



La presente obra está bajo una licencia:
Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)
Para leer el texto completo de la licencia, visita:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/co/>

Usted es libre de:



Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra

hacer obras derivadas

Bajo las condiciones siguientes:



Atribución — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).



No Comercial — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

**Materialización de la solidaridad en el sistema pensional colombiano a través del
Programa de Beneficios Económicos Periódicos – BEPS¹**

Fernando Romero Melo²

Universidad Católica de Colombia

Resumen

El documento presenta el panorama actual de funcionamiento de los Beneficios Económicos Periódicos administrado por Colpensiones, siendo este un mecanismo por medio del cual se pretende brindar a quienes se les dificulte acceder a una pensión, un mecanismo alternativo a esta, siendo en este sentido, homologable a un ingreso periódico frente a las circunstancias de vejez o incapacidad laboral permanente. Este mecanismo o programa, es parte de la materialización del principio de solidaridad en el marco del funcionamiento del Sistema General de Pensiones en Colombia, de modo que la revisión sobre su alcance se soporta necesariamente en el análisis de cumplimiento efectivo de este principio, o mejor, como se realiza en el actual documento, generar un balance de efectividad del programa a partir de la revisión y caracterización constitucional hecha sobre este principio, desde las prerrogativas normativas e institucionales dictadas para su cumplimiento.

Palabras claves: Régimen pensional en Colombia, régimen subsidiado de pensiones, Fondo de Solidaridad Pensional, Beneficios Económicos Periódicos, Colpensiones.

¹ Artículo de Reflexión presentado como requisito parcial de grado, para optar al título de Abogado. Director Dr. Luís Fernando Vallecilla Baena docente Facultad de Derecho Universidad Católica de Colombia. Sede Bogotá D.C. 2019

² Fernando Romero Melo. Estudiante del programa de Derecho de la Universidad Católica de Colombia.. Correo institucional: fromero84@ucatolica.edu.co.

Abstract

The document presents the current panorama of operation of the Periodic Economic Benefits administered by *Colpensiones*, this being a mechanism through which it is intended to provide those who have difficulty accessing a pension, an alternative mechanism to this, being in this sense, comparable to a periodic income in the face of the circumstances of old age or permanent incapacity for work. This mechanism or program is part of the materialization of the principle of solidarity within the framework of the operation of the General Pension System in Colombia, so that the review of its scope is necessarily supported in the analysis of effective compliance with this principle, or better, as it is done in the current document, generate a balance of effectiveness of the program based on the review and constitutional characterization made on this principle, from the normative and institutional prerogatives dictated for its fulfillment.

Keywords: Pension system in Colombia, subsidized pension system, Pension Solidarity Fund, Periodic Economic Benefits, *Colpensiones*.

Sumario

Introducción. 1. Caracterización del sistema pensional colombiano desde la Ley 100 de 1993. 1.1. El régimen solidario en materia pensional en Colombia. 1.2. Desarrollo jurisprudencial sobre la caracterización y aplicación del principio de solidaridad en materia pensional. 2. La importancia de Colpensiones en el reconocimiento de la solidaridad desde el programa BEPS. 3. El principio de solidaridad en los programas de Colpensiones: el caso del programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). Conclusiones. Referencias. Normatividad. Jurisprudencia.

Introducción

En el marco de la transformación que ha tenido en los últimos 25 años el Sistema General de Pensiones en Colombia [SGP], se han institucionalizado una serie de principios que soportan en términos generales, el desarrollo de los dos sistemas generales que en la actualidad operan; el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad [RAIS] y el Régimen de Prima Media con prestación definida [RPM], diferentes a los regímenes exceptuados (Jaramillo, 2018).

La gran mayoría de colombianos que se encuentran inscritos en el sistema pensional, lo hacen bajo los regímenes del RAIS y el RPM, siendo el primero el administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones [AFP] de naturaleza privada, y el segundo a cargo de la Administradora Colombiana de Pensiones [Colpensiones] que, por ser de carácter estatal, tiene como uno de sus objetivos misionales ofrecer a los colombianos alternativas de vinculación al sistema pensional (Valero, 2016).

Al señalar alternativas de inclusión, se hace referencia al caso de aquellos colombianos que se encuentra inmersos en situaciones que les imposibilita cotizar como lo hace el común de los aportantes por distintas circunstancias, o sea porque tienen dificultad de cumplir en los términos de ley con los requisitos planteados para acceder en el curso normal de los años a una pensión: actualmente 62 años hombres y 57 mujeres, y es allí, donde surge una de estas alternativas de inclusión, como es el caso del programa de Beneficios Económicos Periódicos [BEPS] (Rotta, 2017).

El objetivo de este programa descansa en dar reconocimiento de un derecho pensional a personas en situaciones especiales de acceso a este derecho, bajo la prerrogativa de dar cumplimiento a principios como el de solidaridad, que hace parte como se ha dicho de los principios que rigen el SGP. La naturaleza de este principio evoca el compromiso solidario que deben tener los aportantes de altos ingresos y el Estado, para dar garantía en la medida de lo posible jurídicamente hablando, del derecho a una pensión (Arenas, 2011).

Así las cosas, el documento explora la capacidad de este programa por cumplir con el principio de solidaridad en el marco de las directrices normativas que orientan el desarrollo

del SGP en Colombia, buscando evidenciar sus fortalezas o puntos de mejora en el objetivo de brindar a los colombianos una alternativa idónea de reemplazo del derecho prestacional a una pensión, en el contexto de quienes por distintas circunstancias no alcanzan a cumplir con los requisitos señalados para su acceso.

En este sentido, se trata de una investigación por medio de la cual se pretende dar respuesta a la pregunta respecto a si: ¿Resulta efectivo el actual desarrollo y alcance jurídico-social e institucional que tiene el Programa de Beneficios Económicos Periódicos [BEPS], para cumplir con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico colombiano, respecto a la realización efectiva del principio de solidaridad en el marco del sistema pensional colombiano?

1. Caracterización del sistema pensional colombiano desde la Ley 100 de 1993

Parte de la gran transformación jurídico-institucional a la que asistió el país desde la década de los noventa, se vio materializada en la elaboración y rediseño normativo de distintas normas (Aristizábal, 2010). Para el caso, se reconoce en la Constitución Política de 1991 el cambio más paradigmático, a la cual se debieron acoplar en la posteridad un número importante de nuevas regulaciones normativas, como ocurre con la seguridad social quien tuvo en la Ley 100 de 1993, un punto de ruptura en términos de su regulación y funcionamiento (Díaz, 2009).

A modo estructural, la Ley 100 de 1993 crea el nuevo Sistema Integral de Seguridad Social [SISS] en Colombia, del cual se desprende el Sistema General de Seguridad Social en Salud [SGSSS], al que corresponde las prestadoras de servicios de salud, el de Riesgos Laborales y el SGP, los cuales se encuentran de manera obligatoria, sujetos al cumplimiento de una serie de principios entre los cuales está, como se ha señalado, el principio de solidaridad (Hernández, 2016).

Respecto al SGP, y bajo el nuevo diseño de la seguridad social en el país, este sistema dio paso, entre otros cambios estructurales, a la operación de los esquemas pensionales de

los colombianos a través de fondos privados, con anterioridad mencionados AFP, a donde pasaron gran cantidad de cotizantes del liquidado Instituto de los Seguros Sociales [ISS], entidad que antes de 1994, detentaba el monopolio en la administración de la seguridad social en el país (Giedion y Cañón, 2014).

Son bajo las condiciones del RAIS, que entran los fondos privados a hacer administración de las pensiones de cientos de miles de colombianos; de igual manera comienza la transformación y posterior liquidación del ISS que, en lo que corresponde a la administración que antes tenía de miles de pensiones de colombianos, serían luego administrada por la creada Colpensiones, de tal suerte que los cotizantes pudieron elegir entre permanecer en el esquema administrado por el Estado, o migrar a algún fondo privado (Torres, 2016)

Más allá de las precisiones brindadas, en la transición resulta relevante destacar del RPM que, al ser administrado por Colpensiones -un fondo de naturaleza pública-, ello lo vuelve compromisario en la realización de los principios por los cuales se rige el SGP; en consecuencia, ello debe llevar a considerar en el cumplimiento de sus programas y políticas institucionales, el seguimiento irrestricto de estos principios, entre los cuales se encuentra la solidaridad y pretensión de universalidad de sistema (Duque y Duque, 2016).

En este sentido, se establece el punto de partida desde el cual se formula el contexto analítico del actual documento, el cual concierne a considerar que, bajo la observancia de los principios de solidaridad y universalidad, principalmente, corresponde a Colpensiones contribuir en el diseño y administración de aquellas políticas y programas encaminados a brindar alternativas en el acceso del derecho pensional, queriendo considerar si ello ocurre en el caso del programa BEPS.

1.1. El régimen solidario en materia pensional en Colombia

La revisión documental sobre investigaciones que estudian en su particularidad el régimen pensional desde su enfoque solidario, son tan solo una parte en el marco de la generalidad de documentos encontrados sobre sistema pensional colombiano, aunque, se

debe reconocer que, el número de documentos que precisan en el particular de este tema sigue siendo extenso, teniendo en cuenta que, como se presenta a continuación, se trata de un tema que puede contar con múltiples lecturas interpretativas y propositivas.

En lo que corresponde de manera precisa a los documentos que dan cuenta sobre la aplicación del principio de solidaridad en materia pensional, se destacan documentos como el elaborado por Sandra Duque, Natalia Gómez y Álvaro Villadiego (2012), por medio del cual se profundiza en la aplicabilidad y eficacia de aplicabilidad del principio de universalidad bajo el esquema operativo del sistema de la seguridad social colombiana, resaltando al respecto, la existencia de un ambiente de ineficacia, sobre todo, por deficiencia institucional, que imposibilita un mediano reconocimiento de universalidad en su diseño.

Al respecto se debe reconocer que el reconocimiento de la solidaridad lleva en consecuencia al reconocimiento de la universalidad toda vez que, en el marco de de la materialización de la solidaridad, este principio justifica su realización, en la pretensión de lograr un acceso universal a derechos económicos y sociales como sucede en el caso del derecho pensional, como lo señalan Daniel Titelman, Andras Uthoff y Luis Jiménez (2000).

De otra parte, se identifican a su vez trabajos de grado que relacionan las problemáticas la consecución de estos principios por su conflicto con otros también parte del sistema, como sucede en el caso de la tesis de maestría de Nora Duque (2015), en cual analiza la aplicabilidad de la solidaridad en el sistema pensional colombiano, advirtiendo sobre lo conflictivo que puede resultar la elevación a rango de principio constitucional la sostenibilidad financiera.

Al respecto, señala la autora que es inevitable la tensión a producir con la solidaridad pensional, en el entendido del argumento esgrimido sobre el desborde económico o falta de recursos para su cumplimiento (Duque, 2015), lo cual sea importante resaltar, resulta una variable relevante para el desarrollo analítico de investigaciones como la actual, siendo por ello que más adelante se dedican algunos párrafos para generar algunas reflexiones al respecto.

Por el momento se puede considerar que, en efecto, la búsqueda en el cumplimiento de estos principios puede representar un impacto negativo sobre los casos de los programas de Colombia Mayor o BEPS, sobre todo en el caso de este último programa, creado desde la solidaridad para apoyar a quienes efectivamente no pueden acceder al RAIS o RPM por su informalidad laboral durante gran parte de su vida (Villar, Flórez, Forero, Valencia, Puerta y Botero, 2015).

Como se evidencia, la pretensión y aplicabilidad de los principios de solidaridad y universalidad, conduce a la consideración de debates que tienen cierto grado de complejidad analítica, en la medida que no se reducen a la concepción benevolente del Estado y los aportantes con ingresos, para dirigir hacia ciertos grupos poblacionales algunos recursos en procura de que, quienes no pueden acceder a una pensión, puedan de cierta manera tener acceso a un ingreso aunque este será incluso menor a un salario mínimo.

Por ello, como se realiza en la siguiente sección del documento, resulta relevante establecer un análisis sobre la caracterización y alcance que tiene el principio de solidaridad en el marco del SGP, para lo cual se considera es de pertinencia ir a la jurisprudencia, sobre todo constitucional, por medio de la cual se han fijado algunas directrices jurídicas encaminadas a la adecuada interpretación y aplicación del principio de solidaridad, como se expone a continuación.

1.2. Desarrollo jurisprudencial sobre la caracterización y aplicación del principio de solidaridad en materia pensional

En antesala al reconocimiento de la solidaridad en el sistema pensional colombiano, conviene dar cuenta de la estructura normativa que apoya su reconocimiento, de tal manera que se pueda evidenciar cómo su cumplimiento no es discrecional del sistema, sino que es fundamento propio de este, de allí que se este sea entendido a título de principio normativo (Castillo, 2006), con criterio fundante en lo dispuesto en el artículo 48 de la Constitución Política de 1991:

La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.

Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.

El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley. (Constitución Política de Colombia, 1991, artículo 48)

Como se ha mencionado, la solidaridad en el marco del diseño institucional y operativo del sistema pensional, debe tener cumplimiento a título de principio propio del sistema, lo que en consecuencia lleva a que este no debe ser desconocido entre otros aspectos, por el diseño normativo que desarrolla su contenido; como es el caso de la misma Ley 100 de 1993 o Ley 797 de 2003, la cual modifica en algunos aspectos el sistema pensional colombiano (Villar, Forero y Becerra, 2015), siendo por ello relevante dar mención más adelante a esta en el documento.

Aunque pareciera no tener mayor discusión el reconocimiento del principio de solidaridad en el sistema pensional, se pueden reconocer que sobre este surgen una serie de debates, los cuales se generan en el momento que este principio puede entrar en conflicto con otros principios del sistema, como sucede en el caso del Acto Legislativo 01 de 2005, por medio del cual se adicionan algunos incisos al artículo 48 Constitucional, siendo uno de ellos el que a la letra señala:

El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigor de este acto legislativo deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas. (Constitución Política de Colombia, 1991, artículo 48)

Lo anterior en consecuencia conduce a reconocer por ejemplo que, en el cumplimiento del principio de solidaridad, se debe garantizar a su vez la sostenibilidad financiera del sistema que, en todo caso, ha tenido el amparo de la jurisprudencia constitucional en la vía de reconocer en prolongada jurisprudencia que, el reconocimiento de la sostenibilidad fiscal del sistema debe ser invocado en favor de la realización progresiva de los derechos prestacionales, más no en detrimento de estos (Corte Constitucional, Sentencia C-288 de 2012).

La Corte en reiterada jurisprudencia, ha vuelto sobre el análisis del Acto Legislativo 01 de 2005, para reconocer que, en la armónica interpretación de la inclusión del principio de sostenibilidad fiscal en el sistema pensional colombiano, es de importancia reconocer que este no debe ser entendido en detrimento de quienes solidariamente se sirven del sistema, sino por el contrario de aquellos que desmedidamente sacan ventaja de este para recibir beneficios pensionales exacerbados:

(...) es importante resaltar que la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones fue una preocupación transversal a la reforma. Ella motivó la unificación de las reglas y la eliminación de beneficios desproporcionados. El establecimiento expreso de que el Estado debe garantizar la sostenibilidad financiera del sistema pensional y de que las leyes futuras deben guiarse por este criterio, además buscó prevenir la práctica de creación de beneficios pensionales desproporcionados con cargo a los aportes de las generaciones venideras. (Corte Constitucional, Sentencia C-258 de 2013, Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub)

Se puede plantear en este sentido la posible superación del conflicto que puede existir entre el reconocimiento del principio de solidaridad, y el principio de sostenibilidad fiscal, para lo cual se debe plantear de manera que, la sostenibilidad fiscal no debe ser entendida como un dispositivo que a futuro se invoque para restringir el acceso solidario al sistema pensional colombiano, sino como un mecanismo que precisamente se busca limitar el aprovechamiento económico desmedido del sistema, sobre todo de quienes acceden a altas pensiones, garantizando con ello la disponibilidad fiscal en el reconocimiento de los programas que se deriven del cumplimiento del principio de solidaridad (Muñoz, 2012).

Así las cosas, el principio de solidaridad se puede reconocer defendido en la jurisprudencia constitucional, por medio del cual se pretende brindar mecanismos de acceso al derecho pensional de quienes encuentran dificultad por distintas materias en su acceso; para ello, la interpretación constitucional del Constituyente de 1991, deviene en que debe existir un mecanismo de solidaridad en materia pensional, por medio del cual, quienes tienen una mayor capacidad de aporte, y con el apoyo del Estado, se puedan generar recursos para la atención solidaria pensional:

El principio de solidaridad exige la ayuda mutua entre las personas afiliadas, vinculadas y beneficiarias, independientemente del sector económico al cual pertenezcan, y sin importar el estricto orden generacional en el cual se encuentren. Este principio se manifiesta en dos subreglas, a saber: En primer lugar, el deber de los sectores con mayores recursos económicos de contribuir al financiamiento de la seguridad social de las personas de escasos ingresos, por ejemplo, mediante aportes adicionales destinados a subsidiar las subcuentas de solidaridad y subsistencia del sistema integral de seguridad social en pensiones, cuando los altos ingresos del cotizante así lo permiten. En segundo término, se acuden a otras herramientas del sistema de seguridad social en aras de contribuir por el bienestar general y el interés común, tales como, (i) el aumento razonable de las tasas de cotización, siempre y cuando no vulneren los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna; (ii) la exigencia proporcional de períodos mínimos de fidelidad o de carencia, bajo la condición de no hacer nugatorio el acceso a los derechos de la seguridad social y, eventualmente; (iii) el aumento de las edades o semanas de cotización, con sujeción a los parámetros naturales de desgaste físico y psicológico, como lo reconocen los tratados internacionales del derecho al trabajo. (Corte Constitucional, Sentencia C-111, 2006, Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil)

En lo anterior, se encuentra una clara delimitación y alcance en las reglas y subreglas de aplicación del principio de solidaridad, por medio del cual se reconoce entre otras cosas los mecanismos institucionales y operacionales por medio de los cuales se puede ver materializado el principio de solidaridad en el sistema pensional colombiano; sin embargo, en lo que refiere a las cuentas de solidaridad y subsistencia, encargadas de la administración del recurso usado para los programas de solidaridad en materia pensional, se

debe señalar que a estos no corresponden los recursos usados por el Programa BEPS, pues las cuentas donde se manejan sus fondos se encuentran adscritas al Ministerio del Trabajo, y no a Colpensiones quien es quien administra el Programa BEPS.

2. La importancia de Colpensiones en el reconocimiento de la solidaridad desde el programa BEPS

Como se acaba de hacer mención, las cuentas de solidaridad y subsistencia corresponden a patrimonios destinados para brindar esquemas de acceso solidario a grupos poblacionales específicos, como es el caso de: artistas, deportistas, músicos, compositores, toreros y sus subalternos, mujeres microempresarias, madres comunitarias, personas en situación de discapacidad y, miembros de las cooperativas de trabajo asociado y otras formas asociativas de producción; trabajadores independientes urbanos y rurales, desocupados y concejales, estos últimos, en los casos de municipios de categoría 4, 5 y 6, sólo por el período en que ostente la calidad de Concejal (Duque, Quintero y Gómez, 2015).

A diferencia, si bien el Programa BEPS debe ser entendido como un programa de solidaridad en términos pensionales, se debe dar claridad a que este no corresponde necesariamente a una pensión, pues su función resulta de la materialización de una forma complementaria de acceso de un ingreso periódico en el futuro, sin que dicho ingreso cumpla con los requisitos necesarios para ser caracterizado en lo estricto, como un ingreso prestacional de seguridad social, sino un sistema de apoyo económico multipilar para proteger económicamente a ciertas personas en la etapa de vejez (Villar, 2017).

Como se profundiza a continuación, el Programa BEPS corresponde a una faceta de operacionalización en la extensión de lo que se denomina la aplicación de la solidaridad en términos del SGP (Pacheco, 2015), no obstante, se debe señalar que este ostenta la característica de ser un programa del subsistema dentro del SGP, dada su naturaleza y fines, que lo ubican en la categoría de Servicios Sociales Complementarios dentro del SISS.

3. El principio de solidaridad en los programas de Colpensiones: el caso del programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)

La Ley 100 de 1993, de la cual desprende el esquema regulatorio del SISS en Colombia, señala en su Libro Cuarto la existencia de sistemas complementarios para el reconocimiento de mecanismo complementarios en atención a la población con dificultad de acceso a los derechos prestacionales regulados por la norma; por lo anterior, es que se plantea que lo contenido en el artículo 257 y siguientes de la Ley 100 de 1993, no corresponde técnicamente ni al SGP, ni al SGSSS, ni al Sistema de Riesgos Laborales [SRL], aunque como se ha planteado de allí desprende la naturaleza jurídica que caracteriza la aplicación del Programa BEPS.

Para el caso, sirva mencionar que, a diferencia de los sistemas tradicionales, el Programa BEPS puede otorgar partidas económicas periódicas; sin embargo, a diferencia de una pensión, estas serán por debajo de un salario mínimo mensual legal vigente [SMMLV], algo que normativamente no pueden hacer las aseguradoras vinculadas al RAIS o Colpensiones dando los fundamentos legales que regulan la prestación económica de la pensión. Esta disposición normativa desprende de uno de los incisos adicionados al artículo 48 Constitucional, a través del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005:

Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones. Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. Sin embargo, la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión.

La norma en comento tiene como intención resolver una de las problemáticas recurrentes que presentan muchos afiliados al SGP, quienes después de un tiempo y aproximándose a la edad pensional, se dan cuenta o son advertidos que la suma de cotizaciones logradas durante la etapa productiva, van a ser insuficientes para lograr una

pensión en los términos que dicta la ley; sobre todo en lo que corresponde a que esta no sea inferior a un salario mínimo legal mensual vigente.

Uno de los aspectos que merece atención a partir de lo señalado, corresponde con dimensionar el esquema de financiación del Programa BEPS, cuya principal partida, debe desprender del traslado de la devolución de saldos o indemnización sustitutiva a la que tienen derecho quienes retiran sus aportes pensionales de las AFP o Colpensiones, por como ya se advierte no poder lograr en el estimado el cumplimiento total de los requisitos para el acceso al derecho pensional. Sobre ello se debe dar mención a su vez del Decreto 4121 de 2011, por el cual se transforma la naturaleza jurídica de Colpensiones, que dispone en su artículo 5, sobre funciones de la entidad, en su numeral 2:

Administrar en forma separada de su patrimonio el portafolio de inversiones, ahorros y pagos del Sistema de Ahorros de Beneficios Periódicos, así como los incentivos otorgados por el Gobierno Nacional para el fomento de esta clase de ahorro a cargo de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones.

Lo anterior, en igual sentido se encuentra plasmado en el Decreto 604 de 2013 por la cual se reglamenta el acceso y operación del Servicio Social Complementario del Programa BEPS, cuyo considerando invoca el Acto Legislativo número 01 de 2005 y la Ley 1328 de 2009, que dicta normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores, en la cual el artículo 87 establece los requisitos para acceder a SSC, en este caso a través de Programa BEPS, señalando al respecto que:

Artículo 87. Beneficios económicos periódicos. Las personas de escasos recursos que hayan realizado aportes o ahorros periódicos o esporádicos a través del medio o mecanismo de ahorro determinados por el Gobierno Nacional, incluidas aquellas de las que trata el artículo 40 de la Ley 1151 de 2007 podrán recibir beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, de los previstos en el Acto legislativo 01 de 2005, como parte de los servicios sociales complementarios, una vez cumplan con los siguientes requisitos:

1. Que hayan cumplido la edad de pensión prevista por el Régimen de Prima Media del Sistema General de Pensiones.
2. Que el monto de los recursos ahorrados más el valor de los aportes obligatorios, más los aportes voluntarios al Fondo de Pensiones Obligatorio y otros autorizados por el Gobierno Nacional para el mismo propósito, no sean suficientes para obtener una pensión mínima.
3. Que el monto anual del ahorro sea inferior al aporte mínimo anual señalado para el Sistema General de Pensiones.

En esta parte de la norma enunciada, se puede reconocer de forma estructural los requisitos que se deben atender en el reconocimiento de beneficiarios del programa que, como se ha planteado, su focalización es la de atender a personas que, por distintos eventos, ya no pueden acceder a una pensión, encontrando en este mecanismo una reconocimiento económico similar al de una pensión, el cual, será del orden monetario inferior a un salario mínimo legal vigente, y su periodicidad, diferente a como sucede en el caso del derecho prestacional a la pensión, será bimestral.

Al respecto, se debe indicar que, conforme a lo señalado en el Decreto 2983 de 2013, modificatorio parcialmente del Decreto 604 de 2013, el monto de asignación mensual a través del programa, no será en ningún caso superior al 85% de un salario mínimo legal mensual vigente, tal así que, de tener el caso de un aportante que la liquidación del valor a pagar supere ese monto, la entidad procederá a hacer la devolución del excedente de los aportes con sus respectivos rendimientos, siendo allí pertinente citar el artículo 12 de la ley referida, que entre otros aspectos señala el sistema de pago de esta retribución económica:

Artículo 12. Destinación de Recursos del Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos. El beneficiario, una vez cumpla los requisitos establecidos en el artículo anterior, podrá destinar los recursos para:

1. Contratar a través de la administradora del mecanismo BEPS, en forma irrevocable con una compañía de Seguros de Vida legalmente constituida, una anualidad vitalicia

pagadera bimestralmente y hasta su muerte, con cargo a los recursos ahorrados, los rendimientos generados y el incentivo o subsidio periódico a que haya lugar. Este beneficio no podrá superar el ochenta y cinco por ciento (85%) de un salario mínimo mensual legal vigente y se ajustará cada año de acuerdo con la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor certificada por el DANE para el año inmediatamente anterior.

Si en el momento de contratar el pago del beneficio económico periódico, los recursos aportados, más sus rendimientos y el valor del incentivo periódico superan el porcentaje establecido en el presente artículo, el capital que exceda dicho porcentaje se devolverá al beneficiario del mecanismo BEPS, con sus respectivos rendimientos financieros. (Decreto 2983 de 2013, artículo 12)

En este sentido se puede señalar que el Programa BEPS, no debe ser entendido en este sentido como una pensión, sino como un mecanismo de retribución económica periódica, donde la suma será determinada de acuerdo con la tasación generada por la entidad, es decir, Colpensiones, en cada caso particular de cada ahorrador. Bien se podría homologar este incentivo, a un tipo de seguro para la vejez, donde el ahorrador puede contemplar varios mecanismos para generar a futuro una contraprestación bimestral, o tomar otras alternativas de recepción de estos recursos.

Para el caso, en el reconocimiento del incentivo, se pueden contemplar los demás numerales de la norma citada, siendo estos; la posibilidad de que el ahorrador pueda solicitar en cualquier momento la devolución de los aportes o; que este pueda utilizar estos para el pago total o parcial de un inmueble que quedara a su nombre, incluso pudiendo trasladar estos aportes al SGP. Al respecto, sea pertinente aclarar que una persona puede estar vinculada al SGP y al Programa BEPS de manera simultánea, más, sin embargo, no puede hacer aportes mensuales simultáneos a cada sistema.

Se puede sobre lo señalado dimensionar el diseño de un programa, cuya intención reposa en brindar a personas con dificultades para acceder a una pensión, mecanismos para generar una alternativa de ingreso económico futuro, en principio cuando se encuentren ya en su etapa de vejez. Por lo anterior, se puede encontrar que, en su estructura, el programa

debe corresponder con una serie de pautas de sostenibilidad financiera, que son enunciadas de igual manera en el artículo 87 de Ley 1328 de 2009, como parágrafo adicional del artículo líneas antes citado:

Parágrafo. Para estimular dicho ahorro a largo plazo el Gobierno Nacional, con cargo a los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional y teniendo en cuenta las disponibilidades de este, podrá establecer incentivos que se hagan efectivos al finalizar el período de acumulación denominados periódicos que guardarán relación con el ahorro individual, con la fidelidad al programa y con el monto ahorrado e incentivos denominados puntuales y/o aleatorios para quienes ahorren en los períodos respectivos.

En todo caso, el valor total de los incentivos periódicos más los denominados puntuales que se otorguen no podrán ser superiores al 50% de la totalidad de los recursos que se hayan acumulado en este programa, de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

Se tiene en tanto que, sobre la base de estas directrices normativas, se diseñó el documento de política pública que direcciona la implementación del Programa BEPS, siendo esto consignado en el CONPES 156 de 2012, generando posteriormente su reglamentación, con ocasión de la expedición del Decreto 604 de 2013, y su modificación parcial a través del Decreto 2983 del mismo año. En lo que corresponde al dimensionamiento de cómo este programa permite el desarrollo del principio de solidaridad, se debe ir al artículo 6 del Decreto 604 de 2013, donde de manera puntual se señala:

Artículo 6°. Incentivo periódico. El incentivo es un subsidio periódico que consiste en un aporte económico otorgado por el Estado que se calcula anualmente de manera individual para cada beneficiario, sobre los aportes que haya realizado en el respectivo año y, por lo tanto, se constituye en un apoyo al esfuerzo de ahorro, cuya finalidad última es desarrollar el principio de solidaridad con la población de menor ingreso. Su monto anual es un subsidio periódico al ahorro y se contabiliza anualmente. (Decreto 604 de 2013, artículo 6)

De igual manera, en la lectura de la focalización del Programa BEPS, se deriva que este pretende dar atención a población con mayor riesgo económico, al enunciar como parte de los requisitos para acceder al programa; aparte de ser colombiano, la persona que desee ser vinculada debe pertenecer a los niveles I, II o III del SISBEN, o pertenecer a un resguardo indígena sin estar sisbenizado, y percibir ingresos que no superen el salario mínimo legal mensual vigente, en un panorama que en lo más reciente se ha visto ampliado, con ocasión de la expedición del Decreto 387 de 2018.

De acuerdo a la norma citada, en sus artículos 2.2.14.5.1 y siguientes, se reglamenta el traslado de los afiliados al Programa de Subsidio al Aporte para Pensión [PSAP] al Programa BEPS, extendiendo de esta manera las personas que pueden hacer parte del programa a: trabajadores independientes del sector rural y urbano, trabajadores en situación de discapacidad, madres comunitarias (tradicionales o del Programa Familia Mujer e Infancia – FAMIS) o sustitutas, Concejales de municipios clasificados en las categorías 4, 5 o 6 y, personas cesantes (desempleados).

Lo planteado, en evidencia demuestra un panorama de alcance claro, como lo dicta la norma, del principio de solidaridad sobre este mecanismo de atención alternativo para lograr un contraprestación económica a futuro, sobre la base de consolidar un aporte durante la etapa productiva; el Programa BEPS, cumple en dicho sentido con este propósito, aunque, para efectos de lograr un mejor aseguramiento, bien se podría pensar en ampliar el umbral de cubrimiento monetario por encima del salario mínimo, en atención a los mínimos monetarios que se podrían pensar debería contar una persona o un hogar, dado el caso de que la persona que percibe el ingreso ya no se encuentra económicamente activa.

Conclusiones

El diseño actual del SGP, se encuentra soportado en el cumplimiento de unos principios y fines que, entre otros aspectos, considera la solidaridad como mecanismo de apoyo no solo entre aportantes, sino también del Estado para quienes aportan y no alcanzan a cubrir de manera idónea los requisitos mínimos de una pensional, en los tradicionales

sistemas de cobertura como lo son el RAIS, administrados por AFP y, el RPM, cuya administración corresponde a una entidad del Estado como lo es Colpensiones.

Tanto en el RAIS como en el RPM, no se debe pasar por alto que, en el fondo, ambos regímenes tienen como función materializar el derecho fundamental al amparo del artículo 48 de la Constitución Política de 1991 y, los principios que lo desarrollan, siendo precisamente en atención a estos principios y fines constitucionales que Colpensiones, administradora del RPM, sea la entidad a la cual se le ha encargado la operacionalización del programa BEPS.

Básicamente el actual documento, indagó sobre la materialización de el principio de solidaridad, en el Programa BEPS, evidenciando al respecto que, en efecto, el soporte normativo y puesta en funcionamiento institucional y operativo del Programa, son armónicos con lo señalado respecto a la manera como dentro del SGP se puede ver materializado el principio de solidaridad, precisando sin embargo que, por las dimensiones del Programa, este no debe ser entendido como una cobertura directa del SGP, sino como un mecanismo complementario para el acceso de un ingreso económico periódico a futuro.

Si bien entonces se evidencia la capacidad del Programa para cumplir constitucionalmente con el principio de solidaridad, en atención a otro principio y derecho fundamental, como lo es el mínimo vital, se debería considerar tener un umbral económico más alto de retribución económica de los aportantes al programa, sobre la base de estimar que este mínimo vital debe ir de la mano con un mínimo material, y que en todo caso se está hablando de personas y grupos familiares dependientes, los cuales en teoría reciben este pago cuando ya no se encuentran en edad productiva.

Referencias

- Arenas, G. (2011). *El derecho colombiano de la seguridad social*. Bogotá: Legis Editores.
- Aristizábal, M. (2010). Una Constitución, veinte reformas. *Novum Jus: Revista Especializada en Sociología Jurídica y Política*, 4(2), 95-126.

- Castillo, F. (2006). Los principios de progresividad en la cobertura y de sostenibilidad financiera de la seguridad social en el derecho constitucional: una perspectiva desde el análisis económico. *Vniversitas*, (112), 111-147.
- Díaz, J. A. (2009). Estado Social de Derecho y neoliberalismo en Colombia: estudio del cambio social a finales del siglo XX. *Revista de Antropología y Sociología VIRAJES*, (11), 205-228.
- Duque, N. (2015). *El derecho fundamental a una pensión y el principio de sostenibilidad financiera: un análisis desde el régimen solidario de prima media con prestación definida*. (Tesis de Maestría). Medellín: Universidad de Antioquia.
- Duque, N., & Duque, S. P. (2016). El derecho fundamental a una pensión y el principio de sostenibilidad financiera: un análisis desde el régimen de prima media con prestación definida en Colombia. *Justicia Juris*, 12(1), 40-55.
- Duque, S. P., Gómez, N. E., & Villadiego, Á. M. (2012). Protección laboral en la vejez del limitado físico, síquico o sensorial en el ordenamiento jurídico colombiano. *Revista de la Facultad Nacional de Salud Pública*, 30(2), 213- 221.
- Duque, S. P., Quintero, M. L., & Gómez, N. E. (2015). El régimen subsidiado pensional en Colombia: un análisis desde la eficacia del principio de universalidad. *Estudios de Derecho*, 70(156), 19-44.
- Giedion, U., & Cañón, O. (2014). Colombia: el Plan Obligatorio de Salud. En: Giedion, U., Bitrán, R., & Tristao, I. (editores). *Planes de beneficios en salud de América Latina: una comparación regional*, (81-113). Montevideo: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Jaramillo, M. (2018). *El régimen pensional solidario de prima media y el principio de progresividad desde la Ley 100 de 1993* (Artículo presentado como requisito parcial para optar al grado de abogada). Bogotá: Universidad Católica de Colombia.
- Hernández, Á. M. (2016). *El Sistema General de Seguridad Social en Salud en Colombia (Ley 100 de 1993): entre modelo de sostenimiento económico y la defensa*

- constitucional del derecho fundamental a la salud*. (Artículo presentado como requisito parcial para optar al grado de abogada). Bogotá: Universidad Católica de Colombia.
- Muñoz, A. (2012). La pensión como derecho fundamental en el sistema de seguridad social colombiano. *Justicia Juris*, 8(2), 88-101.
- Pacheco, I. M. (2015). *Del régimen jurídico pensional en Colombia: un estudio sobre la inaplicabilidad del habeas data sobre la información del cotizante* (Artículo presentado como requisito parcial para optar al grado de abogado). Bogotá: Universidad Católica de Colombia.
- Rotta, C. (2017). *Beneficios económicos periódicos (BEPS) como sistema complementario de seguridad social en pensiones*. (Artículo presentado como requisito parcial para optar al grado de abogada). Bogotá: Universidad Católica de Colombia.
- Titelman, D., Uthoff, A., & Jiménez, L. F. (2000). Hacia una nueva seguridad social en el siglo XXI: sin solidaridad en el financiamiento no habrá universalidad. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 8(1-2), 112-117.
- Torres, S. J. (2016). Deber de información y asesoría pensional a los afiliados en el sistema general de pensiones Colombia año 2016. *Revista CES Derecho*, 7(2), 55-71.
- Valero, Ó. (2016). *Régimen de pensiones en las convenciones colectivas de trabajo*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.
- Villar, L. (2017). *Características de un sistema pensional multipilar aplicado en el contexto colombiano*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Villar, L., Flórez, C. E., Forero, D., Valencia, N., Puerta, N., & Botero, F. (2015). *Protección económica a la población mayor en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Villar, L., Forero, D., & Becerra, A. (2015). Colombia: Una mirada desde la visión multipilar. Bogotá: Fedesarrollo.

Normatividad

Constitución Política de Colombia. 1991.

Congreso de la República. (22 de julio de 2005). Acto Legislativo 01. Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política. Diario Oficial: 45.980.

Congreso de la República. (23 de diciembre de 1993). Ley 100. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial: 41.148.

Congreso de la República. (29 de enero de 2003). Ley 797. Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales. Diario Oficial: 45.079.

Congreso de la República. (15 de julio de 2009). Ley 1328. Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones. Diario Oficial: 47.411.

Ministerio del Trabajo. (2 de noviembre de 2011). Decreto 4121. Por el cual se cambia la naturaleza jurídica de la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones. Diario Oficial: 48.241.

Ministerio del Trabajo. (26 de febrero de 2018). Decreto 387. Por el cual se adiciona el Capítulo 5 al Título 14 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1833 de 2016, a efectos de reglamentar el artículo 212 de la Ley 1753 de 2015 Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un Nuevo País" y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial: 50.519.

Presidencia de la República. (1 de abril de 2013). Decreto 604. Por el cual se reglamenta el acceso y operación del Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). Diario Oficial: 48.748.

Presidencia de la República. (20 de diciembre de 2013). Decreto 2983. Por el cual se modifica parcialmente el Decreto número 604 del 1° de abril de 2013 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial: 49.010.

Jurisprudencia

Corte Constitucional. (22 de febrero de 2006). Sentencia C-111. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.

Corte Constitucional. (18 de abril de 2012). Sentencia C-288. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva

Corte Constitucional. (7 de mayo de 2013). Sentencia C-258. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.