectiva del Fondo de Solidaridad y Garantía.

Por medio de esta ley también se ha definido una **integración institucional del sistema general de salud conformado por:**

- a) Los organismos de control y vigilancia a saber: Ministerio de Salud, Superintendencia de Salud y Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.
- b) Los organismos de administración y financiación: Entidades Promotoras de Salud (EPS), direcciones seccionales, distritales y locales de salud y el Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud. Las EPS tienen a su cargo la afiliación de los usuarios y la administración de la prestación de los servicios por las instituciones prestadoras de servicios de salud (IPS), tales como el ISS, Cajanal y otras como las Cajas de Compensación y los sistemas de medicina prepagada. Para estos efectos, podrán prestar servicios directos a sus afiliados por medio de sus propias instituciones prestadoras de salud o contratar con instituciones prestadoras y profesionales independientes o con grupos de práctica profesional, debidamente constituidos. En el término de un año, las actuales entidades prestadoras de servicios de salud, públicas y privadas, incluidos el ISS y Cajanal, deberán convertirse en entidades promotoras de salud y

- c) Las IPS que son entidades oficiales, privadas, comunitarias o solidarias organizadas para la prestación de los servicios de salud, dentro o fuera de las entidades prestadoras de salud (clínicas, centros de salud, hospitales, consultorios profesionales).

**El subsistema de afiliación y financiación está conformado por dos subsistemas:**

- a) **El régimen contributivo**, al cual pertenecen las personas vinculadas laboralmente en los sectores público y privado y sus familias.
- b) **El régimen subsidiado**, al cual deberá estar afiliada la población más pobre del país.

Dentro del **plan de beneficios y servicios tenemos:**

- a) **Plan integral.** Todos los afiliados al sistema de salud tienen derecho a un plan integral de salud, con atención preventiva, médico-quirúrgica y medicamentos esenciales. Este plan se denomina Plan Obligatorio de Salud (POS). Este plan permitirá la protección integral de las familias por maternidad y enfermedad general, en las fases de promoción y fomento de la salud y de prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación para todas las patologías, se-

gún la intensidad de uso y los niveles de atención y complejidad que se definan. Incluye un subsidio alimentario en especie para la mujer en estado de embarazo y para los menores de un año.

- b) **El plan de salud obligatorio** deberá tener *servicio médico familiar*.
- c) **En el sistema general de seguridad en salud**, las empresas promotoras de salud no podrán aplicar **pre-existencias a sus afiliados**.
- d) En el sistema contributivo, los afiliados tendrán un **régimen de beneficios**, con derecho, a partir de 1995, a un plan obligatorio de salud similar al que hoy presta el ISS en el servicio médico familiar. Para los otros beneficiarios de la familia del cotizante, el POS será similar al anterior, pero en su financiación concurrirán los pagos moderadores o franquicias que establezca la ley.

En el sistema subsidiado, el paquete de servicios a que tendrán derecho los afiliados en su punto de partida, incluirá servicios de salud por un valor equivalente al 50% de la unidad de pago por captación del sistema contributivo y se aumentará progresivamente hasta unificarse en siete años;

- e) A los afiliados al régimen contributivo se les reconocerán *las incapacidades* generadas en enfermedad general y licencia de maternidad, de conformidad con las disposiciones legales vigentes. Para el cubrimiento de estos riesgos, las empresas promotoras de salud podrán subcontratar con compañías aseguradoras.
- f) **La atención de urgencias** debe ser prestada en forma obligatoria a todas las personas, independientemente de su capacidad de pago.
- g) **Pagos compartidos y franquicias.** El acceso para personas que se afilien

al sistema, a la prestación de algunos servicios de alto costo, podrá estar sujeto a períodos mínimos de cotización que en ningún caso podrán exceder las cien semanas de afiliación al sistema; de éstas, al menos 26 semanas deberán haber sido pagadas en el último año. Para períodos menores de cotización, el acceso a dichos servicios requerirá un pago por parte del usuario, pago que se establecerá de acuerdo con su capacidad socioeconómica. En el régimen subsidiado, no se podrán establecer períodos de espera para la atención del parto ni de los menores de un año.

**La financiación del sistema de salud será así:**

- a) **Las cotizaciones y aportes**, especialmente, para salud, se incrementan a un máximo del 12% del salario base de cotización; de esa cifra, el 1% se destinará al Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud. El 75% de la cotización estará a cargo del empleador y el 25% quedará a cargo del trabajador. Como los aportes al Fondo de Solidaridad son obligatorios, a partir del 1º de abril de 1994 el aporte en salud pasará del actual 7% al 8%; cuando se preste la cobertura familiar, la cotización máxima será del 12%.
- b) Por cada persona afiliada y beneficiaria, la entidad promotora de salud recibirá una *unidad de pago por capitación (UPC)*, la cual será establecida periódicamente por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud. Del monto de las cotizaciones de los afiliados, las EPS descontarán el valor de las unidades de pago por capitación y trasladarán la diferencia al Fondo de Solidaridad y Garantía. En caso de que la suma de las UPC sea mayor que los ingresos por cotización, el Fondo de Solidaridad y Garantía deberá

cancelar la diferencia a la EPS que la reportó, el mismo día del reporte.

- c) La cotización por salud establecida en el sistema general de salud *para los pensionados está*, en su totalidad, a cargo de éstos; podrán haberla cancelado mediante una cotización complementaria durante su período de vinculación laboral.
- d) Los afiliados y beneficiarios al sistema de seguridad social en salud estarán sujetos a *pagos compartidos, cuotas moderadoras y deducibles*. Para los afiliados cotizantes, estos pagos se aplicarán con el exclusivo objetivo de racionalizar el uso de servicios del sistema. En el caso de los demás beneficiarios, los pagos moderadores se aplicarán también para complementar la financiación del plan obligatorio de salud. En ningún caso los pagos mencionados podrán convertirse en barreras de acceso para los más pobres.

Con los actuales aportes del 7% de la nómina de las empresas para el seguro de salud, la atención del iss cubre solamente al trabajador, a su cónyuge en caso de embarazo y al recién nacido hasta que cumpla un año. Al aumentarse el aporte en cinco puntos, quedarán cubiertos el cónyuge y los hijos, los cuales tendrán derecho a un plan de salud obligatorio. Los aportes serán hechos por los trabajadores y empresarios de los sectores público y privado así: 8% los empleadores y 4% los trabajadores. Antes de la vigencia de la Ley 100 la distribución era de 4,69% para los empleadores y 2,31% para los trabajadores.

*El sistema general de riesgos profesionales tendrá las siguientes características:*

- a) *Las incapacidades generadas en enfermedad profesional y accidente de trabajo serán reconocidas por las entidades promotoras de salud*

y se financiarán con cargo a los recursos destinados al pago de dichas contingencias en el respectivo régimen, de acuerdo con la reglamentación que se expida para el efecto.

- b) *La atención médica y la prestación de los servicios de salud derivados de enfermedad profesional y accidentes de trabajo deberán ser organizadas por el EPS. Estos servicios se financiarán con cargo a la cotización del régimen de accidentes de trabajo y enfermedad profesional definido en la ley.*
- c) *Para las pensiones de invalidez integradas, en el régimen de ahorro individual con solidaridad, los seguros para amparar la invalidez por riesgo común y la invalidez por accidente de trabajo o enfermedad profesional podrán ser contratados de manera conjunta con una misma compañía de seguros, cuando los trabajadores y los empleadores así lo decidan. En este evento, el amparo para el riesgo deberá ser equivalente o superior al otorgado para el mismo riesgo por el iss. La compañía de seguros señalará el monto de la cotización para el seguro de accidentes de trabajo y enfermedad profesional a cargo del empleador, y dejará de ser obligatoria la cotización al iss por dicho concepto.*

La ley contiene otros *servicios sociales complementarios* bien importantes, puesto que ella crea un *programa de auxilios económicos para los ancianos indigentes con 65 años o más, que puede ser hasta por el 50% del salario mínimo legal mensual vigente*. Como servicio social complementario también menciona la ley un *seguro de desempleo*, concepto muy nuevo en Colombia pero que, desafortunadamente, no fue desarrollado de manera completa quedando prácticamente en sugerencia

para que sea establecido por las entidades territoriales.

Se establecen *amnistías*, exoneración de intereses moratorios y de la sanción por mora a los empleadores que al 31 de julio de 1993 adeudaban sumas al iss por conceptos de aportes o cotizaciones a los seguros de enfermedad general y maternidad y accidentes de trabajo y enfermedad profesional; tal exoneración se extiende al capital adeudado por los seguros de invalidez, vejez y muerte.

Dejando por fuera algunos otros aspectos que no se alcanzan a comentar en este espacio, vale la pena mencionar aquí, como reseña bibliográfica de la seguridad social en Colombia, escritos importantes como los realizados por eminentes tratadistas, algunos de ellos maestros, entre ellos el doctor Jesús María Rengifo O., cuyo libro *La Seguridad Social en Colombia* se encuentra ya en su tercera edición. El doctor

Julio Armando Rodríguez se extiende en el tema especialmente en su conferencia que dictó en el curso de actualización en derecho positivo sobre el sistema de seguridad social integral. El doctor Carlos Alberto Cortés Riaño presentó a través de Legis un excelente comentario sobre esta nueva ley de seguridad social y pensiones. Son también importantes los comentarios realizados por la revista *Legislación Económica* en su tomo 83, N° 990, elaborados por el doctor Mauricio Sánchez Molina, así como la publicación en el diario *El Tiempo* con los comentarios del doctor Juan Luis Londoño de la Cuesta, Ministro de Salud. *Todos ellos se refirieron al proyecto de Ley N° 155 de 1992 del Senado de la República, identificado en la Cámara de Representantes como proyecto de Ley N° 204 de 1992, convertido finalmente en la Ley 100 del 23 de diciembre de 1993, "por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones".*