



Vniversitas

ISSN: 0041-9060

revistascientificasjaveriana@gmail.com

Pontificia Universidad Javeriana

Colombia

Muñoz Segura, Ana María

La reforma constitucional de 1936 y el camino hacia la construcción de la seguridad social

Vniversitas, núm. 120, enero-junio, 2010, pp. 101-124

Pontificia Universidad Javeriana

Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82519016005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

**LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1936
Y EL CAMINO HACIA LA CONSTRUCCIÓN
DE LA SEGURIDAD SOCIAL***

**THE CONSTITUTIONAL REFORM OF
1936 AND THE ROAD TOWARDS THE
CONSTRUCTION OF SOCIAL SECURITY**

*Ana María Muñoz Segura***

Fecha de recepción: 13 de enero de 2010

Fecha de aceptación: 22 de febrero de 2010

* Este artículo hace parte de los trabajos desarrollados en el marco del doctorado en Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana.

** Abogada Universidad de los Andes, Especializada en Derecho Laboral y Seguridad Social de la Pontificia Universidad Javeriana, magíster en Derecho de la Universidad de los Andes, becaria de la Organización Internacional del Trabajo, doctoranda en Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana.

RESUMEN

Durante mucho tiempo se ha entendido a la seguridad social como una parte del derecho laboral, como una prestación derivada de la relación laboral, pero si se logró su independencia y necesidad de estudio individual como institución de gran trascendencia, también hay que llamar la atención sobre la necesidad de superar la consideración de ser la suma de arreglos, de ser una construcción técnica y especializada hecha de retazos para dar paso a un análisis de su teoría, de su razón de ser que permita decisiones de cualquier tipo, pero que resulten consecuentes, serias, cercanas a la población para que logre ser un derecho general y fundamental, sin desconocer las dificultades propias y restricciones que impone la situación particular del país. Los retos y las necesidades diarias obligan a repensar a la seguridad social como un todo, con sus componentes, con los propósitos y contextos particulares para darle la relevancia e importancia que tiene.

Se propone entonces la necesidad de repensar y analizar la seguridad social no sólo en su estudio normativo actual sino en su contexto, en su tránsito histórico al momento presente, reconociendo las tensiones y discursos implícitos en su construcción.

Dentro del estudio de la seguridad social se ha entendido como hecho fundante la creación del Instituto Colombiano de Seguridad Social (ICSS) en 1946 por medio de la Ley 90. Sin embargo, es necesario reconocer la existencia de un sistema previo que en muchas de sus consideraciones y procedimientos se mantiene. Son las discusiones de los años treinta y el reconocimiento de la necesidad de participación del Estado hecho en la reforma constitucional de 1936, lo que dará posteriormente desarrollo a la institucionalidad en materia de seguridad social. Por ello, es necesario reconocer el aporte y reconocimiento político que significaron los cambios constitucionales de este año.

Palabras clave: historia de la seguridad social, sistema general de pensiones, pensión de vejez, pensión de jubilación, pensión de retiro, pensión por muerte, pensión de viudedad, pensión de orfandad, pensión de sobrevivencia, igualdad, reforma constitucional de 1936.

Palabras clave descriptor: Seguridad social, historia, Colombia, derecho, constitucional, reformas, pensiones.

ABSTRACT

For a prolonged period of time, Social had been understood as a part of the academic field concerned with Labor Law only, implicitly connected as the outcome of the relationship between employer and employee. This perspective was later on changed and the need for a separate field of study recognized its imperative importance. This is why we must take into consideration the necessity of overcoming the thought of the never ending chain of adjustments. It is vital to view the Social Security as a technical and elaborate construction, specialized and complex, in order to embark on an analysis of this theory. If this is accomplished we can reach consequent and serious decisions, taking into account the needs of the general population, and understand that Social Security is, and should be a universal right. Without forgetting of course the particular difficulties and restrictions the country (Colombia) has. The challenges and daily needs the Colombian population has, obligates us to rethink the Social Security as a whole, with its components, goals, and unique context in order to properly give it the relevance it truly deserves.

We now propose the obligation to rethink and analyze the Social Security not only from its normative stand, but from its actual context, where its historic transition until now has suffered several tensions and theories implied in its construction.

On the other hand, and moving on with the study of the Social Security in Colombia, it is alleged that the creation of the Social Security Institute in 1946 with the Law 90, was the breakpoint in Social Security. This is a understandable conception, since before the foundation of the Institute the existence of a previous system was evident, and some of its considerations and procedures held are now days being implemented. Furthermore the permanent debates that occurred in the 1930's, and the acknowledgment of the indispensable participation from the Government, was translated in the constitutional reform of 1936. Reform that would soon after generate the institutionalization of the Social Security in Colombia. This constitutional modification and political recognition made possible this basic transformation.

Key words: social security history, colombian pension system, old age pension, retirement, death pension, widow pension, orphan pension equality, constitutional reform of 1936.

Key words plus: Social Security, History, Colombia, Constitutional Law, Reforms, Pensions.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo hace parte de la revisión y construcción historiográfica de la seguridad social en Colombia dentro de la investigación doctoral en curso denominada de manera preliminar “Aportes para la construcción de una teoría de la seguridad social: estudio a través de las pensiones de vejez y sobrevivencia”, orientada al análisis del principio de igualdad dentro del sistema de seguridad social, entendido como el pilar fundamental tanto en la conceptualización como para el funcionamiento del mismo.

Reconociendo la amplitud del campo de cubrimiento de la seguridad social y dado que las contingencias arriba señaladas en Colombia se encuentran agrupadas en el sistema de salud, en el de riesgos profesionales y en el de pensiones, para los efectos de la investigación general y del presente trabajo en particular, se hará referencia exclusivamente al sistema de pensiones, esto es, aquel que cubre los riesgos de vejez, invalidez y muerte con origen común, es decir, contingencias que no se encuentran relacionadas con el trabajo y por ende le pueden ocurrir a cualquier persona. Dentro del sistema general de pensiones, las prestaciones a las que se hará referencia serán las que cubren los riesgos de vejez y muerte.

Hay que recordar, que con ocasión de la llegada del siglo XXI, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) designó a un grupo de expertos para el estudio y análisis de la seguridad social frente a los logros obtenidos y los retos que le esperaban de cara a las nuevas condiciones del mundo. Fue esa la oportunidad para reconocer los mínimos comunes y la diversidad existente en el tratamiento de la seguridad social pues “... las prioridades de los diferentes países no pueden ser idénticas, ni tampoco todos ellos tienen las mismas posibilidades de asignar nuevos recursos a la seguridad social”¹, ya que además de las condiciones económicas, políticas y sociales del país, la seguridad social también responde a un desarrollo histórico propio de cada territorio.

Es decir que cada país, a través de sus decisiones políticas, asumirá de una u otra forma la seguridad social así como su organización que responderá por sus características y condiciones particulares. Por lo tanto, las contingencias cubiertas, financiación, beneficiarios, organización, entidades, etc., dependerán de la multiplicidad de variables, algunas generales y otras con carácter más local. En virtud de ello no hay un único sistema, ni una sola forma de entender la seguridad social.

Considerando lo anterior, definir la seguridad social parece ser una tarea difícil, máxime si se tienen en cuenta las particularidades nacionales mencio-

1 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *La seguridad social en la perspectiva del año 2000*. XIII. Primera edición. edit. Organización Internacional del Trabajo. Ginebra. (1984).

nadas en su construcción. Si bien es cierto, la doctrina presenta diversidad de definiciones, existe un elemento en particular del que parte cualquier aproximación y es el cubrimiento del riesgo, es decir, la necesidad de ofrecer seguridad ante la ocurrencia de ciertos eventos².

La seguridad social busca entonces la protección de los ingresos del trabajador o del ciudadano³ ante la ocurrencia de ciertas contingencias que imposibilitan el trabajo de manera temporal o definitiva, la estabilidad de la renta y la satisfacción de las necesidades en momentos de particular vulnerabilidad.

Así, la limitación a los riesgos de la vejez y la muerte en el presente trabajo obedece al hecho que son cubrimientos propios del concepto de seguridad social desde sus orígenes, las dos circunstancias suponen una cesación y reducción de los ingresos que producen una alteración en los medios de vida para quien llega a la vejez o del grupo familiar en el caso de la muerte y presentan claramente ejemplos de cambios en las políticas públicas y atención a las necesidades; se excluye la pensión de invalidez, pues ésta ha sido considerada como una forma de vejez anticipada ya que por incapacidades físicas existe una imposibilidad de trabajar.

Referirse hoy al sistema general de pensiones en Colombia, y en particular para los propósitos de este escrito a la pensión de vejez y de sobrevivencia, como un derecho de cualquier ciudadano, parece no tener mayor discusión, o por lo menos como aproximación inicial al tema. Es así como, desde la Constitución Nacional⁴ hasta la legislación particular⁵ se ha reconocido la existencia de un sistema de seguridad social y en virtud de ello el derecho a la prestación propia por la vejez y la muerte, esto es la pensión de vejez y de sobrevivencia. De un derecho exclusivo y posteriormente a un derecho de los trabajadores, se da el paso a una prestación con carácter general, produciéndose así un avance importante en políticas públicas de protección social.

En este sentido, la Constitución de 1991, en su artículo 48, reconoce el derecho a la seguridad social como un servicio público de carácter obligatorio

2 Ver ALEC L. PARROT. "La seguridad social: un gran designio amenazado de transformarse en pesadilla". En *Revista Internacional del Trabajo*. n° 111. Edit. Organización internacional del Trabajo. (1992); G. ARENAS MONSALVE. *El derecho colombiano de la seguridad social*. Primera edición. Edit. Legis. Bogotá. (2006); P. DURAND. *La política contemporánea de seguridad social*. Primera edición. Colección seguridad social. Edit. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social España. Madrid. (1991); J. M. RENGIFO O. *La seguridad social en Colombia*. Tercera edición. Edit. Temis. Bogotá. (1989), entre otros.

3 La distinción dependerá de si se trata de la seguridad social bajo un modelo que cubre a los trabajadores (como el modelo alemán), o que sí el cubrimiento se ofrece bajo un modelo dirigido a los ciudadanos según sus rentas (como el modelo inglés). Ver Ob. cit. P. DURAND, *La política contemporánea de seguridad social*. A. VENTURI. *Los fundamentos científicos de la seguridad social*, 277-279. Primera edición. Colección seguridad social n° 12. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Secretaría General para la Seguridad Social. Madrid, España. (1994).

4 Constitución Nacional de Colombia. Acto legislativo 1° del 2005. Arts. 1°, 2°, 48 y 53.

5 Ley 100 de 1993. Arts. 1°, 2° y 3°.

bajo la dirección, coordinación y supervisión del Estado para concluir que “se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social”. Con la misma orientación, el artículo 11 de la Ley 100 de 1993⁶, determina la aplicación del sistema general de pensiones para todos los habitantes del territorio; con ello, su objeto de otorgar el amparo sobre las consecuencias de la vejez, la muerte y la invalidez tendría la expectativa de proteger a toda la población. Es entonces clara la conclusión: se está ante una protección con vocación de reconocimiento para cualquier habitante.

Por ello, se ha entendido a la seguridad social “...como la obligación por parte del Estado para garantizar a todos los habitantes los servicios médicos necesarios, así como asegurarle la subsistencia en caso de pérdida o reducción importante de los medios de vida causados por cualquier motivo o circunstancia” se trata entonces de “...un derecho fundamental que hace parte de la condición del hombre porque le brinda protección, confianza y seguridad...”, es decir, se reitera, no se trata de un derecho propio de los trabajadores sino que se trata de un derecho inmanente de la persona⁷. En palabras de la OIT, “...como uno de los derechos humanos fundamentales”⁸.

Con la Ley 90 de 1946, el Estado colombiano definió el cubrimiento ante la necesidad de conformar un sistema de seguridad social bajo el esquema del modelo del seguro social alemán. En aquella oportunidad se consideró necesaria la creación de un “seguro social obligatorio” para los trabajadores que cubrieran las contingencias de aquellas enfermedades que no tuvieran un riesgo profesional, de la maternidad, la invalidez, vejez y muerte, y los accidentes y enfermedades de carácter profesional. Es a partir de esta normativa que se ha desarrollado todo el sistema de seguridad social, razón por la cual se le ha considerado como el inicio y creación de la seguridad social colombiana.

En función de este desarrollo histórico, reconocidos autores⁹ han propuesto el estudio de la seguridad social en virtud de la organización del sistema; por ello consideran que habría una etapa de dispersión hasta 1945, en la cual se dictaron normas pero de manera desorganizada y dispersa. La división continúa con un período de organización del sistema que comprende los años de 1945 a 1967, es decir, el momento en que se dicta la Ley 6ª de 1945 y la Ley

6 Modificado por el artículo 1º de la Ley 797 del 2003.

7 Corte Constitucional Colombiana. Sentencia T-471 de 1992. (M.P. SIMÓN RODRÍGUEZ R.)

8 *Op. cit.* Organización Internacional del Trabajo. *La seguridad social en la perspectiva del año 2000*. VIII.

9 Ver ARENAS MONSALVE G. *El derecho colombiano de la seguridad social*. Pág. 61. primera edición. Edit. Legis. Bogotá. (2006) y RENGIFO O. J. M. *La seguridad social en Colombia*. Pág. 38. Tercera edición. edit. Temis. Bogotá. (1989). Recientemente, ver ARÉVALO D. “La protección al adulto mayor: entre la dádiva y el derecho”. Pág. 283. En RODRÍGUEZ SALAZAR O. & LE BONNIEC Y. *Crecimiento, equidad y ciudadanía hacia un nuevo sistema de protección social*. Tomo 2. primera edición. edit. Colección estudios sobre protección social Alcaldía Mayor de Bogotá, Centro de investigaciones para el desarrollo CID. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. (2006).

90 de 1946, como grandes pilares del sistema; seguido posteriormente por un período de expansión de 1967 a 1977, en el cual ese sistema fue ampliando su rango de protección, tanto en las prestaciones como en beneficiarios. El período de 1977 a 1990 se ha señalado como una etapa de cambios y crisis pues éste se encuentra marcado por la evidente crisis económica y las deficiencias en el cubrimiento del sistema, crisis que no es propia del momento sino que es la ocasión en la cual se evidencian los problemas que vienen del pasado; para culminar en un período de reformas estructurales desde 1990, momento donde se dicta la nueva Carta Política y se expide la Ley 100 de 1993 que producen cambios radicales en el concepto de seguridad social.

Esto significa que es la Ley 90 de 1946 la que enarbola la seguridad social y el sistema como tal, es decir, en palabras de SEARLE¹⁰ la ley se constituye en el momento hito de creación del sistema de seguridad social, momento que responde más a un hecho institucional y no a la realidad que hasta el momento existía.

De tal manera, el presente escrito se propone demostrar cómo los hechos ocurridos en los años treinta son los que generan todo el ambiente que da lugar a las decisiones políticas que inciden de manera directa en materia de seguridad social. Es así como desde 1928 se presentan diversos proyectos de ley en búsqueda de la protección de ciertos riesgos y la reforma constitucional de 1936 se instala en la discusión de los derechos propios de las “cuestiones sociales”, siendo uno de ellos la seguridad social.

En este tránsito, se evidencian en materia de seguridad social tensiones y contradicciones que a la postre imposibilitan su efectividad y se inscriben dentro del discurso de ésta. En este sentido, las decisiones políticas de los gobiernos no superan los postulados retóricos o no siempre se reflejan en sus políticas públicas y destinaciones económicas; así como “la gente considera impensable que la seguridad social no exista, pero al mismo tiempo no le gusta pagar por ella”¹¹.

La suma de ello, además de las dificultades que se generan en la aplicación del sistema, conlleva a que el acceso al mismo y a las prestaciones por vejez y muerte presenten exclusiones y situaciones de deficiente cobertura o por lo menos aceptable, problema del pasado que se sigue repitiendo hoy a pesar de los diversos cambios normativos.

Es necesario entonces reconstruir la seguridad social, con sus modelos, discursos, tránsitos históricos, políticas, normas, operadores, etc. Pero además se trata de la reconstrucción de un discurso que debería guardar relación con los elementos de **justicia, derecho, distribución e inclusión** que hacen parte de la teoría propia de la seguridad social. No se puede perder de vista que

10 SEARLE J. R. *La construcción de la realidad social*. Edit. Paidós. Barcelona. (1997).

11 *Op. cit.* Organización Internacional del Trabajo. *La seguridad social en la perspectiva del año 2000*. Pág. 85.

“la seguridad social reduce considerablemente la desigualdad en materia de seguridad, eliminando en buena medida uno de los factores esenciales que diferencian entre sí a las clases sociales”.¹²

El trabajo se abordará teniendo en cuenta la legislación expedida en materia de seguridad social, dirigida al cubrimiento de los riesgos de vejez y muerte, reconociendo el “... valor de la ley como fuente explicativa de las ideologías dominantes en un momento determinado”¹³, durante los años treinta; años marcados por diversas iniciativas legislativas en materia de seguridad social, por una fuerte agitación social y por la reforma constitucional que consagra la asistencia pública, como política general de intervención en la conformación posterior del andamiaje y necesidad de la seguridad social.

Aunque la reforma constitucional no responde a un momento de creación y/o organización de un sistema de seguridad social, es necesario reconocer su alcance pues es el momento en que el Estado colombiano da un paso importante hacia los problemas sociales, es el momento en que “el Estado trató de implementar la asistencia social en reemplazo de la beneficencia, y las sociedades laicas trataron de reemplazar la caridad por la ‘acción social’. La asistencia social fue una nueva estrategia por la cual el Estado colombiano intentó implementar un sistema de ayuda a los pobres más centralizado y más moderno, buscando establecer posteriormente un sistema de seguridad social y un estado de bienestar”¹⁴.

LOS RECONOCIMIENTOS PENSIONALES PRODUCTO DE LA COMPASIÓN Y GRATITUD

Sin entrar en detalles acerca de los reconocimientos pensionales que precedieron la reforma constitucional de 1936, es posible señalar algunas características que denotan la trascendencia de los movimientos, discusiones de los años treinta y de la modificación constitucional.

Es realmente propio de las prestaciones del momento de principios del siglo XIX, que la pensión obedece a un reconocimiento ante “grandes logros” o “importantes servicios”, de tal manera que sólo quien hubiere desempeñado un papel relevante, con logros importantes, labores de gran reconocimiento, obtendrían derecho a un pago pensional. Pero además, ese pago se origina como una respuesta del Estado atendiendo a obligaciones de “justicia, compasión y gratitud nacional”, siendo generalizada la atención a quienes murieron por la patria, como el pago de una deuda moral.

12 *Op. cit.* Organización Internacional del Trabajo. *La seguridad social en la perspectiva del año 2000*. X.

13 CATALINA VILLEGAS DEL CASTILLO. *Historia y derecho: la interdisciplinariedad del derecho y los retos de la historia del derecho*. Pág. 6.

14 BEATRIZ CASTRO CARVAJAL. *Caridad y beneficencia. El tratamiento de la pobreza en Colombia, 1870-1930*. Pág. 23. Primera edición. Edit. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. (2007).

Es decir, que detrás del reconocimiento de la pensión se reconoce un derecho, que al mismo tiempo cuenta con un componente moralizante, pues el pago se hace como agradecimiento, como correspondencia y recompensa.

Este concepto sufrió un cambio con el paso de los años, para que a inicios del siglo XX fuera más relevante el haber trabajado un tiempo; y aunque el concepto inicialmente se acogió para ciertas actividades como militares, trabajadores al servicio del Estado o maestros, finalmente se fue extendiendo el pago pensional a quien hubiere cotizado un tiempo determinado. Este simple cambio genera ya una apertura al acceso de la prestación¹⁵.

En lo que respecta a los beneficiarios de la pensión, en principio la prestación se reconoce al grupo familiar entendido como las viudas y los hijos; de tal manera que quien genera la pensión de sobrevivientes es el hombre pues éste es el proveedor del sustento familiar. Así la mayoría de los casos de pensiones de sobrevivencia son por la muerte de un militar o empleado que ha dejado a su familia en penosa situación.

La pensión se reconoce pero con una alta carga moralizadora; de tal manera, la viuda tendría derecho siempre y cuando mantuviera tal estado, y en el caso de contraer nuevas nupcias perdía su estado de vulnerabilidad, pues su nuevo cónyuge velaría por su situación. Además, no sobra advertir que el matrimonio que generaba la protección pensional era el de carácter religioso, no el civil¹⁶.

Los cambios empiezan a develar un intento por ampliar el espectro de estos pagos, de estas ayudas, de superar la “gracia” para llegar a un derecho de quienes se desempeñen en las actividades reguladas.

Por eso, “lo que se encuentra nuevo en el siglo XIX, comparado con los períodos anteriores, es la forma en que se desarrolla el debate acerca de la pobreza, que lleva a reconocer que la justificación para asistir a los pobres no puede ser planteada más en términos de inspiración religiosa”¹⁷ pues la protección “... gradualmente se retira del dominio de la caridad para convertirse en un aspecto cada vez más socio-político”¹⁸.

En este sentido, hasta el momento existía un compromiso del Estado en proteger a ciertas personas o grupo de ellas pero no se presentaba un compromiso estatal que de manera general le implicara una serie de acciones y políticas públicas con el fin de proteger y asistir en casos de vejez y muerte. Por ello resulta trascendental la reforma constitucional de 1936 pues así, “el Estado trató de implementar la asistencia social en reemplazo de la be-

15 Este hecho resulta relevante en la medida en que el sistema acogido por el país para su sistema de seguridad social es el modelo del seguro alemán que exige un pago previo mientras se separa del modelo inglés que ofrece una cobertura y asistencia mínima por el solo hecho de ser ciudadano.

16 Decreto 822 de 1884.

17 Ob. cit. BEATRIZ CASTRO CARVAJAL. *Caridad y beneficencia. El tratamiento de la pobreza en Colombia, 1870-1930*. Pág. 17.

18 Ob. cit. BEATRIZ CASTRO CARVAJAL. Pág. 21.

neficencia y las sociedades laicas trataron de reemplazar la caridad por la ‘acción social’. La asistencia social fue una nueva estrategia por la cual el Estado colombiano intentó implementar un sistema de ayuda a los pobres, más centralizado y más moderno, buscando establecer posteriormente un sistema de seguridad social y un Estado de bienestar”¹⁹.

Como se pretende demostrar, se trata de un cambio de la mayor envergadura en términos de seguridad social aunque con una gran complejidad en su interior, pues es un paso en términos de afirmación estatal, aunque se trata de una medida precaria en función del alcance de la protección.

EL RECONOCIMIENTO DE LA ASISTENCIA PÚBLICA COMO PRIMERA POLÍTICA ESTATAL EN LA CONFORMACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La Ley 9ª de 1930 consagraba la asistencia social como una atención frente a los vagos, mendigos y niños que trabajaban y no se trataba de una política general de protección, de cubrimiento de contingencias, era un problema de pobreza que a través de las escuelas de trabajo podía resolverse. Nótese el papel fundamental, por lo menos desde el punto de vista retórico del trabajo y la responsabilidad en el mismo como medio para emerger de situaciones censurables y deplorables. Se trata pues de un concepto de asistencia social precario, que apenas emergía y tal vez sin mucha conciencia legislativa de sus consecuencias.

Frente a la vejez y la muerte, para el momento existen cada vez más normas que seguían el parámetro de los reconocimientos segregados por actividades que con excepción de la Ley 133 de 1931, se trataba de actividades que contaban con algún reconocimiento social o con alguna forma de relevancia, de impacto en la economía, de agremiación que podrían permitir la existencia de estos marcos normativos con los que no contaban la generalidad de los trabajadores²⁰.

Con estas dos consideraciones previas, las preocupaciones sociales y de amparo tenían dos escenarios definidos: o hacia los pobres que se debían atender, primero como “obligación religiosa” y después como política estatal para superar ese estado; o un segundo escenario propiciado por las necesidades de los trabajadores ante las eventualidades que afectan los ingresos y condiciones de trabajo.

19 Ob. cit. BEATRIZ CASTRO CARVAJAL. Pág. 23.

20 Aunque no se puede desconocer que este seguro de vida obligatorio no incluía a todas las empresas y presentó algunos inconvenientes en su aplicación inicial.

La agitación de las décadas veinte y treinta²¹

Como es conocido, en la década de los veinte, con la indemnización que el país recibió por la pérdida de Panamá se dieron préstamos de manera amplia y se creó lo que llamó PATIÑO, la “prosperidad al debe” y “la danza de los millones”.²² Esta situación hizo que hubiera un crecimiento económico rápido que rompió con la economía señorial existente hasta ese momento²³.

Esta ruptura resultó importante no sólo en el cambio del modo de economía sino también en el hecho de que ante la existencia de posibilidad de préstamos, los entes nacionales y territoriales adquirieron obligaciones con el fin de realizar inversión en obras públicas y transporte. Ello llevó a los primeros pasos de modernización de maquinaria y al cambio importante en las dinámicas laborales existentes. De tal manera, la mano de obra que estaba dedicada a la agricultura empezó a migrar hacia los centros de producción, abandonando los lugares de cultivos para insertarse en un mercado que le ofrecía mejores condiciones económicas aunque nuevas necesidades como la capacitación, protección ante los riesgos de las maquinarias, la incertidumbre hacia el sustento futuro y la enfermedad, entre otros.

No se debe olvidar que para el momento “la estructura social estaba fuertemente jerarquizada y las posibilidades de ascenso social eran bastante escasas”,²⁴ por ello el trabajo se convertía en la forma de obtener recursos para mejorar las condiciones de vida.

No obstante lo que en un principio parecía prometer un buen futuro, se convirtió en un difícil momento: no sólo por lo que significó la “danza de los millones” y los rezagos con los que cargaba el país de las décadas anteriores, sino porque Colombia no escapó a la depresión de finales de los años veinte, lo que al terminar produjo un colapso en el mercado del café, principal bien de exportación colombiano, crisis a la que se le añadió un componente más de dificultad cuando se da la declaratoria de la moratoria sobre la deuda externa a comienzos de los años treinta.

21 Sin pretender agotar el tema, sólo con el objetivo de dar un contexto general de los hechos sucedidos y el contexto de estas décadas, ver DAVID BUSHNELL. *Colombia, una nación a pesar de sí misma*. Séptima edición. Edit. Planeta Colombiana S.A. Bogotá. (2007); OCAMPO GAVIRIA J. A. “La crisis mundial y el cambio estructural (1929-1945)”. En *Historia económica de Colombia*. Primera edición. Edit. Planeta y Fedesarrollo. Bogotá. (2007); G. MISAS ARANGO. (editor). *Desarrollo económico y social en Colombia siglo XX*. Primera edición. Edit. Universidad Nacional de Colombia Cátedra Manuel Ancizar. Bogotá. (2001).

22 A. PATIÑO ROSSELLI. *La prosperidad a debe y la gran crisis 1925-1935*. Primera edición. Edit. Banco de la República. Bogotá. (1981).

23 J. BEJARANO ÁVILA. “El despegue cafetero (1900-1928)”. En J. OCAMPO GAVIRIA (compilador). *Historia económica de Colombia*. Primera edición. Edit. Planeta. Fedesarrollo. Bogotá. (2007).

24 L. NÚÑEZ ESPINEL. *El obrero ilustrado. Prensa obrera y popular en Colombia 1909-1929*. Pág. 4. Primera edición. Edit. Uniandes. Bogotá. (2006).

De tal manera, de un panorama promisorio para conseguir inversión, progresos en infraestructura, nuevos y mejores ingresos Colombia vivió una situación desoladora: desempleo, liquidaciones, deudas, etc.²⁵. Además de los problemas frente al ingreso y su poder adquisitivo en el momento de la crisis, ante el incremento de desempleados, el regreso de la mano de obra que había migrado a las ciudades, no se hacen esperar los conflictos sociales que habían sido detenidos hasta el momento. De hecho, “(t)ras la crisis de 1929, las obras públicas se redujeron dramáticamente y algunos trabajadores emigraron a los centros urbanos, pero otros regresaron a las zonas agrícolas llevando consigo la experiencia de lucha acumulada en esos años, así como expectativas diferentes a las que predominaban en la hacienda en torno a salarios, condiciones laborales e incluso la propiedad de la tierra”²⁶.

De esta manera, no sólo se desplegaban los conflictos agrarios y campesinos por la tenencia de la tierra²⁷, sino que los trabajadores hacen consciente y evidentes sus necesidades²⁸. Aunque para este momento la hegemonía conservadora había regulado aspectos laborales²⁹, no obedecía a un claro interés de reivindicación de derechos laborales, pues “... desconfiaban de cualquier tipo de militancia laboral, (y) practicaban cierto paternalismo condescendiente hacia la clase trabajadora”.³⁰

En concordancia con esta actitud, la Iglesia promovió la creación de sociedades mutuarías, de sindicatos, patronatos, escuelas, cajas de ahorro e, incluso, barrios obreros como forma de atención a los débiles y necesitados³¹, aunque para algunos “Con estas iniciativas, se buscaba el control físico y

25 Resultan dicientes entonces las palabras de GALINDO al señalar que “el país parecía un morfinómano al que se hubiese privado súbitamente de la droga. A la escasez de brazos, sucedió el desempleo en masa. Al crédito dispensado a manos llenas, la liquidación catastrófica y repentina de las carteras bancarias. A la marea de la prosperidad, la avalancha de quiebras. El pasivo nacional visible e invisible, las deudas del Estado y las deudas de particulares con el exterior que entraban en moratoria, eran inmensas”. Ob. cit. A. GALINDO. *La república liberal*. Pág. 66.

26 Ob. cit. L. NÚÑEZ ESPINEL. *El obrero ilustrado. Prensa obrera y popular en Colombia 1909-1929*. Pág. 7.

27 Ver por ejemplo R. RAMÍREZ BACCA. *Historia laboral de una hacienda cafetera, La Aurora 1882-1982*. Primera edición. Edit. La Carreta editores. Medellín. (2008).

28 De hecho la “ampliación del sindicalismo coincidió con la creación de numerosas prestaciones sociales para los trabajadores. Ya durante el gobierno conservador se habían creado ciertos derechos de jubilación para los empleados públicos (1905, 1907 y 1913), dictado las primeras normas sobre accidentes de trabajo (1915) y seguro de vida obligatorio a cargo de las empresas (1921 y 1922), establecido el auxilio de enfermedad para los empleados oficiales (1923) y el descanso dominical para los trabajadores (1926)...”. OCAMPO GAVIRIA J. A. “La crisis mundial y el cambio estructural (1929-1945)”. En *Historia económica de Colombia*. Pág. 261. Primera edición. Edit. Planeta y Fedesarrollo. Bogotá. (2007).

29 Regulación sobre enfermedades y accidentes de trabajo (L. 57/15 y L. 57/25), higiene y asistencia (L. 15/25) y construcción de habitaciones higiénicas (L. 46/18), por ejemplo.

30 DAVID BUSHNELL. *Colombia, una nación a pesar de sí misma*. Pág. 300. Séptima edición. Edit. Planeta Colombiana S.A. Bogotá. (2007).

31 En este sentido ver NEIRA M. ARCHILA. *Cultura e identidad obrera*. Primera edición. Edit. Centro de Investigación y Educación Popular, Cinep. Bogotá. (1991).

moral de los obreros y obreras, para mantenerlos alejados de tendencias radicales y socialistas”.³²

La realidad social, las corrientes de pensamiento que las jerarquías no lograron detener, y las necesidades de los trabajadores fueron creando la conciencia de no sobrevivir sino mejorar sus condiciones de vida, que fueron alimentando la idea de unión, de exigir derechos y de participación ciudadana; por ello la alusión a estas décadas obliga a la referencia de la huelga como forma de manifestación de los trabajadores y la respuesta del Estado como solución a los problemas que se exponían.

Así, en la década del veinte se organizan un número importante de protestas y de huelgas ante las cuales el Gobierno responde con presencia policial, con políticas de “mano dura” dificultando los procesos de negociación. Pero más allá de las posiciones opuestas de las partes del conflicto, resulta censurable la actitud del Estado, su respuesta defensiva que justificó incluso el uso de la violencia.

A pesar de este aparente control por parte del Estado, el orden social se encontraba en una silenciosa ebullición, agitado y hacía un llamado para que se le entendiera y se le prestara atención. Por ello “frente a la clase obrera, la plataforma liberal prometía asistencia social, campañas sanitarias, habitaciones adecuadas, seguro médico y de vivienda, instrucción técnica, leyes que obligaran a las empresas a prevenir accidentes de trabajo, introducción de un jornal mínimo, reglamentación del trabajo de mujeres y niños, supresión del servicio personal subsidiario, arbitraje obligatorio y libre presentación, e inviolabilidad de los hogares”.³³ Es decir, que prometía el cubrimiento de las necesidades más cercanas para los trabajadores, que hasta el momento no habían encontrado respuesta del Gobierno nacional.³⁴

Por fin la cuestión social emergía, y era usada, presentada y defendida por los trabajadores, “lo cual era saludable, porque el desequilibrio social del país dejaba de ser una especie de enfermedad secreta, o ignorada por el Estado”.³⁵

32 L. NUÑEZ ESPINEL. *El obrero ilustrado. Prensa obrera y popular en Colombia 1909-1929*. Pág. 14.

33 S. KALMANOVITZ. *Economía y nación. Una breve historia de Colombia*. Pág. 280. Primera edición. Edit. Grupo Editorial Norma. Bogotá. (2007).

34 Tal y como lo señala RODRÍGUEZ SALAZAR, despertó la idea de participación activa, de construcción nacional que hasta el momento se había negado. Así, “... la tendencia del movimiento social se extiende en varias direcciones claras: igualdad y libertad para los campesinos, los artesanos y el nuevo asalariado; búsqueda de un régimen político democrático que garantice los derechos de los trabajadores y la autodeterminación de las colectividades municipales y regionales, que nunca han podido decidir porque ni eligen a sus alcaldes y gobernadores ni controlan sus actos, no importa qué tan atentatorios sean contra el bien común...”.

O. RODRÍGUEZ SALAZAR. “La difícil consolidación de un estado de bienestar”. En G. MISAS ARANGO. (Ed.). *Desarrollo económico y social en Colombia siglo XX*. Pág. 282. Primera edición. Edit. Universidad Nacional de Colombia Cátedra Manuel Ancizar. Bogotá. (2001).

35 Ob. cit. A. GALINDO. *La república liberal*. Pág. 81.

El movimiento sindical y la construcción de la seguridad social

Hasta el momento, las organizaciones de trabajadores que presionaban por obtener mejoras en sus condiciones de trabajo y remuneración, y aquellas que ejercían el derecho de huelga, sólo resultaban importantes en la medida en que podían afectar o no la tranquilidad del país. Así, si el cese de actividades se realizaba de manera pacífica, no ofrecía mayores contratiempos, mientras que si se alteraba el orden público se trataba de un hecho que debía ser atendido por el Gobierno nacional. El tratamiento al conflicto podía ser desde la intervención administrativa o policiva hasta responder con la represión física; de hecho, muchos de los conflictos laborales fueron atendidos por los ministros de guerra con consecuencias penosas en su tratamiento y represión.³⁶

Por ello no resulta extraño el orden de prioridades y conquistas laborales buscadas inicialmente, y posteriormente obtenidas por los trabajadores; así, la Ley 83 de 1931 se convierte en la primera ley sindical relacionada y con fines regulatorios de la huelga, al enganche colectivo, la imposición de multas a los patronos por violación al derecho de asociación sindical y los límites a la posibilidad de contratar trabajadores en la etapa de huelga.

Al lado del derecho de la huelga, la prioridad de los trabajadores era el propio ambiente y entorno de trabajo, por ello no sorprende la expedición de la ley sobre accidentes de trabajo en el mismo año. Estas regulaciones fueron entonces seguidas por las necesidades de los trabajadores en su relación de trabajo³⁷.

Este aspecto es importante en la misma forma en que las discusiones sobre las medidas de protección y las contingencias que merecen atención encuentran una íntima relación con la clase trabajadora y sus necesidades. Esta diversidad de tratamiento se evidencia en los proyectos de ley presentados desde 1928, con diferentes fórmulas que fueron desestimadas antes de dar lugar a la Ley 90 de 1946. Incluso, la promulgación de la Ley 6ª de 1945, considerada como el primer estatuto laboral de vigencia permanente, dio un empuje y apoyo certero para la existencia de una entidad propia en materia de seguridad social.³⁸

36 Sobre el tema ver NEIRA M. ARCHILA. "La clase obrera colombiana (1886-1930)". En *Nueva Historia de Colombia*. Volumen III. Relaciones internacionales - movimientos sociales. Primera edición. Edit. Planeta. Bogotá. (1989); M. URRUTIA MONTOYA. *Historia del sindicalismo en Colombia*. Primera edición. Edit. Universidad de los Andes. Bogotá. (1969) y D. PECAUT. *Política y sindicalismo en Colombia*. Primera edición. Edit. La Carreta. Bogotá. (1973).

37 Como el auxilio por enfermedad en 1930 para los trabajadores oficiales y en 1934 para los trabajadores privados, la regulación de la jornada laboral de ocho horas en 1934, las vacaciones para trabajadores oficiales en 1931 y para los empleados en 1934, y la prestación del auxilio de cesantías para el sector privado en 1934.

38 Por exceder los propósitos del presente escrito, no se hará referencia a los distintos proyectos legislativos ni a sus autores. Baste afirmar que algunas de estas iniciativas simplemente fueron archivadas, mientras que otras lograron sanción presidencial pero variando sus alcances y sólo la

Además de la diferencia de objetivos, tal y como lo señala KALMANOVITZ³⁹, los trabajadores estaban dispersos sindicalmente, lo cual hacía que estuvieran sin armas de defensa reales. Es decir, que las reivindicaciones obtenidas significaban un logro importante pero no de grandes implicaciones, pues no había unidad en la lucha.⁴⁰

A pesar de que con el triunfo del partido liberal primero en cabeza de Olaya Herrera y después de López Pumarejo, las situaciones laborales no cambiaron instantánea ni profundamente, “todo mundo en Colombia (y en particular la clase trabajadora) aguardaba que el liberalismo los salvara de la crisis y diera comienzo a una nueva institución”.⁴¹

Sin embargo, lo que podría considerarse como la apertura para el acceso a mejores condiciones de vida y de trabajo, y el interés de participación ciudadana, no se tradujo en una labor fácil de realizar. Además de los enfrentamientos de los conservadores y de la Iglesia, se generaron diferencias dentro de “las masas”.⁴² Aunque es plausible y deseable la diferencia en el grupo, éstas originaron que las negociaciones y logros fueran el resultado de acuerdos por cada grupo de trabajadores o gremios y ya no como grupo social. Ello significa que de una lucha de clases se trasladan a una lucha por beneficios particulares; lo cual simplemente replica la historia existente: la pensión de vejez y sobrevivencia, entre otros, se tratan como derechos segregados según el grupo al que pertenecieran y según su poder de negociación. Ello explica entonces la proliferación de normas especiales, de entidades administradoras particulares.

Esta búsqueda de mejores condiciones según el tipo de sindicato, de problema laboral o de interés particular que ya era evidente en el sistema que precedía a la constitución del Instituto de Seguros Sociales, también se hizo

Ley 90 de 1946 logró el fin frente a la construcción de la entidad de seguridad social. Por ejemplo, en 1937 el proyecto de la ley de creación de la Caja Colombiana de Seguros Sociales alcanzó a estar listo para sanción presidencial, sin embargo, Eduardo Santos lo devolvió por tener objeciones frente al mismo. No debe olvidarse que una vez iniciada la “Revolución en marcha” ésta fue perdiendo fuerza hasta llegar a una pausa, por decisión del mismo López, y en los periodos presidenciales siguientes la “revolución fue mucho más moderada”. Santos no tenía las fuertes intenciones reformistas de su antecesor y López en su segundo periodo desarrolló un mandato con unos alcances y restricciones diferentes a los de su primera presidencia. Por ello, el país debió esperar diez años más para la conformación del Instituto Colombiano de Seguros Sociales.

39 Ob. cit. S. KALMANOVITZ. *Economía y nación. Una breve historia de Colombia*.

40 Por ello son de gran importancia los intentos que se hicieron con el fin de lograr una gran unidad, que se cristalizó en 1936 con la creación de la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC).

41 Ob. cit. A. GALINDO. *La república liberal*. Pág. 67.

42 Ejemplo de ello se evidencia en las publicaciones de los trabajadores en donde “se privilegió particularmente al pueblo trabajador, conformado por pequeños industriales, artesanos, obreros, jornaleros, campesinos y asalariados urbanos, pero dejando de lado otros sectores sociales. De esta manera, la relación que se establecía entre pueblo y trabajadores, era muy ambigua, pues en algunos momentos se identificaban como sinónimos, pero en otros buscaban diferenciarse ubicando a los obreros por encima del pueblo”.

Ob. cit. L. NÚÑEZ ESPINEL. *El obrero ilustrado. Prensa obrera y popular en Colombia 1909-1929*. Pág. 30.

presente en las discusiones y expedición de la Ley 90 de 1946: “Las organizaciones sindicales, por su parte, apoyaron al gobierno en la expedición de la Ley 90 de 1946, no obstante, los sectores más combativos del proletariado no fueron solidarios con el conjunto de la clase obrera, y algunos de ellos prefirieron crear sus propios organismos de seguridad social o permanecer en los que ya tenían y no integrarse a una institución en donde hubiesen podido compartir los beneficios”.⁴³

Es decir, que incluso en la creación de la entidad que se preveía como la institucionalización del sistema y que pretendía el cubrimiento de la mayoría de la población trabajadora colombiana, no se escapó de la exclusión, de consideraciones diferenciadoras propiciadas, auspiciadas o por lo menos toleradas por la misma clase trabajadora.

La reforma constitucional de 1936, una nueva forma de participación estatal

Antes de entrar en los aspectos propios de la reforma constitucional, es necesario hacer mención a la aproximación que en el momento tenía el partido liberal y la clase obrera.

En este sentido, el partido liberal abandona el credo liberal clásico, modifica su programa y se enfrenta a la nueva situación social. De manera general se plantea por el partido en el artículo 14 de su programa⁴⁴ y de manera particular López Pumarejo se caracterizó por su preocupación y atención a las necesidades de las clases obreras, “... no tanto por haber impuesto una legislación específica en el campo social, como por haber decidido abandonar una práctica que los gobiernos conservadores habían sostenido de manera consistente, colocar tanto al Estado como a sus dependencias al servicio de los patronos en las disputas laborales, rurales o urbanas”.⁴⁵ Este cambio en el tratamiento se evidenció no sólo en la actitud frente a los trabajadores⁴⁶ sino hacia las necesidades sociales en general, al punto que hizo que “... Colombia, se enfrentara por primera vez a sus problemas sociales”.⁴⁷

Dentro de las muchas iniciativas que contemplaba el partido liberal, una de gran importancia se refería a la reforma de la Constitución de 1886 con

43 Ob. cit. O. RODRÍGUEZ SALAZAR. “La difícil consolidación de un estado de bienestar”. En MISAS ARANGO. G. Pág. 218.

44 A. TIRADO MEJÍA. “López Pumarejo: la revolución en marcha”. En *Enciclopedia Nueva Historia de Colombia*. Pág. 321. Volumen I. Historia política 1886-1946. Capítulo II. Edit. Planeta. Bogotá. (1989).

45 Ob. cit. DAVID BUSHNELL. *Colombia, una nación a pesar de sí misma*. Pág. 270.

46 Por eso, y “aunque la revolución en marcha no legisló en especial en materia de derechos sindicales, sí hubo un trato respetuoso al trabajador quizá por primera vez en la historia política del país. El trabajador tenía carta de ciudadanía...”. Ob. cit. DAVID BUSHNELL. *Colombia, una nación a pesar de sí misma*. Pág. 273.

47 Ob. cit. DAVID BUSHNELL. *Colombia, una nación a pesar de sí misma*. Pág. 273.

el fin de lograr una modernización del Estado y la apertura hacia lo social, se proponían adelantar un liberalismo social⁴⁸. Consideraba López que “era imperativo un nuevo modelo de desarrollo y un replanteamiento del carácter del Estado. El proceso de acumulación debía basarse en la expansión del mercado interno. El nuevo Estado debía ser intervencionista y benefactor...”, ya que a su juicio “sólo el Gobierno tiene los elementos para hacerse respetar y acatar de los capitalistas inescrupulosos”.⁴⁹

El tipo de cambio que se debía proponer generó diversos debates dentro del partido, pues había una corriente que consideraba necesario intervenir y hacer un cambio constitucional total, mientras que otros consideraban que una reforma podía cumplir con su propósito, posición esta dentro de la que se encontraba el presidente López. Esta discusión estuvo seguida por la forma de proceder a hacer los cambios constitucionales y si bien es cierto el espíritu de la reforma estuvo presente desde 1935 e inmerso en muchas de las reformas legislativas del momento, fue en enero de este año que se inició realmente la discusión en el Congreso, liderado por senadores como Timoleón Moncada, Camilo Muñoz, Aníbal Badel, José Joaquín Caicedo Castilla, el ministro de gobierno Darío Echandía, logrando el cambio que fuera sancionado el 5 de agosto de 1936.⁵⁰

No sobra advertir que a esta iniciativa claramente se le oponían el partido conservador y la Iglesia por considerarla como una representación del bolchevismo, como una persecución religiosa, bajo el dominio de Satanás y de la masonería.⁵¹ Incluso en lo atinente con la asistencia pública, la Iglesia lo consideraba como una intromisión del Estado en obras e instituciones propias de la beneficencia que le correspondía a ésta y no al Estado.⁵²

La reforma está inmersa dentro de un cambio conceptual frente al papel del Estado pasando de un liberalismo clásico a uno intervencionista con un componente social, evidenciando la presencia de las ideas solidaristas de LÉON DUGUIT. Así, sus participantes destacan el papel del Estado, sus obligaciones,

48 Así, “López Pumarejo recordó que él había recibido la presidencia con el encargo de modificar la Constitución de 1886. Este era un viejo anhelo liberal, pues el partido veía en ella la encarnación del retroceso, respecto a lo que en el período de la federación se había establecido sobre las relaciones con la Iglesia, en cuanto a federalismo y en cuanto a muchas libertades. Además, como el liberalismo estaba influido por las nuevas concepciones de la izquierda y con una visión del liberalismo social y aun del socialismo democrático, veía en la reforma de la Constitución la posibilidad de un cambio profundo en las estructuras económicas y sociales”.

Ob. cit. A. TIRADO MEJÍA. *López Pumarejo: la revolución en marcha*. Pág. 340.

49 S. KALMANOVITZ. “Las instituciones colombianas en el siglo XX”. En ob. cit. MISAS ARANGO G. *Desarrollo económico y social en Colombia siglo XX*. Pág. 101.

50 Sobre el trámite y discusiones alrededor de la reforma, así como sus fundamentos, ver A. TIRADO MEJÍA & M. VELÁSQUEZ, *la reforma constitucional de 1936*. Primera edición. Serie monográfica de Ciencias Sociales y Política de la Fundación Friedrich Noumann. Edit. La Oveja Negra. Bogotá. (1982).

51 Ob. cit. A. TIRADO MEJÍA. *López Pumarejo: la revolución en marcha*.

52 Ob. cit. A. TIRADO MEJÍA & M. VELÁSQUEZ. *La reforma constitucional de 1936*. En el prólogo de J. VIDAL PERDOMO. Pág. 29.

la necesidad de la intervención estatal, la regulación de la vida económica y social entre otras.⁵³

Finalmente, no se debe olvidar la influencia ejercida por las ideas del profesor TULIO ENRIQUE TASCÓN, que ya había analizado los problemas y contradicciones de la Constitución de 1886, destacando la ausencia de la intervención del Estado en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.⁵⁴

La reforma contempló importantes cambios, para el presente propósito se encuentra la consagración de la asistencia pública. Al igual que el resto de la reforma constitucional, este punto en particular recibió la influencia de las Constituciones de México, Weimar y España de 1931.

Aunque vale advertir que en términos concretos, las tres constituciones reconocen de manera específica la financiación de la seguridad social a través del sistema de seguro social (modelo alemán), con una financiación de prima media y amparando los riesgos de vejez, invalidez y muerte entre otros. Es decir, parte de la existencia de un esquema claro de financiación, con unos objetivos específicos y hacia una protección cada vez más amplia, que inicia en los trabajadores pero que incluye otros sectores; en tanto, la consagración colombiana, si bien es cierto tiene una gran trascendencia como discurso político, tiene un carácter restrictivo superado de manera ostensible por las cartas políticas que la influenciaron.

En la reforma constitucional colombiana, en primer lugar se señala la asistencia social como función del Estado, y es aquí donde se encuentra su importancia, pues manifiesta que el Estado no puede seguir siendo observador de los problemas sociales, sino que por el contrario debe ser partícipe en ellos, no como agente de represión sino como pieza en la solución.

La asistencia social se consagra en favor de quienes carecen de medios de subsistencia. Lo cual tiene sentido porque la protección y la seguridad social buscan el amparo ante contingencias que afectan el ingreso, pues no puede considerarse como un medio para enriquecerse o lograr simplemente beneficios económicos. Pero este grupo de personas que carecen de los ingresos tienen que cumplir un segundo requisito y es que no tengan derecho de exigir esos medios de vida de otras personas.

Es decir que el concepto del grupo familiar o del grupo social restringido como el primer núcleo de sociedad se encuentra presente ya que es a este foco

53 En este sentido, "... las funciones del Estado se conciben como poder de intervenir en la regulación de la vida económica y social y la creación de los servicios básicos para el desenvolvimiento de las actividades sociales".

Ob. cit. A. TIRADO MEJÍA & M. VELÁSQUEZ. *La reforma constitucional de 1936*. Pág. 69.

54 Por ello afirma TASCÓN que como obligación del Estado "... dar gratuitamente a todos la enseñanza primaria, a proteger a los ancianos, inválidos e incurables, a procurar trabajo a los desocupados, etc., y en una palabra a intervenir para procurar el bienestar común, como expresión de un sentido total de la vida humana y no del egoísmo individual". Pág. 71.

T. E. TASCÓN. *Derecho constitucional colombiano: comentarios a la Constitución nacional*. Primera edición. Edit. Minerva. Bogotá. (1934).

que debe acudir por encima de cualquier sistema y sólo ante su ausencia, el Estado suple el espacio. También puede ser visto como una forma en que la asistencia no es el espacio para liberar de las obligaciones que tienen unos sujetos frente a otros.

Finalmente, señala la norma que la asistencia estará dirigida a quienes estén físicamente incapacitados para trabajar, sin aludir a la razón. Es decir, asistencia como la forma de suplir la actividad para obtener ingresos. Sin embargo, esa incapacidad puede ser tan restrictiva o amplia como se quiera y puede plantear la diferencia entre la asistencia social y la seguridad social en la medida en que la primera tendrá un alcance limitado, será sólo un auxilio, un subsidio, mientras que la seguridad social será más amplia, será una protección, un amparo que supera el favor y la caridad.

En otras palabras se está ante una consagración de un postulado constitucional como ideario, al que se quisiera llegar, que se aproxima a un espacio de seguridad social dentro del modelo inglés dirigido a los ciudadanos en general para garantizar un acceso de prestaciones mínimas, pero con restricciones fuertes y que sólo plantea la semilla del alcance de la seguridad social en la forma en que no es claro el riesgo que se cubre, o lo plantea desde su generalidad, esto es el amparo ante la pérdida de ingresos.

Y aquí valdría la pena preguntarse si tenía razón el ministro Echandía cuando se mostraba reacio a este tipo de consagraciones pues "... argumentaba que era una declaración platónica, el reconocimiento constitucional de los derechos sociales, puesto que no existían normas que efectivamente los garantizaran"⁵⁵ o si nunca se detuvieron a pensar que algunas normas ya existían y la apuesta debió ser más ambiciosa.

A pesar de las restricciones antes señaladas, no se le puede restar importancia a la reforma constitucional de 1936 en términos de seguridad social, pues es la manifestación política del Estado en sus responsabilidades sociales. La asistencia social, con sus carencias, significó en primer lugar reconocer la existencia de problemas sociales, pero además de estos la necesidad de participación estatal en su solución, y lo que resulta de mayor trascendencia es el hecho de que la medida para solucionar este tipo de problemas es la solidaridad.

Si la nueva visión requiere acudir al concepto de los derechos con correlativos deberes, implica que la atención de los riesgos derivados de la vejez y la muerte requieren de la participación colectiva, esto es, de la solidaridad, que se considera como un principio fundante y necesario de la seguridad social. Por ello, más allá de las limitaciones que la consagración plantea, ésta reconoce una responsabilidad general rompiendo los conceptos de dádiva, regalo, recompensa y obligación religiosa.

55 Ob. cit. A. TIRADO MEJÍA & M. VELÁSQUEZ. *La reforma constitucional de 1936*. Pág. 112.

Es probable reconocer que esta intervención del Estado es reducida y tiene implícita una carga paternalista ante las necesidades⁵⁶, sin embargo, no puede olvidarse que frente al contexto existente y al manejo que se le venía dando hasta entonces a la protección de las contingencias de la vejez y la muerte, genera el impulso que necesitarían las normas posteriores en materia de seguridad social; valorando así el simbolismo y el discurso político de la reforma constitucional del 1936.

56 FRANCISCO RAFAEL OSTAU DE LAFONT DE LEÓN. *El discurso paternalista en la formación de la norma laboral, construcción histórica*. Pág. 182. Primera edición. Edit. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. (2006).

CONCLUSIONES

Si bien es cierto la Ley 90 de 1946 creó el Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ICSS) y con éste Colombia acogió de manera expresa el aseguramiento bajo el modelo alemán, no es posible desconocer que existía ya un sistema compuesto de algunas cajas con un alcance profesional. Además de ello, es posible identificar reglas y procedimientos para el otorgamiento de las prestaciones por vejez y muerte.

Por otra parte la labor sindical fue duramente atacada en la hegemonía conservadora y los problemas sociales denunciados eran reprimidos, no es posible desconocer que las organizaciones obreras sólo buscaron la protección de sus intereses gremiales, reproduciendo las exclusiones ya existentes.

Es probable que ante las necesidades del momento a las organizaciones de trabajadores no les resultara fácil evaluar las implicaciones de sus decisiones o el papel de la seguridad social, y que hoy con una mirada hacia el pasado resulte más sencillo evidenciarlo, pero no por ello se puede desconocer la responsabilidad, la falta de visión al futuro y la necesidad de cambios ideológicos para afrontar la tarea que se les imponía y no permanecer dentro de un sistema tal vez más beneficioso para algunos pero excluyente para otros.

Los intentos reformistas de 1936 estuvieron inmersos en un debate frente a los contradictores y a la oposición del partido liberal, pero también en discusiones dentro del mismo de cara a sus alcances. Por eso, a pesar de encontrar un interés legislativo desde 1928 en materia de seguridad social, la reforma acude al criterio de la asistencia social con evidentes restricciones y limitaciones.

Pero no por ello pierde importancia y trascendencia, pues la consagración logra llamar la atención hacia la necesidad de políticas sociales que reconozcan la responsabilidad compartida del Estado y de la comunidad en general.

Hay un elemento común a lo largo de estos siglos, y es el hecho de formular iniciativas legislativas bajo el entendido de la ley como generadora de cambios; pero también de una confianza en el reconocimiento del derecho, donde poca atención ocupan los fines y las medidas que se deben adelantar para su logro.

Así ha sido permanente el otorgamiento de derechos, su reconocimiento sin estructurarlo dentro de unas decisiones políticas y financieras sólidas, lo que en materia de seguridad social lleva a problemas futuros.

BIBLIOGRAFÍA

- M. ARCHILA. "La clase obrera colombiana (1886-1930)". En *Nueva Historia de Colombia*. Volumen III. Relaciones internacionales - movimientos sociales. Primera edición. Edit. Planeta. Bogotá. (1989).
- _____. "La clase obrera colombiana (1930-1945)". En *Nueva Historia de Colombia*. Volumen III. Relaciones internacionales - movimientos sociales. Primera edición. Edit. Planeta. Bogotá. (1989).
- _____. *Cultura e identidad obrera*. Primera edición. Edit. Centro de Investigación y Educación Popular, Cinep. Bogotá. (1991).
- _____. *Idas y venidas vueltas y revueltas*. Primera edición. Edit. Instituto Colombiano de Antropología e Historia, ICANH, y Centro de Investigación y Educación Popular, CINEP. Bogotá. (2003).
- G. ARCINIEGAS. "Aspectos de Olaya Herrera y su gobierno". En *Nueva Historia de Colombia*. Volumen I. Historia política 1886-1946. Primera edición. Edit. Planeta. Bogotá. (1989).
- G. ARENAS MONSALVE. *El derecho colombiano de la seguridad social*. Primera edición. Edit. Legis. Bogotá. (2006).
- D. ARÉVALO. *La protección al adulto mayor: entre la dádiva y el derecho*. En O. RODRÍGUEZ SALAZAR & Y. LE BONNIEC. *Crecimiento, equidad y ciudadanía hacia un nuevo sistema de protección social*. Tomo 2. Primera edición. Edit. Colección Estudios sobre Protección Social Alcaldía Mayor de Bogotá. Centro de investigaciones para el desarrollo, CID. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. (2006).
- M. ARISTIZÁBAL. *Madre y esposa: silencio y virtud. Ideal de formación de las mujeres en la provincia de Bogotá 1848-1868*. Primera edición. Edit. Universidad Pedagógica Nacional Fundación Francisca Radke. Bogotá. (2007).
- DAVID BUSHNELL. *Colombia, una nación a pesar de sí misma*. Séptima edición. Edit. Planeta Colombiana S.A. Bogotá. (2007).
- B. CASTRO CARVAJAL. *Caridad y beneficencia. El tratamiento de la pobreza en Colombia, 1870-1930*. Primera edición. Edit. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. (2007).
- G. COLMENARES. "Ospina y Abadía: la política en el decenio de los veinte". En *Nueva Historia de Colombia*. Volumen I. Historia política 1886-1946. Primera edición. Edit. Planeta. Bogotá. (1989).
- P. DURAND. *La política contemporánea de seguridad social*. Primera edición. Colección Seguridad Social. Edit. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social España. Madrid. (1991).
- O. FALS BORDA. *La subversión en Colombia*. Cuarta edición. Edit. (coedición) Fundación para la Investigación y la Cultura y Centro Estratégico de Pensamiento Alternativo, CEPA. Bogotá. (2008).
- S. KALMANOVITZ K. *Economía y nación. Una breve historia de Colombia*. Primera edición. Edit. Grupo Editorial Norma. Bogotá. (2007).
- M. LATORRE RUEDA. "1930-1934. Olaya Herrera: un nuevo régimen". En *Nueva Historia de Colombia*. Volumen I. Historia política 1886-1946. Primera edición. Edit. Planeta. Bogotá. (1989).

- C. LE GRAND. "El conflicto de las bananeras". En *Nueva Historia de Colombia*. Volumen III. Relaciones internacionales - movimientos sociales. Primera edición. Edit. Planeta. Bogotá. (1989).
- R. LONDOÑO BOTERO. "Crisis y recomposición del sindicalismo colombiano (1946-1980)". En *Nueva Historia de Colombia*. Volumen III. Relaciones internacionales - movimientos sociales. Primera edición. Edit. Planeta. Bogotá. (1989).
- J. O. MELO. "De Carlos E. Restrepo a Marco Fidel Suárez. Republicanismo y gobiernos conservadores". En *Nueva Historia de Colombia*. Volumen I. Historia política 1886-1946. Primera edición. Edit. Planeta. Bogotá. (1989).
- P. MENDOZA NEIRA & A. CAMACHO ANGARITA. (Editores). *El liberalismo en el gobierno 1930-1946*. Edit. Prag. Bogotá.
- G. MISAS ARANGO (editor). *Desarrollo económico y social en Colombia siglo XX*. Primera edición. Edit. Universidad Nacional de Colombia Cátedra Manuel Ancizar. Bogotá. (2001).
- V. M. MONCAYO & F. ROJAS. *Luchas obreras y política laboral en Colombia*. Primera edición. Edit. La Carreta. Medellín. (1978).
- L. NÚÑEZ ESPINEL. *El obrero ilustrado. Prensa obrera y popular en Colombia 1909-1929*. Primera edición. Edit. Uniandes. Bogotá. (2006).
- J. OCAMPO GAVIRIA (compilador). *Historia económica de Colombia*. Primera edición. Edit. Planeta. Fedesarrollo. Bogotá. (2007).
- J. F. OCAMPO T. (editor). *Historia de las ideas políticas en Colombia*. Primera edición. Edit. Taurus pensamiento. Instituto de Estudios Sociales y Culturales, Pensar. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. (2008).
- FRANCISCO RAFAEL OSTAÚ DE LAFONT DE LEÓN. *El discurso paternalista en la formación de la norma laboral, construcción histórica*. Pág. 182. Primera edición. Edit. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. (2006).
- M. PALACIOS. *Entre la legitimidad y la violencia Colombia 1875-1994*. Primera edición. Edit. Grupo Editorial Norma. Bogotá. (1995).
- A. PATIÑO ROSSELLI. *La prosperidad a debe y la gran crisis 1925-1935*. Primera edición. Edit. Banco de la República. Bogotá. (1981).
- D. PECAUT. *Política y sindicalismo en Colombia*. Primera edición. Edit. La carreta. Medellín. (1973).
- M. H. RAMÍREZ. *De la caridad barroca a la caridad ilustrada*. Primera edición. Universidad Nacional de Colombia. Edit. Siglo del hombre editores. Bogotá. (2006).
- J. M. RENGIFO O. *La seguridad social en Colombia*. Tercera edición. Edit. Temis. Bogotá. (1989).
- O. RODRÍGUEZ SALAZAR (editor). *Hacia una reforma del sistema de seguridad social: salud, pensiones y riesgos profesionales*. Primera edición. Edit. Ministerio de Salud. Universidad Nacional de Colombia y Centro de Investigación para el Desarrollo. Bogotá. (2002).
- _____ & Y. LE BONNIEC. *Crecimiento, equidad y ciudadanía hacia un nuevo sistema de protección social*. Tomo 2. Primera edición. Edit. Colección Estudios sobre Protección Social Alcaldía Mayor de Bogotá. Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. (2006).
- J. R. SEARLE. *La construcción de la realidad social*. Edit. Paidós. Barcelona. (1997).

- R. SIERRA MEJÍA (editor). *República liberal: sociedad y cultura*. Primera edición. Edit. Universidad Nacional de Colombia Facultad de Ciencias Humanas colección general estudios interdisciplinarios. Bogotá. (2009).
- T. E. TASCÓN. *Derecho constitucional colombiano: comentarios a la constitución nacional*. Primera edición. Edit. Minerva. Bogotá. (1934).
- A. TIRADO MEJÍA & M. VELÁSQUEZ. *La reforma constitucional de 1936*. Primera edición. Serie monográfica de ciencias sociales y política de la Fundación Friedrich Nömann. Edit. Oveja Negra. Bogotá. (1982).
- _____. “López Pumarejo: la revolución en marcha”. En *Enciclopedia Nueva Historia de Colombia*. Volumen I. Historia política 1886-1946. Edit. Planeta. Bogotá. (1989).
- D. URIBE VARGAS. *Las constituciones de Colombia*. Volúmenes 1 y 2. Segunda edición. Edit. Cultura Hispánica Instituto de Cooperación Iberoamericana. Madrid.
- M. URRUTIA MONTOYA. *Historia del sindicalismo en Colombia*. Primera edición. Edit. Universidad de los Andes. Bogotá. (1969).
- C. VILLALBA BUSTILLO. *Entre Núñez y Uribe dos estilos y un pensamiento*. Tercera edición. Edit. Tercer Mundo Editores. Bogotá. (1994).

Artículos de revistas

- C. VILLEGAS DEL CASTILLO. *Historia y derecho: La interdisciplinariedad del derecho y los retos de la historia del derecho*. Revista Derecho Público nº 22. Universidad de los Andes. Facultad de derecho. Bogotá. Febrero del 2009. Págs. 3-22.
- A. PARROT L. *La seguridad social: un gran designio amenazado de transformarse en pesadilla*. Revista Internacional del Trabajo nº 111. Edit. Organización Internacional del Trabajo. (1992).

Doctrina y legislación de organismos internacionales

- OIT. *La seguridad social en la perspectiva del año 2000*. Primera edición. Edit. Organización Internacional del Trabajo. Ginebra. (1984).
- _____. *Introducción a la seguridad social*. Tercera edición. Edit. Organización Internacional del Trabajo. Ginebra. (1987).
- J. M. RENGIFO (compilador). *Antecedentes y documentos de los seguros sociales en Colombia*. Instituto Colombiano de Seguros Sociales. Primera edición. Edit. Antares. Bogotá. (1952).

Jurisprudencia

- Corte Constitucional. Sentencia T-471 de 1992. (M.P. SIMÓN RODRÍGUEZ R.).

Normas y proyectos de ley

- Decreto 822 de 1884.
- Ley 9ª de 1930.
- Ley 133 de 1931.
- Reforma constitucional de 1936.
- Ley 100 de 1993.
- Ley 797 del 2003.