

La pensión de vejez en Colombia

COLECCIÓN HISTORIA Y MATERIALES DEL DERECHO

La Colección Historia y Materiales del Derecho, impulsada por la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, se encuentra orientada a difundir los esfuerzos teóricos, metodológicos y temáticos suscitados en la región hispanoamericana alrededor del vasto mundo de la historia del derecho. Los inmensos retos que afronta el mundo actual exigen redefinir los esquemas tradicionales de aproximación histórica al derecho y las viejas temáticas construidas a partir de ellos. Por ello, esta colección promueve la publicación de investigaciones comprometidas con la exploración seria de fuentes y problemas históricos y con la aplicación versátil y diversa de métodos y herramientas de análisis.

COMITÉ EDITORIAL

Julieta Lemaitre Ripoll, Isabel Cristina Jaramillo, Miguel Malagón, Diana Durán, Mario Cajas, Ana María Muñoz, Mauricio Rengifo, Patricia Moncada, Gina Cabarcas, Julio Gaitán, Jorge Miguel Gutiérrez, Antonio Barreto (director editorial).

COMITÉ CIENTÍFICO

Roberto Gargarella, Liliana Obregón, Pedro Salazar Ugarte, Alexandre dos Santos Cunha.

La pensión de vejez en Colombia

El recorrido histórico entre
la exclusión y la universalidad

Ana María Muñoz Segura



COLECCIÓN HISTORIA Y MATERIALES DEL DERECHO

Muñoz Segura, Ana María
La pensión de vejez en Colombia: el recorrido histórico entre la exclusión y la universalidad / Ana María Muñoz Segura. – Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Ediciones Uniandes, 2019.

310 páginas; 15 × 22 cm. – (Colección Historia y Materiales del Derecho)

ISBN 978-958-774-886-4

I. Seguridad social – Historia – Colombia 2. Seguridad social – Legislación – Colombia
I. Universidad de los Andes (Colombia). Facultad de Derecho II. Tít.

CDD 344.02

SBUA

Primera edición: septiembre del 2019

© Ana María Muñoz Segura

© Universidad de los Andes, Facultad de Derecho

Ediciones Uniandes
Calle 19 n.º 3-10, oficina 1401
Bogotá, D. C., Colombia
Teléfono: 3394949, ext. 2133
<http://ediciones.uniandes.edu.co>
infeduni@uniandes.edu.co

ISBN: 978-958-774-886-4

ISBN *e-book*: 978-958-774-887-1

DOI: <http://dx.doi.org/10.15425/2017.287>

Corrección de estilo: Tatiana Grosch
Diagramación de interior: Leonardo Cuéllar V.
Diseño de cubierta: La Central de Diseño

Impresión:
Xpress Estudio Gráfico y Digital S. A. S. - Xpress Kimpres
Carrera 69H n.º 77-40
Teléfono: 6020808
Bogotá, D. C., Colombia

Impreso en Colombia – *Printed in Colombia*

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación.
Reconocimiento como universidad: Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964.
Reconocimiento de personería jurídica: Resolución 28 del 23 de febrero de 1949,
Minjusticia.
Acreditación institucional de alta calidad, 10 años: Resolución 582 del 9 de enero del
2015, Mineducación.

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

CONTENIDO

DEDICATORIA ESPECIAL	9
AGRADECIMIENTOS	11
INTRODUCCIÓN	13
CAPÍTULO 1	
EMPRENDIENDO EL CAMINO HACIA LA SEGURIDAD SOCIAL	19
La creación de una nueva nación	20
La protección, espacio para pocos	25
La vejez profesional	43
Solidaridad y asistencialismo de rango constitucional	52
CAPÍTULO 2	
LA SEGURIDAD SOCIAL, ENTRE EL AFÁN POLÍTICO Y UN BAJO CUBRIMIENTO DE PROTECCIÓN	89
Creación institucional	89
Ampliación de entidades, estancamiento del cubrimiento	123
Y la crisis no se hizo esperar	134
CAPÍTULO 3	
LAS TENSIONES ACTUALES EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL	145
La seguridad social entendida en el marco de un nuevo Estado	148

Colombia y su amalgama de seguridad social y protección social	197
Las reformas y sus planteamientos pendientes	203
CONCLUSIONES	235
BIBLIOGRAFÍA	245
Doctrina	245
Jurisprudencia	279
Normatividad nacional	285

DEDICATORIA ESPECIAL

En el pregrado, cuando empezaron las crisis y la incertidumbre frente al futuro, mi clase de Laboral individual, con el profesor Gerardo Arenas Monsalve, me mostró las discusiones que despejarían todas aquellas dudas existenciales. Sin embargo, lo mejor estaba por venir, cuando me enseñó la seguridad social: la nueva, la que traía la Ley 100 de 1993, y también la anterior, aquella que para ese momento muchos habían olvidado. Sin lugar a dudas encontré mi camino. Por eso, gracias.

Fueron muchos años con coincidencias y diferencias, primero en su compañía, después independiente bajo su mirada crítica —incluyendo la lectura de este texto—. Espero hacer honor a sus comentarios. Por exigirme hablar duro y mostrar mi propia voz, gracias.

AGRADECIMIENTOS

Este libro pretende hacer un análisis histórico legal de lo que ha sido la protección de la vejez en Colombia. Por eso está dedicado a mi mamá y mi papá, a mis tíos y tías, ejemplos de los aciertos, las deficiencias y, sobre todo, del significado del reconocimiento de la pensión en la vida de cada persona.

A Antonio Barreto Rozo, director de la colección, quien no solo como amigo, sino como colega, estuvo atento a leer, comentar y alentar cada una de las páginas de este libro. Espero haber incluido con acierto sus valiosas opiniones, de lo contrario, la responsabilidad es solo mía.

A la Facultad de Derecho, por el invaluable apoyo en las tareas de investigación de quienes creamos formas de pensar el derecho, y por ser mi segundo hogar. A Magnolia Prada, por su discreta pero indispensable y paciente labor en esta publicación.

A Diana Durán Smela y Miguel Malagón Pinzón, más que amigos, compañeros de vida. Siempre gracias.

A Alexander Castro, Marjorie Zúñiga, Carlos Barco, Eileen Arévalo, Alejandro Salazar, Dalia Orduz y Carolina Otálora, gracias a su eficiente trabajo y lealtad tuve tiempo para terminar las correcciones de este libro.

A Rafael, Juan Pablo y Sofía, gracias siempre por entender que, aunque con ideas diferentes, tenemos proyectos comunes. Gracias por darme tiempo.

INTRODUCCIÓN

Hacer un análisis histórico en materia de seguridad social podría considerarse un trabajo sin mayor utilidad —o de poca trascendencia— en el entendido que se trata de una materia que presenta cambios continuos tanto en la normatividad como en los aportes de la jurisprudencia. Así, impera la idea de que lo importante es la vigencia actual de las reglas jurídicas aplicables a los casos en particular. Sin embargo, el presente texto delibera sobre este tema considerando su peso histórico, que no ha dejado de tener vigencia y parece que va a seguir en el centro de las controversias por largo tiempo. Más aún si se tiene en cuenta que “las instituciones son las reglas de juego de una sociedad: encauzan o frenan el desarrollo económico siendo también un resultado histórico o sea que dependen del pasado”¹, y que las decisiones de política pública, que incluyen a la seguridad social, no se producen en el vacío sino que informan y dan testimonio del ambiente social del momento, de la participación del Estado, así como de su grado de intervención², entre muchos otros aspectos; además de considerar que “los ordenamientos jurídicos están también en conjunto ‘impregnados éticamente’”³.

El análisis jurídico de la seguridad social en Colombia ha estado dominado por una orientación puramente técnica y su tratamiento histórico ha sido, en algunos casos, un recuento normativo, o visto como un esfuerzo académico sin ninguna relevancia “práctica”. Sin embargo, creemos que visibilizar los desarrollos históricos, sus tensiones,

1 Kalmanovitz, S. (2001), “Las instituciones colombianas en el siglo xx”, en Misas Arango, G. (edit.), *Desarrollo económico y social en Colombia siglo xx*, p. 39.

2 De la Calle Velasco, M. D. (1997), “Sobre los orígenes del Estado Social en España”, en De Vega, M. E. (edit.), *Pobreza, beneficencia y política social*, p. 150.

3 Habermas, J. (1999), *La inclusión del otro*, p. 124.

los intereses en juego y la toma de decisiones finales permite llegar a conclusiones sobre el concepto mismo de la seguridad social en nuestro contexto en particular. Dado que en estos asuntos no existen fórmulas únicas, y mucho menos perfectas, es vital conocer y construir la seguridad social propia y particular de cada país.

Así, esta propuesta es un aporte para construir una teoría propia de la seguridad social en Colombia, que lleva consigo un componente nacional concreto. Para lograr este objetivo, la investigación inicial estuvo compuesta por dos partes, una respondía al análisis teórico de la pensión de vejez⁴ y otra al análisis del aspecto histórico concreto, de esta última nos ocuparemos en esta oportunidad.

Al igual que sucede con muchas de las instituciones, la seguridad social responde de manera particular a realidades propias, a desarrollos ideológicos particulares, a situaciones económicas y sociales, así como a decisiones políticas de los países, que evidentemente inciden en su conceptualización y desarrollo. Sin embargo, referirse a la seguridad social abre un campo muy amplio, por lo cual es necesario delimitar su alcance en este estudio al sistema de pensiones, dejando por fuera cualquier análisis propio de los otros sistemas de aseguramiento de riesgos sociales. Más aún, el horizonte del análisis histórico del sistema de pensiones en Colombia también resulta basto, es por eso que abordaremos específicamente la pensión de vejez.

Consideramos que bajo esta mirada es que el discurso histórico encuentra oportunidad en el presente⁵, ya que “poner la libertad, la igualdad y la solidaridad en procedimientos e instituciones, de modo que puedan encarnarse en la convivencia cotidiana, es la tarea de una ética de los ciudadanos, preocupada por descubrir algo tan valioso como qué es lo más justo y en ponerlo por obra”⁶, y permite que hoy

4 Muñoz Segura, A. M. (2016), *La pensión de vejez. Una pieza en la construcción de sociedad*.

5 Pues “no se trata de provisiones de conocimientos concretos que de todos modos hoy en día pronto serán obsoletos. Se refiere a la posesión de criterios generales que ayudarán a defendernos de manera acertada en casos donde nos topamos con circunstancias novedosas”, en Höffe, O. (2008), *El proyecto político de la modernidad*, p. 302.

6 Cortina, A. (2009), *Ética de la razón cordial. Educar en la ciudadanía en el siglo XXI*, p. 201.

nos preguntemos qué estamos haciendo en materia de seguridad social y qué debemos hacer hacia el futuro. En Colombia se han asumido los fracasos en seguridad social casi como situaciones imposibles de superar, y sobre estos, claro, es que se hacen los cambios del momento. Pero creemos que es necesario no solo reconocer y rescatar el fuerte desarrollo histórico sino también las fortalezas del sistema, para así determinar con mayor claridad las debilidades y el eventual cambio hacia el futuro.

En este sentido, la seguridad social se analizará desde un punto de vista más general, no en función de sus requisitos ni de los regímenes de financiación y administración, puesto que pretendemos otro tipo de estudio. Rescatando lo señalado en los años ochenta, cuando se discutía la necesidad de una reforma a la seguridad social, el llamado era (y es lo que buscamos) a “mirar el problema de la seguridad social colombiana desde el punto de vista del interés de toda la colectividad y no solamente desde el ángulo de la conveniencia o de las aspiraciones de cada uno de los sectores de la población”⁷. O en los términos ya planteados, es la necesidad de “reintroducir la ética para que las leyes económicas no sean concebidas como algo inexorable, sino como una oportunidad para que el hombre sea sujeto de la historia, libre y responsable de los demás”⁸.

Proponemos abordar así el análisis en diferentes momentos, asumiendo que la definición institucional no puede divorciarse de su tiempo⁹. Y aunque el análisis está dado en función de grandes momentos, esta evolución permite analizar las zonas oscuras, sus continuidades y discontinuidades.

La historia de la seguridad social en Colombia tiene presencia y es prolífica desde mediados del siglo XIX, con diversas aproximaciones

7 Fundación Friedrich Ebert de Colombia (FESCOL) (1983), *Análisis del desarrollo, situación actual y perspectivas de los seguros sociales de invalidez, vejez y muerte y de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Lineamientos para la reestructuración integral del sistema colombiano de seguridad social*, p. 42.

8 Montes, F. (2005), “Ética de la economía”, en Kliksberg, B. (comp.), *La agenda ética pendiente de América Latina*, p. 62.

9 Brown, J. (1995), *The British Welfare State: A Critical History*, p. 5.

y conexiones, lo que hace que abordarla en su integridad sea prácticamente imposible, por eso debemos advertir, y reconocemos, que muchas de esas conexiones quedarán por fuera, y hemos privilegiado los aspectos que consideramos más relevantes.

Consideramos, entonces, que es oportuno empezar este estudio con el modelo asistencialista-privatista —reservado a una protección residual y liderado por personalidades que prestaron grandes servicios al país—, que dio paso a la primera consagración constitucional en 1936. Es este el año en que por primera vez se reconoce a nivel constitucional en Colombia la necesidad de intervenir en los asuntos sociales (específicamente de seguridad social), creando el derecho a la asistencia social. Además de este hecho, es necesario tener en cuenta que en este momento surge una cantidad importante de iniciativas legislativas para el establecimiento de un seguro social en Colombia. La década de los treinta representa, entonces, un momento de quiebre frente a los manejos que se venían dando en materia de seguridad social, acompañado de un momento particular de efervescencia social.

Esta visión fue mutando y girando hacia una “generalidad-profesional”, que terminó en la creación del Instituto Colombiano de Seguros Sociales y otras cajas, más como un afán político en 1946 y sin efectividad hasta 1967. Se marca el comienzo institucional de la seguridad social con la creación de la Caja de Previsión Social (Cajanal) en 1945, seguida por la del Instituto Colombiano de Seguros Sociales en 1946. Las posteriores dificultades financieras y de cubrimiento marcarán el siguiente objeto de análisis: para los años ochenta se vislumbra el afán reformista iniciado en muchos países, fundamentalmente de América Latina. Vale advertir que nuestra intención no está en analizar la conveniencia o no de las reformas, sino las particularidades históricas que admitieron el establecimiento de la ola reformista que venía rondando al sistema general de pensiones.

Finalmente, es nuestro interés culminar y analizar las implicaciones de la consagración del derecho a la seguridad social en un Estado Social de Derecho, como ocurrió en Colombia a partir de la Constitución de 1991. Este último período corresponde, entonces, a la transición entre los siglos xx y el xxi, cuando se reiteran los proble-

mas de la seguridad social y las reformas “economicistas” se imponen con una gran incertidumbre frente a los sucesos futuros. Sin embargo, se trata de un momento en el que impera la dualidad pues, a pesar de la situación de crisis y los problemas económicos, algunos países, entre ellos Colombia, reconocen el derecho a la seguridad social, lo que pone en evidencia la permanente tensión entre este derecho y los recursos de los que se disponen.

Nótese que nuestra intención no ha sido la creación de una línea de tiempo en la que la secuencia de sucesos demuestre las mejoras o los retrocesos de la seguridad social, por el contrario, pretendemos hacer visible la complejidad de la construcción de la seguridad social, en la que se superan algunos problemas pero aparecen otros, y en las nuevas etapas se siguen manteniendo rezagos de momentos anteriores, lo que pone en evidencia contradicciones y complejidades. Por esto tampoco proponemos una periodización precisa y segmentada, pues nuestra intención está dirigida a demostrar esa amalgama de lo que es hoy la seguridad social y las reflexiones que deben hacerse hacia el futuro.

Esto nos permitirá construir el alcance y el campo de protección que la seguridad social-pensión de vejez ha tenido en nuestro país. También replantear la orientación de la seguridad social ya no bajo el modelo de funcionamiento que debe acogerse, sino bajo la necesidad de cumplir con el mandamiento constitucional. Así, la discusión debe orientarse más allá del modelo aplicable y de los ajustes paramétricos para dar espacio a la discusión sobre el contenido de la seguridad social.

Fijar la atención en estas fases concretas permitirá determinar las tensiones y las resistencias sociales que llevaron a acoger una u otra orientación, lo que guarda relación, a su vez, con la decisión política de cubrimiento de la seguridad social¹⁰.

10 Tal y como lo señala Ellwood, las políticas tienen *conundrums* o dilemas entendidos como soluciones del todo no satisfactorias, es decir, estas decisiones tienen un factor adverso tanto si se establecen como si no se hacen (en Ellwood, D. T. [1988], *Poor Support: Poverty in the American Family*, p. 18), en tanto que para Fenge y Pestieau, en el establecimiento de todas las reformas hay ganadores y perdedores (en Fenge, R.

Reconstruir la historia a partir del desarrollo de la seguridad social en su aspecto jurídico no es nada más que la forma de “ilustrar intencionalidades, discursos, prácticas de *las élites* y las gentes de abajo, [así] como también las formas de resistencias desplegadas por éstas últimas”¹¹. Es una aproximación que busca reencontrarse con lo propio, con aciertos y desaciertos, en resumidas cuentas, con parte de nuestra identidad.

y Pestieau, P. [2005], *Social Security and Early Retirement*, p. 53). Por su parte, Alvarenga llama la atención en el hecho que las políticas económicas no son neutrales, haciendo un análisis particular desde el punto de vista de género (véase Alvarenga, J. [2002], *A cinco años de la reforma de pensiones en El Salvador y su impacto en la equidad de género*, p. 7).

11 Solano, S. P. (2010), *Entre el Código Civil y el Código de Policía. Trabajo, orden doméstico y legislación laboral en el Caribe colombiano en el siglo XIX*, p. 3.

CAPÍTULO 1

EMPRENDIENDO EL CAMINO HACIA LA SEGURIDAD SOCIAL

La historia¹ en materia de seguridad social en Colombia es bastante amplia, pues, además de encontrarse registros que se remontan a la Colonia, con la Independencia y la constitución de la nueva nación se produjeron múltiples intervenciones estatales y una profusa legislación interna², que incluyó desde regulaciones muy particulares hasta

1 A pesar de que la mayoría de los autores incluyen una primera parte de referencias históricas, puede verse un enfoque distinto al aquí propuesto en Arenas Monsalve, G. (1998), *Las etapas de la seguridad social en Colombia*; Arenas Monsalve, G. (2006), *El derecho colombiano de la seguridad social*, pp. 57 y ss.; Cañón Ortigón, L. (1988), *Una visión integral de la seguridad social*; y Rengifo, J. M. (1989), *op. cit.*, *La seguridad social en Colombia*, pp. 38 y ss. Un muy buen relato histórico se encuentra en Arévalo Hernández, D. (2006), *op. cit.*, “La protección al adulto mayor: Entre la dádiva y el derecho”, en Le Boniec, Y. y Rodríguez Salazar, O. (edits.), *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*, pp. 284 y ss.; y Rodríguez Salazar, O. (2006), *op. cit.*, “Del patronato al aseguramiento en el sistema de protección social en Colombia: Asistencia, identificación y legitimidad”, en Le Boniec, Y. y Rodríguez Salazar, O. (edits.), *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*, pp. 204 y ss.

2 Sobre el surgimiento de los sistemas de seguridad social en Colombia, y de manera general en América Latina, se ha señalado que estos surgieron “en la mayoría de los casos, de políticas de planificación implantadas por el mismo Estado y no de la dinámica de las transformaciones sociales internas”, en Giménez, D. M. (2004), *op. cit.*, “Género, previsión y ciudadanía social en América Latina”, en Marco Navarro, F., (coord.), *Los sistemas de pensiones en América Latina, un análisis de género*, p. 113. Sobre el recuento normativo véase Muñoz Segura, A. M. (2011), *op. cit.*, *La pensión como premio o derecho*. En materia de salud, el análisis ha sido mucho más desarrollado por la doctrina. Véase, por ejemplo, Abel, C. (1996), *Ensayos de historia de la salud en Colombia 1920-1990*; Castro Carvajal, B. (2007), *op. cit.*, *Caridad y beneficencia. El tratamiento de la pobreza en Colombia 1870-1930*; Hernández Álvarez, M. (2002), *La salud fragmentada en Colombia, 1910-1946*; Noguera, C. E. (2003), *Medicina y política. Discurso médico y prácticas higiénicas durante la primera mitad del siglo xx en Colombia*; y Quevedo, E. y otros (2004), *Café y gusanos, mosquitos y petróleo. El tránsito desde la higiene hacia la medicina tropical y la salud pública en Colombia 1973-1953*.

unas cada vez más generales. Sin embargo, esta historia se ha visto minimizada por el uso de ciertos datos anecdóticos, que parecieran no aportarle a la discusión actual.

Dado que nuestra historia legislativa va más allá de la información puntual y, ante la diversidad y amplio panorama de la materia que nos ocupa, consideramos oportuno referirnos a cuatro temas particulares.

En primer lugar abordaremos la fundación de una nueva nación que trata de romper con los esquemas impuestos por España. El segundo tema se refiere a que, en esa construcción, la protección, traducida a términos actuales como pensión de vejez, era un espacio para muy pocos ciudadanos. Esta se fue ampliando hasta lograr una protección de la vejez como prestación de alcance puramente profesional y laboral, lo que constituye el tercer tema que trataremos en este capítulo, y que nos conducirá al cuarto aspecto, a saber, a la discusión de la solidaridad y el asistencialismo: el cambio del siglo XIX al XX, cuando convergieron la caridad y la asistencia. Así se llega a un último aspecto, es decir, al interés por un sistema “moderno” para el momento, como lo era el seguro social.

Entonces, el análisis lo empezaremos con los esquemas de protección personales, en los que los esquemas de amparo estaban reservados para algunos pocos, dando más adelante paso a un entendimiento de la vejez como sobresuelo o problema profesional, y posteriormente a una actuación del Estado que varía entre el compromiso, el interés y la falta de medidas concretas en la superación de viejas figuras y en el establecimiento de nuevos esquemas de seguridad social.

La creación de una nueva nación

En los Estados católicos, como lo era España, buena parte de la asistencia a quienes la necesitaban provenía de las instituciones religiosas o de la Corona española, movidos por un ánimo caritativo y religioso. De tal manera se crearon “novedosas instituciones como los hospicios para pobres y menesterosos, reformatorios, prisiones o casas de trabajo. Junto a los aspectos relativos a la asistencia social

aparecían con claridad las intenciones de disciplina social”³, por esto no es extraño encontrar la presencia de diversas instituciones de salud a cargo de la Corona española o de la Iglesia católica.

Ahora bien, en materia de protección a la vejez es necesario hacer referencia a la existencia de los montepíos militares, institución en la que soldados y oficiales aportaban un porcentaje o parte de su salario con la finalidad de proteger a la viuda e hijos en el evento que el militar falleciera, y, en algunas ocasiones, para los eventos en los que este quedara “inutilizado” como consecuencia de su participación en el campo de batalla. Con el paso del tiempo, esta figura fue ampliándose para constituirse en un sistema de protección profesional, o montepíos por grupos gremiales, como empleados públicos, médicos, abogados, entre otros.

Aunque sobre este asunto ya volveremos con mayor detalle, esta aproximación resulta oportuna dado que en Colombia la figura del montepío fue de las primeras medidas de protección y porque muestra el papel preponderante de los militares en la construcción institucional del amparo de la vejez, la invalidez y la muerte.

Mediante la Ley del 8 de octubre de 1821 se ordenó el establecimiento del montepío militar, momento a partir del cual a los militares se les descontó de su pago salarial el aporte correspondiente. Se trata, entonces, del respaldo institucional y económico para el reconocimiento de la pensión. Se reconoce pensión a favor de las viudas, huérfanos y padres de los muertos por la patria, siempre y cuando “los empleos de los muertos [tuvieran] opción al montepío militar o ministerial”⁴ de acuerdo con las leyes de España⁵, dejando a quienes no tuvieran la protección del correspondiente montepío bajo el amparo del Gobierno. Cualquiera que fuera el mecanismo de protección, existía el compromiso moral y, por ende, “el Gobierno cuidará de que los huérfanos sean convenientemente educados gratuitamente en las

3 Raphael, L. (2008), *Ley y orden. Dominación mediante la administración en el siglo XIX*, p. 90.

4 Para el caso de los empleados civiles y de hacienda, el descuento de su salario empezó a hacerse en virtud del Decreto del 17 de mayo de 1830.

5 Decreto del 13 de octubre de 1821.

escuelas y colegios mandados establecer, y de que sean empleados los hijos que heredaron las virtudes de sus padres en los destinos para que tengan aptitud”⁶.

A pesar de las buenas intenciones, el establecimiento del montepío militar no fue sólido: en la Ley del 23 de julio de 1827 se reconoció la dificultad de llevarlo a cabo, pues “diversas circunstancias no han permitido, ni permiten llevar a efecto el establecimiento del montepío indicado por el artículo 10 de la Ley de 8 de octubre de 1821”; tan es así que frente a los obstáculos se reconoció “que no es justo que se haga una exacción, cuyo objeto no puede lograrse” y por eso, a partir de ese momento, dejó de deducirse el pago destinado al montepío.

La institución volvió a reglamentarse en 1843 cuando, por petición de varios militares, se consideró necesario su restablecimiento y se justificó como “útil y conveniente” a favor de las familias de los militares que murieran en la carrera militar⁷. Serían fondos del montepío los aportes de los generales, jefes y oficiales del Ejército permanente y la Marina⁸, los bienes que cualquier miembro del Ejército y la Marina hubiera dejado *ab intestato* y las donaciones voluntarias. Vale destacar que, para aquel momento, la reglamentación se encargó, además, de diversos aspectos, como los fondos del montepío, el descuento que debía hacerse a los militares, así como las asignaciones que se otorgaban y el procedimiento que debía seguirse para tal fin⁹.

En 1847^[10], la institución sufrió una nueva reforma y llama la atención que de manera expresa se estableció la destinación única y exclusiva de sus fondos, atribuyendo responsabilidad de quien los administrara, para salvaguardar su finalidad, principio de gran

6 *Ibidem*.

7 Ley del 9 de junio de 1843.

8 Los aportes correspondían a “un cuarto de real por peso” que se les pagara a los militares mensualmente.

9 Ley del 9 de junio de 1843.

10 Ley del 1.º de junio de 1847. El montepío militar fue reformado en reiteradas oportunidades hasta su primera liquidación en 1855, pero se mantuvo hasta principios del siglo xx.

importancia en la seguridad social contemporánea, tanto en su desarrollo teórico y conceptual como económico y de financiamiento.

A pesar de que la nueva República recurrió a una entidad ya existente, es decir, a una “institución de la Corona española”, como lo fue el montepío, el legislador de entonces buscó marcar la diferencia con la protección pensional existente hasta la Independencia. Así, el Decreto del 14 de octubre de 1811 ordenó la cesación de aquellas pensiones asignadas por la prestación de servicios en tiempos del Gobierno español, contrario a los reconocimientos por los servicios a la causa independentista. Se trata, entonces, de un reconocimiento institucional de pertenencia al nuevo proyecto nacional, de afirmación de la nueva República y, por ende, de corresponsabilidad por el trabajo militar que se hace por ella. En este sentido, el Congreso General de Colombia declaró “que han cesado las pensiones asignadas a varias personas por sus servicios hechos en tiempo del Gobierno español, y las demás que no hayan sido aprobadas por el Congreso General”¹¹, intentando romper con el legado español para dar paso a una nueva historia institucional. Sin embargo, esta tajante determinación inicial fue atenuada posteriormente y se admitió la permanencia de la pensión mientras subsistieran las causas que indujeron al rey de España al respectivo pago.

Tal es el caso de la pensión reconocida a favor del obispo de Panamá fray José Higinio Durán, la cual, si bien quedaba contemplada en la eliminación anterior y no contaba con la aprobación que se requería del Congreso General, se consideró que al subsistir “las mismas razones que indujeron al rey de España a conceder esta gracia; y reconociendo el deber que pesa sobre la nación de dotar competentemente a los ministros del altar”¹², debía ratificarse el pago de la prestación. En igual sentido, se estableció que la cesación de pensiones asignadas por el Gobierno español no debería proceder en los casos en que el reconocimiento se hubiera hecho por “pura justicia”, como sucedió en el caso de Josefa, Andrea y Tomasa Manrique, cuyos

11 Decreto del 15 de octubre de 1821.

12 Decreto del 23 de junio de 1823. Esta pensión había sido reconocida en 1811.

padres habían prestado servicios para la provincia de Casanare, y aunque la prestación había sido asignada por el Congreso de la Nueva Granada en enero de 1816, fue ordenada la continuación de su pago en el Decreto del 11 de agosto de 1823.

Si bien es cierto que la prohibición inicial era clara y contundente, la solicitud de revisión de ciertos casos llevó a su morigeración, pero bajo el entendido que la nación recién constituida requería que fueran sus instituciones las que reconocieran la continuación del pago, es decir, en ejercicio de su autonomía e independencia se “confirmaba y legalizaba” la correspondiente pensión. De esta manera se conjugaba lo considerado “justo” y “legítimo” con la “vocación independentista”.

Posteriormente, para el caso de las pensiones civiles se volvió al criterio inicial, esto es, que a partir del momento de la Independencia, para efecto de las pensiones civiles, no se aceptarían los servicios prestados al Gobierno español:

El cómputo para el tiempo del servicio de los funcionarios y empleados a quienes comprende esta ley se hará desde el día en que hayan principiado a prestarlo después de en que se hizo a favor de la independencia de España la transformación política en el lugar que residía el funcionario o empleado, y se le abonará también en este cómputo el tiempo que dejaron de servir aquellos que estando sirviendo, hubieren sido destinados, o tenido que abandonar sus destinos por motivo de sus opiniones en sostenimiento de la causa de la independencia, de la libertad o del orden legalmente establecido en la República.

[...]

En el cómputo de que trata el artículo anterior, no serán comprendidos los servicios prestados bajo el Gobierno español, ni los prestados bajo la independencia de autoridades de hecho.¹³

Incluso, este criterio se mantuvo considerando la segunda ocupación española, excluyendo los servicios “prestados por personas que

13 Ley del 2 de junio de 1846.

después los prestaron también a los españoles, ni los prestados durante el tiempo que la Nueva Granada estuvo sometida a la dominación que surogó el Gobierno legítimo en consecuencia de los acontecimientos del mes de agosto de 1830¹⁴.

En este contexto se entiende, entonces, que en reiteradas normas, entre ellas la Ley del 2 de junio de 1846, se estableciera la pérdida del tiempo de servicios o del derecho pensional respecto a aquellos funcionarios que “promuevan o tomen parte en los delitos de traición, rebelión o sedición, o que en los mismos casos abandonen o dejen caer por negligencia o malicia los causales de la República en poder de los traidores, rebeldes o sediciosos”, pues en estos derechos estaba implícita la retribución por la construcción de la República.

Si bien es cierto que se trata de reconocimientos y de una protección todavía precaria, es oportuno reconocer la necesidad de amparo y seguridad a través de la institucionalidad del Estado, que después se tornaría en la seguridad social.

La protección, espacio para pocos

En las proximidades de los movimientos independentistas, la protección hacia las personas que se encontraban en penosa situación o en estado de necesidad se encauzaba fundamentalmente como una cuestión de orden público o como la materialización del espíritu católico, siendo la caridad el motor de dicha protección.

Esto explica la presencia de regulación y tratamiento muy específicos de la situación de los “pobres” que sí podían recibir atención, contrario a los mendigos o “falsos pobres”, que eran tratados como delinquentes o necesitados de un proceso de “resocialización” para integrarse a las actividades de la sociedad¹⁵.

14 Ley del 22 de mayo de 1834.

15 Véase, por ejemplo, Archila, M. (1989c), *Ni amos ni siervos. Memoria obrera de Bogotá y Medellín (1910-1945)*, pp. 37, 99; Castro Carvajal, B. (2007), *op. cit.*, *Caridad y beneficencia. El tratamiento de la pobreza en Colombia 1870-1930*, p. 41; Herrera Ángel, M. (2002), *Ordenar para controlar. Ordenamiento espacial y control político en las Llanuras del Caribe y en los Andes Centrales Neogranadinos. Siglo XVIII*, p. 222; Jurado Jurado, J. C. (2004), *op. cit.*, *Vagos, pobres y mendigos. Contribución a la historia social colombiana, 1750-1850*, p. 16, entre otros.

No debe perderse de vista que, a través del tiempo, los más afectados por la pobreza han sido los niños y viejos, las mujeres (mayormente si son viudas) y aquellos con alguna discapacidad¹⁶, quienes, con una mirada más actual, serían precisamente los sujetos que estarían cubiertos hoy por pensiones de vejez, invalidez o sobrevivencia, o subsidios familiares, todas ellas prestaciones propias de la seguridad social.

Para el Estado, realmente, el problema e interés frente a la pobreza estaba en que esta podía ser el origen de actividades delictivas o socialmente censurables, como la mendicidad, que se convertiría en “una fuente de desorden”¹⁷, siendo entonces necesario intervenir, para lo cual habría que calificar a las personas objeto de dicha acción. De tal manera, “los verdaderos pobres fueron definidos como viudas honestas incapaces de trabajar, artesanos ancianos que no podían conseguir lo suficiente para sostener a sus familias, campesinos empobrecidos que no tenían herramientas para trabajar sus tierras, enfermos y huérfanos”¹⁸. Se trata, entonces, del desarrollo de lo que se ha denominado como un modelo “asistencial represivo”¹⁹.

Bajo esta concepción resultan claras las legislaciones²⁰ que se dieron, ya fuera para brindar ayuda o sancionar a los “pobres” según la

16 Castro Carvajal, B. (2007), *op. cit.*, *Caridad y beneficencia. El tratamiento de la pobreza en Colombia 1870-1930*, p. 16.

17 *Ibidem*, p. 71. Véase también Solano, S. P. (2010), *op. cit.*, *Entre el Código Civil y el Código de Policía. Trabajo, orden doméstico y legislación laboral en el Caribe colombiano en el siglo XIX*, p. 3.

18 Castro Carvajal, B. (2007), *op. cit.*, *Caridad y beneficencia. El tratamiento de la pobreza en Colombia 1870-1930*, p. 71.

19 Rodríguez Salazar, O. (2006), *op. cit.*, “Del patronato al aseguramiento en el sistema de protección social en Colombia: Asistencia, identificación y legitimidad”, en Le Boniec, Y. y Rodríguez Salazar, O. (edits.), *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*, p. 204.

20 Es realmente interesante el manejo legislativo que se les dio a los pobres y vagos. Se expidió en 1836 la ley de vagos y en 1922 se incluyó el asunto en el Código de Policía, por citar algunos ejemplos. Sin embargo, la amplitud del tema excede los propósitos del presente trabajo. Véase, por ejemplo, Castro Carvajal, B. (2007), *op. cit.*, *Caridad y beneficencia. El tratamiento de la pobreza en Colombia 1870-1930*, y Nieto Olarte, M. (2009), *Orden natural y orden social*, p. 133. La regulación sobre la vagancia no solo fue propia del siglo XIX, sino que alcanzó a llegar hasta el siglo XX. Así, dentro de la regulación penal se

categoría a la que pertenecieran, existiendo desde pobres vagos²¹, falsos pobres, trabajadores pobres, pobres permanentes, pobres vergonzantes e incluso pobres ideales²².

Dado, entonces, que la pobreza era una cuestión social y moral²³, en la que había que intervenir como proceso de moralización de la sociedad y forma de conseguir la redención de los pecados terrenales, la ayuda o atención giró en torno de “cinco grandes nociones: trabajo, ahorro, educación, familia e higiene”²⁴. Así, el trabajo fue la pieza fundamental para conseguir los otros valores pues “era entendido como la cura de la pobreza, como una virtud redentora”²⁵.

Además de tratarse de una herramienta de control social, “la racionalidad económica del Estado exigía, pues, la extirpación de la ociosidad y la promoción del trabajo útil”²⁶.

Por esto, “a los pobres, por su parte, se les anunció un tratamiento benigno por ser merecedores de la limosna, inconciliable ésta con la capacidad de trabajo. De ahí que a los falsos pobres, con capacidad de trabajar, se les tratara definitivamente como los vagos, que junto con

encontraba la mendicidad como contravención que afecta el orden social, véase Arenas, A. V. (1973), *Contravenciones. En general y en particular reformas al Código Penal*, p. 63.

21 Los “vagos” eran distintos a los “ociosos”, pues los primeros no necesariamente eran personas que no trabajaban, sino que sus actividades las ejercían con una movilidad geográfica, es decir, que eran “vagantes”, en una época en la que una vida sedentaria era considerada como lo adecuado. Por esto se les calificaba como “diferentes” a lo socialmente aceptado. Véase Jurado Jurado, J. C. (2004), *op. cit.*, *Vagos, pobres y mendigos. Contribución a la historia social colombiana, 1750-1850*, p. 43.

22 Castro Carvajal, B. (2007), *op. cit.*, *Caridad y beneficencia. El tratamiento de la pobreza en Colombia 1870-1930*, pp. 41 y ss.

23 De hecho, con el inicio de la nueva República, la protección social, y de manera específica la seguridad social, siguieron siendo atendidas por la Iglesia y la caridad privada. En este sentido, véase, por ejemplo, Rodríguez Salazar, O. (2006), *op. cit.*, “Del patronato al aseguramiento en el sistema de protección social en Colombia: Asistencia, identificación y legitimidad”, en Le Boniec, Y. y Rodríguez Salazar, O. (eds.), *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*, p. 223.

24 Castro Carvajal, B. (2007), *op. cit.*, *Caridad y beneficencia. El tratamiento de la pobreza en Colombia 1870-1930*, p. 89.

25 *Ibidem*.

26 Castro-Gómez, S. (2004b), “Biopolíticas imperiales. Nuevos significados de la salud y la enfermedad en la Nueva Granada”, en Castro-Gómez, S. (edit.), *Pensar el siglo XIX. Cultura, biopolítica y modernidad en Colombia*, p. 70.

los ociosos, se calificaron como ‘ladrones de la República’ por contravenir la obligatoriedad divina del trabajo”²⁷.

Tal y como veremos, este tipo de calificativos son realmente importantes en términos de categorizar a la población (así como a su trabajo o papel en la sociedad²⁸) y, por ende, se ven reflejados en el acto mismo del otorgamiento de pensiones.

Es necesario advertir que, tanto antes como después de la Independencia, “con la categoría de ciudadano, generalmente acompañada por adjetivos como ‘aplicado’, ‘reflexivo’, ‘juicioso’, ‘generoso’, ‘virtuoso’ y ‘patriota’, se hacía referencia específicamente a aquellas personas que con sus luces y con sus observaciones debían contribuir”²⁹ a serle útil a la nueva nación; y aunque estas virtudes se le pedían a la población en general, había un selecto grupo que servía de ejemplo para los demás³⁰. Es decir que tanto lo social como lo político contaban con un claro eje transversal moral.

27 Jurado Jurado, J. C. (2004), *op. cit.*, *Vagos, pobres y mendigos. Contribución a la historia social colombiana, 1750-1850*, p. 74. Véase también Solano, S. P. (2010), *op. cit.*, *Entre el Código Civil y el Código de Policía. Trabajo, orden doméstico y legislación laboral en el Caribe colombiano en el siglo XIX*. En este sentido, el antecedente es realmente importante pues “la Ley XIII estipulaba que los pobres y vagabundos en condiciones de trabajar fueran expulsados de la Corte y castigados conforme a las Leyes del Reino, y que los que fueran verdaderamente pobres y enfermos fueran curados en los hospitales y en los obispos de su lugar de origen, y sus hijos puestos al servicio de algún amo”, en Rodríguez Salazar, O. (2006), *op. cit.*, “Del patronato al aseguramiento en el sistema de protección social en Colombia: Asistencia, identificación y legitimidad”, en Le Boniec, Y. y Rodríguez Salazar, O. (edits.), *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*, p. 206.

28 Véase Solano, S. P. (2010), *op. cit.*, *Entre el Código Civil y el Código de Policía. Trabajo, orden doméstico y legislación laboral en el Caribe colombiano en el siglo XIX*, p. 3.

29 Cadelo Buitrago, A. (2004), “Hábito e ideología criolla en el semanario del Nuevo Reino de Granada”, en Castro-Gómez, S., *Pensar el siglo XIX. Cultura, biopolítica y modernidad en Colombia*, p. 39. En igual sentido, véase Herrera Ángel, M. (2002), *op. cit.*, *Ordenar para controlar. Ordenamiento espacial y control político en las Llanuras del Caribe y en los Andes Centrales Neogranadinos. Siglo XVIII*, p. 222.

30 *Ibidem*, p. 43. Véase también Castañeda Medina, S. L. (2004), “Una genealogía del racismo en Colombia: continuidades y discontinuidades del siglo XIX al XX”, en Castro-Gómez, S. (edit.), *Pensar el siglo XIX. Cultura, biopolítica y modernidad en Colombia*, p. 290, o Herrera Ángel, M. (2002), *op. cit.*, *Ordenar para controlar. Ordenamiento espacial y control político en las Llanuras del Caribe y en los Andes Centrales Neogranadinos. Siglo XVIII*, p. 186. Incluso, “en la medida en que el buen ciudadano no solamente es un individuo

Ahora bien, esta élite criolla, que dirigía el proyecto social y político en construcción, era compuesta por “hombres ilustrados”³¹ que consideraban el conocimiento y la educación como un medio para salir adelante en la nueva nación, para hacer parte del mundo, para reconocerse ante los demás países, pero también se convirtió en “un poderoso mecanismo de reconocimiento y de distinción social para sus portavoces”³².

Esto generó, entonces, una gran diferenciación entre la población, de tal manera que existían élites y grupos que, por razones sociales, económicas y políticas, se encontraban en otro nivel respecto de la población en general³³. Precisamente, este contraste también se reflejó en los aspectos pensionales³⁴.

Para abordar y ejemplificar este tratamiento vamos a considerar el tema desde cuatro situaciones específicas: los “héroes de la patria”, los militares, los sacerdotes y, finalmente, el caso de las mujeres.

El primer grupo está representado por los grandes prohombres de la patria, criollos que en su mayoría “fueron convertidos en mártires, modelos de orgullo nacional, en héroes de las clases dominantes de las nuevas naciones americanas”³⁵. Por eso no es raro encontrar a la mayoría de los “héroes nacionales” en los reconocimientos pensionales del momento³⁶.

productivo en términos económicos, sino que es un individuo de buenas costumbres, la salud física y la correcta formación moral no son asuntos independientes”, en Nieto Olarte, M. (2009), *op. cit.*, *Orden natural y orden social*, p. 142.

31 *Ibidem*, p. 103.

32 *Ibidem*, p. 127.

33 Solano, S. P. (2010), *op. cit.*, *Entre el Código Civil y el Código de Policía. Trabajo, orden doméstico y legislación laboral en el Caribe colombiano en el siglo XIX*, p. 4.

34 En este sentido, véase Muñoz Segura, A. M. (2012b), *Las diferencias sociales, las diferencias pensionales*.

35 Nieto Olarte, M. (2009), *op. cit.*, *Orden natural y orden social*, p. 61.

36 En este sentido, harán parte de este grupo los criollos que al “haberle otorgado un efecto fundacional de la nación a un grupo de hombres blancos, católicos y letrados ha sido útil y conveniente a la hora de legitimar cierto orden social, que en el siglo XXI conserva con todo su vigor, similares mecanismos de diferenciación y exclusión”, en *ibidem*, p. 318.

Aunque el ejemplo recurrente es la pensión reconocida a favor de Simón Bolívar³⁷, otros próceres, como Atanasio Girardot³⁸, José María Córdoba³⁹, Francisco José de Caldas⁴⁰, José María Carbonell⁴¹, Antonio Nariño⁴² (padre e hijo), José María Obando⁴³, Tomás Cipriano de Mosquera⁴⁴, Camilo Torres⁴⁵, Joaquín Ricaurte⁴⁶ y Francisco de Paula Santander⁴⁷, entre otros, generaron derecho a la pensión por los grandes servicios prestados a la patria. Vale aclarar que salvo el reconocimiento en favor de Bolívar, en la mayoría de los casos las pensiones concedidas fueron por muerte; llegando incluso a reconocimientos más allá del grupo familiar directo, esto es, pensiones a favor de nietos⁴⁸ y bisnietos⁴⁹.

Es importante señalar que en algunos casos fue necesaria la expedición de varias normas porque sus beneficiarios consideraban oportuno destinar el dinero a favor de las causas nacionales y no en provecho propio (como en el caso de Bolívar) o porque para algunos beneficiarios se extinguía la pensión acrecentándola a favor de otros miembros del grupo familiar, como ocurría normalmente con los hijos y la viuda⁵⁰.

Además de conocidas figuras de la historia nacional, existen otros favorecidos con la protección pensional que también ofrecieron sus

37 Decretos del 26 de julio de 1823, del 11 de abril de 1825 y del 19 de mayo de 1830.

38 Decreto del 29 de abril de 1848.

39 Decreto del 15 de mayo de 1849.

40 Decreto del 27 de mayo de 1849 y Ley 83 de 1880.

41 Decreto del 30 de abril de 1857.

42 Decreto del 24 de marzo de 1859 y leyes 60 de 1871 y 117 de 1896.

43 Decreto del 26 de noviembre de 1861 y leyes 9 de 1865, 55 de 1871 y 34 de 1873.

44 Ley 2 de 1863.

45 Leyes 29 de 1874, 25 de 1925 y 29 de 1912.

46 Ley 56 de 1875.

47 Leyes 18 de 1882, 5 de 1898, 11 de 1907 y iv de 1909.

48 La Ley 117 de 1896 reconoció pensión a las nietas de José María Portocarrero y la Ley iv de 1909 a las del general Francisco de Paula Santander.

49 La Ley 117 de 1896 reconoció pensión a las bisnietas de Antonio Nariño.

50 Esto ocurría, por ejemplo, cuando el hijo varón llegaba a la mayoría de edad o cuando la hija contraía nupcias.