



Atribución-NoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0)

This is a human-readable summary of (and not a substitute for) the [license](#). [Advertencia](#).

Usted es libre de:

Compartir — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato

Adaptar — remezclar, transformar y construir a partir del material

La licenciante no puede revocar estas libertades en tanto usted siga los términos de la licencia

Bajo los siguientes términos:



Atribución — Usted debe dar [crédito de manera adecuada](#), brindar un enlace a la licencia, e [indicar si se han realizado cambios](#). Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.



NoComercial — Usted no puede hacer uso del material con [propósitos comerciales](#).

No hay restricciones adicionales — No puede aplicar términos legales ni [medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otras a hacer cualquier uso permitido por la licencia](#).

Alcance del mecanismo BEPS para dar cumplimiento del principio de solidaridad en el marco del sistema de protección social colombiano

Scope of the BEPS mechanism to comply with the principle of solidarity within the framework of the Colombian social protection system*

Dreveth Valerie Suarez Rodríguez

Resumen

El documento pretende analizar el actual diseño jurídico del programa de subsidios pensionales otorgados con recursos del Fondo de Solidaridad Pensional, con el fin de verificar si, los beneficios percibidos por la población que se favorece de estos a través de los Beneficios Económicos Periódicos [BEPS], pueden ser homologados con el de una pensión en el sentido estricto del derecho prestacional. Lo anterior, teniendo sobre todo en cuenta que, parte de la población beneficiaria de este mecanismo, son a su vez sujetos de especial protección constitucional, por lo cual se considera que es necesario validar si su reconocimiento en este sentido conlleva a mecanismos de eficiencia en la prestación de este derecho, al amparo de otros derechos fundamentales como resulta del mínimo vital.

Palabras claves: Derechos prestacionales; principio de solidaridad; Fondo de Solidaridad Pensional; subsidios en materia prestacional; cobertura pensional.

* Este trabajo es realizado para el artículo de grado dirigido por el investigador Sneyder García Jiménez, la correspondencia en relación con este trabajo debe dirigirse a Valerie Suárez Rodríguez, Facultad de Derecho, Universidad Católica de Colombia, Bogotá D. C. al correo electrónico dvsuarez65@ucatolica.edu.co

Abstract

The document aims to analyze the current legal design of the pension subsidy program granted with resources from the Pension Solidarity Fund, to verify whether the benefits received by the population that benefit from these through the Periodic Economic Benefits [BEPS], can be homologated with that of a pension in the strict sense of the right to benefits. The foregoing, considering above all that part of the beneficiary population of this mechanism, are in turn subjects of special constitutional protection, for which it is considered necessary to validate whether their recognition in this sense leads to efficiency mechanisms in the provision of this right, under the protection of other fundamental rights such as the vital minimum.

Key words: Benefit rights; principle of solidarity; Pension Solidarity Fund; subsidies on benefits; pension coverage.

Sumario

Introducción. 1. Estructura general del sistema pensional en Colombia. 1.1. La solidaridad como principio que desarrolla el sistema pensional. 1.2. Relevancia de los principios de universalidad y progresividad en conexidad con el principio de solidaridad 2. Desarrollo de los mecanismos de solidaridad en el sistema pensional colombiano. 2.1. Fondo de solidaridad como administradora de los mecanismos de solidaridad en el sistema pensional colombiano. 2.2. Diseño y funcionamiento del Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos BEPS. 3. Acceso solidario a la pensión desde una lectura jurisprudencial. Conclusiones. Referencias.

Introducción

La seguridad social se define como el conjunto de derechos y reconocimientos otorgados a toda persona en materia de acceso a unos derechos prestacionales en su etapa productiva, los cuales se extienden también a la protección en términos previsionales y pensionales, amparando contingencias propias de la vejez, el desempleo, la enfermedad, la invalidez, riesgos laborales o, circunstancias de una nueva maternidad o paternidad, según corresponda el caso.

Desde la perspectiva de derecho internacional, se puede citar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos define la seguridad social a título de derecho humano que se desarrolla en el marco los derechos económicos, sociales y culturales, aunque, este acercamiento jurídico se ha dado a través de la jurisprudencia de este Tribunal, ya que estos derechos no fueron incluidos en principio en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Ventura, 2004).

En el caso colombiano, con la expedición de la Ley 100 de 1993, el país estableció un Sistema General de Seguridad Social en Salud el cual a su vez condujo a un cambio en el Sistema General de Pensiones -en adelante sistema pensional o de pensiones-, bajo la dinámica de unos principios que fungen como orientadores de la actividad prestacional en materia de servicios de salud y pensiones para todos los habitantes del territorio (Goyes e Hidalgo, 2012b).

Uno de los principios allí definidos, refiere a la universalidad del sistema, con sujeción al desarrollo de mecanismos tendientes a garantizar como lo indica la Constitución Política de 1991 en su artículo 44, “a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social”. Lo anterior, conduce a una responsabilidad del Estado en cabeza de sus autoridades competentes para crear los mecanismos suficientes para que, de alguna manera, a todas las personas se les pueda brindar atención en salud y protección en materia pensional (Uthoff, 1999).

Teniendo en cuenta que, no todas las personas pueden acceder al sistema en calidad de cotizantes, corresponde entonces al Estado la responsabilidad de brindar acceso y protección

a comunidades vulnerables o personas de especial protección constitucional, a través de la materialización de otro principio angular del sistema como lo es el de solidaridad, cuya realización institucional desprende de la creación con la Ley 100 de 1993 del denominado Fondo de Solidaridad Pensional -en adelante fondo de solidaridad- (Goyes e Hidalgo, 2012).

En consecuencia, se esperaría de conformidad a esta estructura de principios que, el sistema en su generalidad cree una dinámica solidaria de acceso y cobertura, cuya financiación desprenda, entre otras fuentes, de los aportes que puedan hacer quienes más capacidad de cotización tienen, para con estos recursos subsidiar a aquellos que no tiene capacidad de acceso al sistema, pues no pueden cotizar siquiera un sobre un salario mínimo¹ (Villar, Flórez, Forero, Valencia, Puerta y Botero, 2015).

Sin embargo, como lo plantea Carlos Buriticá (2015), la cuestión que de fondo se quiere tratar es si, en efecto, con los recursos percibidos por la población beneficiaria de los mecanismos de solidaridad, estos encuentran materializado en alguna medida el derecho prestacional constitucional a una pensión, cuya primera respuesta se plantea en términos de que no resulta siendo así, pues el diseño de los mecanismos existentes no agota en estricto sentido los rasgos estructurales de prestación económica pensional.

Para ello, se estudia el mecanismo de Beneficios Económicos Periódicos [BEPS], y si: ¿a través del marco jurídico que actualmente existe en Colombia para amparar los derechos prestacionales de la población beneficiada con la aplicación de esquemas solidarios pensionales a través de subsidios, caso puntual del programa de Beneficios Económicos Periódicos [BEPS], se logra cumplir con el objetivo de garantizar unos mínimos de protección social para las diferentes personas beneficiarias del mecanismo?

Para resolver esta pregunta, se acude a desarrollar una investigación socio-jurídica como la define Óscar Agudelo (2018), a través de la cual se hace una lectura jurídica interdisciplinaria de una realidad con contenido jurídico. En este sentido, no solo se estará revisando y analizando normas y jurisprudencias relacionadas con el objeto de estudio, sino

¹ Ingreso mínimo base para la cotización al SGSSS.

también, se estará generando diálogos y síntesis entre autores que han analizado la temática propuesta.

1. Estructura general del sistema pensional en Colombia

En el sistema de aseguramiento colombiano, el componente de solidaridad ha sido uno de los elementos de referencia centrales en la discusión sobre quiénes y cómo deben aportar para alcanzar una mejor equidad. Esto, toda vez que la Ley 100 de 1993 establece para ciertos cotizantes, sean empleados o trabajadores independientes, un monto de contribución el cual debe ser calculado en función del ingreso, generando con ello recursos que permitan financiar el régimen subsidiado, tanto en salud como en pensión (Titelman, Uthoff y Jiménez, 2000).

Todo lo anterior en el marco de un sistema protección social que, como se ha indicado, se encuentra definido en la Ley 100 de 1993, la cual a su vez establece el sistema pensional con dos regímenes principales de pensiones que son mutuamente excluyentes; de una parte, un Régimen Solidario de Prima Media con prestación definida y, de otra, un Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad. Al margen de estos se encuentran los denominados regímenes exceptuados² y trabajadores de alto riesgo³.

Así definidos, se reitera entonces que la generalidad del sistema opera bajo la observancia de unos principios, los cuales permiten definir alcances de sistemas y mecanismos que componen la generalidad del sistema de salud y pensional (Silva, 2019). En el contexto del actual documento, presta interés profundizar sobre uno de estos principios

² Estos son regímenes diseñados puntualmente para cierto tipo de empleados públicos. Pertenecen a estos tipos de regímenes el régimen prestacional de la Fuerza Pública, encontrando a su vez otros en etapa de transición, como es el caso del del Magisterio, donde si bien se mantiene las condiciones del régimen para cierto cotizantes, en la generalidad las personas deben cotizar a alguno de los dos regímenes generales.

³ Según el Decreto 2090 de 2003, modificado a su vez por el Decreto 2655 de 2014, los trabajadores de las denominadas actividades de alto riesgo tienen un régimen especial de cotización basado en una contribución de un 10% adicional a la de los demás trabajadores, sumado a que requieren unas semanas y edades inferiores para lograr su jubilación; 700 semanas, aproximadamente 13,5 años (González y Mesa, 2019).

como resulta siendo el principio de solidaridad, toda vez que es esencialmente en función de este, que se brinda acceso al sistema en los casos de las personas que no pueden cotizar.

Es precisamente con el interés de ahondar en los principios de eficiencia, universalidad, pero sobre todo solidaridad que, se expide el Decreto 1174 de 2020, el cual reglamenta el Piso de Protección Social para personas que devenguen menos de un salario mínimo legal mensual vigente. Su reciente expedición, evidencia la pertinencia del tema estudiado en el actual documento que, como se expondrá, tiene estrecha relación en la aplicación con el mecanismo BEPS, visto este como un mecanismo de gestión del principio de solidaridad.

1.1. La solidaridad como principio que desarrolla el sistema pensional

Con lo explorado hasta ahora en el documento, se ha introducido el alcance que tiene el sistema pensional en términos de su acceso y cobertura, a su vez, se ha considerado la existencia de mecanismos de solidaridad en materia pensional, los cuales cuentan con un desarrollo normativo por el que, entre otros asuntos, se establecen requisitos para su acceso y permanencia en los distintos mecanismos de materialización, como sucede en el caso del programa BEPS.

El sistema se encuentra diseñado de tal manera que, quienes cuentan con recursos altos para el acceso, se les obligue a aportar a solidaridad; aunque también, y esto sobre todo para el componente de aseguramiento en salud, la norma estipula la existencia de una cobertura mínima, de tal manera que se debe garantizar, incluso a quienes entran en calidad subsidiada al sistema, una prestación mínima que se califica como integralidad, otro principio del sistema (Diazgranados, 2018).

Otro principio general de este sistema de seguridad social es el de la eficiencia, el cual opera en el marco de la administración de lo público y, por el cual se propugna a la búsqueda del manejo adecuado de los recursos del sistema. Lo anterior visto de cara al administrado, se puede plantear también como asociado al cumplimiento del principio de la participación, por medio del cual se espera que, el ciudadano sea parte tanto de la construcción de la política,

como de la puesta en marcha a través del diseño de programas y proyectos encaminados a la protección social de los colombianos (Valero, 2016).

Los principios a los que previamente se les ha dado mención resultan importantes en la revisión de la aplicabilidad de un marco jurídico colombiano para el amparo de los derechos prestacionales de la población en esquemas solidarios pensionales; no obstante, en la vía de la revisión del cumplimiento para garantizar unos mínimos de protección social en diferentes poblaciones a través de un mecanismo subsidiado, destacan, junto a la solidaridad, los principios de universalidad y progresividad.

1.2. Relevancia de los principios de universalidad y progresividad en conexidad con el principio de solidaridad

En el marco de la reflexión teórica sobre la universalidad, es clave su conexidad como principio a la realización de la solidaridad en la seguridad social y, para el particular del caso de estudio, el régimen subsidiado pensional. Frente a lo anterior se quiere destacar que, la Organización Internacional del Trabajo [OIT], en su Recomendación 202, sobre los pisos de protección social, indica que la universalidad de la protección se encuentra basada en la solidaridad social (OIT, Recomendación 202, 2012).

Se establece por lo tanto que, el principio de universalidad, en un sistema pensional, debe ser respuesta concomitante a los mecanismos usados para lograr el ejercicio de la solidaridad. Este se considera que es un debate abierto respecto a la eficacia del principio de universalidad en el régimen subsidiado pensional, dado su alcance sobre población que en la generalidad encuentra vulnerabilidades en el acceso a derechos mínimos prestacionales como sucede con el acceso a una pensión.

En este sentido, la universalización del sistema, en relación con la solidaridad, debe generar un efecto redistributivo en la sociedad, máxime, si se tiene en cuenta que, son amplios los grupos poblaciones que no tienen acceso a servicios en materia de salud y pensión, en situación que se profundiza por su condición de riesgo socioeconómico, siendo allí donde se establece la necesidad de universalización, lo cual se puede pensar en el mejor de los casos

sobre la garantía de un piso básico de protección social y derechos prestacionales, siendo esto parte de lo que precisamente se regula a través del Decreto 1174 de 2020.

En el marco del objeto propuesto, como medidas tendientes a la garantía de este piso básico, la materialización de una asistencia universal básica, a tenor de lo dictado en el Convenio 102 de la OIT, sería ideal en sistemas como el colombiano. Estas prácticas, de acuerdo con la realidad del país, no se deben restringir tan solo a la prestación de servicios específicos de salud, transferencias condicionadas, sino también, a la facilitación de bienes materiales en especie, como pueden ser mercados o bonos alimenticios, facilitando con ello otro de los contenidos del sistema, como lo es el cuidado y la prevención, como mecanismo para minimizar la atención por enfermedad.

Lo que resulta cierto es que, a nivel nacional se presenta una disparidad en términos de la calidad de prestación y universalidad en el acceso a los servicios de protección social, máxime cuando se habla de poblaciones vulnerables de adultos mayores, desempleados o personas con discapacidad, entre otras. Quizá, replicando lo que se presenta en países desarrollados en favor de mitigar estas ausencias de su población, se podría verificar como los sistemas en estos países logran, bajo una sostenibilidad fiscal, acceso y cobertura en términos de universalidad y solidaridad.

En la tarea de lograr lo previamente propuesto en el caso del sistema pensional colombiano, bien se debería dar paso también a una mayor profundidad en la aplicación del principio de progresividad y no regresividad, por medio del cual se puede ir asegurando de manera gradual la cobertura de la población beneficiaria. Dicho de otra manera, es también evitar que el Estado colombiano se desprenda de su responsabilidad constitucional por extender unos mínimos de protección social, como lo reconoce Néstor Calvo:

A raíz de diferentes decisiones judiciales que se han referido a las restricciones de la potestad de configuración normativa del legislador en la modificación de los requisitos pensionales, se ha levantado polémica frente a la administración pública, la que argumentando la insuficiencia presupuestal, ha colocado en entredicho la conveniencia de dichos fallos, llegando hasta la promoción de reformas normativas que limiten las

obligaciones del Estado frente a los particulares, determinando un retroceso en lo consagrado constitucionalmente. (Calvo, 2013, p. 96)

Siendo entonces entendido el principio de progresividad y no regresividad la garantía jurídica que protege frente al desmejoramiento de las condiciones, en este caso, de asegurabilidad pensional de las personas, el diseño de programas de protección social como BEPS y sus mecanismos de operacionalización y atención, deben contar con una estructura jurídica que, al contrario de generar incertidumbres, fortalezca el acceso a derechos prestacionales de las personas que no pueden acceder a una pensión.

Por lo anterior se plantea que, a la fecha el diseño normativo y de política pública en materia pensional, no ha logrado generar el espacio de acceso para todas las personas que lo necesitan, toda vez que no se logra esa cobertura universal y solidaria bajo un esquema de progresividad (Duque, Quintero y Gómez, 2013). En las siguientes secciones del documento, se quiere precisar en este diseño jurídico, evidenciando sobre su diseño las falencias que llevan a que no se logre esta cobertura cada vez más universal en materia pensional.

2. Desarrollo de los mecanismos de solidaridad en el sistema pensional colombiano

Como se ha planteado, lo que ahora sigue es ahondar en la caracterización de la apropiación y asignación de los recursos del fondo de solidaridad, frente al cual, para empezar, se puede plantear que su diseño institucional, es el marco normativo por medio de cual se busca estudiar el ámbito de aplicabilidad de los recursos y objeto institucional y económico del fondo, a la luz de los pronunciamientos constitucionales en la materia, con aplicación precisa al caso de poblaciones específicas.

También interesa en el desarrollo de esta sección del documento, ahondar en la caracterización y naturaleza del programa o mecanismo BEPS, el cual como se expondrá, busca complementar el ingreso en la vejez de personas que no lograron con suficiencia acceder a una pensión. Será entonces objeto del documento una vez desarrollada esta sección,

identificar si un mecanismo como el BEPS, permite el reconocimiento de una prestación económica homologable a la de una pensión de vejez.

2.1. Fondo de solidaridad como administradora de los mecanismos de solidaridad en el sistema pensional colombiano

La ley 100 de 1993 implementó un mecanismo de solidaridad en el sistema pensional, por medio del cual aquellos trabajadores que devenguen cuatro o más salarios mínimos deben cotizar un punto adicional de su cotización normal de pensiones, con el fin de contribuir al fondo pensional creado para personas que carecen por diferentes circunstancias, de la opción de acceder a este sistema de pensiones como cotizantes. Lo anterior, en el marco de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 2 de la Ley 797 de 2003, el cual en su literal i señala:

El fondo de solidaridad pensional estará destinado a ampliar la cobertura mediante el subsidio a los grupos de población que, por sus características y condiciones socioeconómicas, no tienen acceso a los sistemas de seguridad social, tales como trabajadores independientes o desempleados, artistas, deportistas, madres comunitarias⁴ y discapacitados. Créase una subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, destinado a la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante un subsidio económico, cuyo origen, monto y regulación se establece en esta ley. La edad para acceder a esta protección será en todo caso tres (3) años inferior a la que rija en el sistema general de pensiones para los afiliados (Ley 100, 1993, art. 13).

De acuerdo con esta ley, modificado también por la Ley 797 de 2003, los recursos provenientes de los aportes a solidaridad, junto con los aportes del presupuesto nacional

⁴ En el caso de las madres comunitarias se debe tener en cuenta la Ley 1607 de 2012 y el Decreto 289 de 2014, las cuales se encaminan a la formalización laboral de este grupo poblacional, en relación contractual con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar (Rotta, 2017).

destinados al subsidio prestacional de las personas más pobres y en condiciones especiales, son parte de un gran rubro pensional administrado por el fondo de solidaridad, el cual es una cuenta especial de la Nación con cargo al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y administrada por sociedades fiduciarias.

La dinámica de prestación y acceso a los mecanismos definidos en el fondo de solidaridad se encuentran consignados en principio en la Ley 100 de 1993 que, como se ha mencionado, ha tenido modificaciones por normas reglamentarias que la desarrollan; sin embargo, en esencia es la Ley 100 de 1993 la que contiene la estructura funcional de este fondo, por lo cual se debe ir necesariamente al artículo 27 de la Ley 100 de 1993, para revisar la manera como se estipula la financiación del fondo de solidaridad en función de sus aportantes, siendo esta la que se presenta a continuación:

La cotización adicional de 1% del salario de todos los trabajadores asalariados e independientes que cotizan al sistema pensional y que devengan más de cuatro salarios mínimos.

Los aportes del presupuesto nacional que de acuerdo con la Ley 100 de 1993 debían ser iguales a los aportes del 1% descritos en el numeral anterior. Sin embargo, la Ley 344 de 1998, ante la crisis fiscal que ya se empezaba a evidenciar, eliminó este *pari passu* y desde ese momento el fondo de solidaridad pensional no recibe aportes de la Nación.

Los recursos que aporten los entes territoriales para extender la cobertura en la región o los que puedan aportar las federaciones o agremiaciones para sus afiliados. Sin embargo, hasta el momento no se ha presentado ningún aporte de este tipo.

Las donaciones, los rendimientos financieros de los excesos de liquidez y las multas.
(Henaó, 2011, pp. 3-4)

Además, el artículo 27 de la Ley 100 de 1993 establece que, para la subcuenta de subsistencia de este fondo de solidaridad, deben contribuir los trabajadores con ingresos mensuales iguales o superiores a 16 smlmv, de la siguiente manera: de 16 a 17 smlmv de un

0.2%, de 17 a 18 smlmv de un 0.4%, de 18 a 19 smlmv de un 0.6%, de 19 a 20 smlmv de un 0.8% y superiores a 20 smlmv de 1% (Ley 100, 1993, art., 27).

Atendiendo a los lineamientos expuestos en la ley 100 de 1993, el Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES]⁵ ha fijado los criterios de otorgamiento de los recursos a la población objetivo del subsidio del fondo de solidaridad, planteando a través de distintos documentos técnicos de implementación de estos, las condiciones de edad, porcentaje y tiempo de subsidio, lo cual permite reconocer un primer momento de diseño institucional en función de la operacionalización del fondo (Rotta, 2017).

A grandes rasgos, es de esta manera que se encuentra diseñado el régimen subsidiado pensional que, con ocasión de lo dispuesto en otras normas, permite identificar los requisitos para su acceso y asignación de recursos. Esto es lo que en un primer momento se debe reconocer para el caso del programa BEPS, sobre el cual se realiza una aproximación normativa en la siguiente sección del documento.

2.2. Diseño y funcionamiento del Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos BEPS

El Acto Legislativo número 01 de 2005, a través de su artículo 1, adicionó una serie de incisos y párrafos al artículo 48 de la Constitución Política de Colombia, entre los cuales se encuentra aquel que permite en determinados casos, el reconocimiento de beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo legal vigente, para los casos de personas

⁵ Son parte de estos CONPES: CONPES 2793 de 1995; CONPES 2833 de 1996; CONPES 2989 de 1998; CONPES 60 de 2002; CONPES 70 de 2003; CONPES 78 de 2003; CONPES 82 de 2004; CONPES 3337 de 2005; CONPES 105 de 2007 y; CONPES 3605 de 2009, siendo, sobre todo, en el último CONPES en mención, 3605 de 2009, donde más se puede identificar un análisis técnico de la operacionalización del fondo de solidaridad, subcuenta de solidaridad, en los denominados BEPS. Señala puntualmente este CONPES que: “de acuerdo con las proyecciones realizadas por el Departamento Nacional de Planeación DNP, el Fondo de Solidaridad Pensional cuenta con recursos para financiar tanto el Programa de Subsidio al Aporte en pensión que por este CONPES se amplía como los incentivos que prevé la Ley 1328 de 2009 que pueden definirse en el marco del Programa de Beneficios Económicos Periódicos BEP’s, que se diseñe” (CONPES, 2009, CONPES 3605).

que no puedan completar el mínimo de requisitos legales dispuestos en el reconocimiento de una pensión de vejez.

De manera puntual se debe hacer referencia al inciso 6 de este Acto Legislativo 01 de 2005, el cual enuncia la posibilidad de que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo que, para autores como Inés Bitar y Jorge Mesa (2019), significó una nueva concepción de garantía a la pensión en el sistema pensional colombiano, aunque no se trate técnicamente de una pensión. A la letra, el inciso normativo señalado, plantea que:

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. (Acto Legislativo 01, 2005, art., 5 inc., 6)

Como se sustrae de la norma previamente referida, a través de este Acto Legislativo 01 de 2005, se establecen condiciones para que, en un desarrollo normativo posterior, se logre diseñar mecanismos de atención prestacional para personas que no cumplan con las condiciones requeridas para acceder a una pensión, lo cual se realiza puntualmente a partir del artículo 87 de la ley 1328 de 2009, sobre el que se estará profundizando en siguientes párrafos.

Bajo este panorama, se establece un nuevo escenario de reconocimiento de un beneficio económico similar a una pensión, sobre el cual hay que advertir que, teniendo en cuenta lo dispuesto en el mismo artículo 48 constitucional, respecto a que no se pueden reconocer pensiones inferiores a un salario mínimo, los beneficios económicos periódicos no se pueden reconocer de manera estricta a título de una pensión, aunque, sus fines en cierta medida puedan ser homologables.

Hecha la anterior claridad, luego de expedición del Acto Legislativo número 01 de 2005 quedó en espera de desarrollo normativo la reglamentación de los beneficios

económicos periódicos, siendo un primer avance en la materia la expedición de la Ley 1328 de 2009, por medio de la cual el Congreso de la República dictó algunas normas en materia financiera, señalando respecto a estos beneficios económicos periódicos lo siguiente en el artículo 87:

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.

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. (Ley 1328, 2009, art., 87)

Con lo anterior, se dio paso a un primer escenario de caracterización de las personas que podían acceder a los beneficios económicos periódicos, puntualmente definidas en el caso de quienes habiendo cotizado al sistema pensional en cualquiera de sus regímenes y,

teniendo la edad, no lograron el mínimo de semanas a cotizar o su valor cotizado no fue suficiente para retribuir una pensión, planteando como solución su inscripción en este mecanismo.

Para el caso se establece que, en vez de recibir una indemnización sustitutiva, en el evento de quienes terminaron cotizando en el régimen de prima media o, la devolución de aportes, para quienes terminaron cotizando en el régimen de ahorro individual, estos recursos se dirijan a una cuenta individual en el mecanismo BEPS, que de manera periódica le represente a los beneficiarios un ingreso.

Aunque, además, se proyectó el apalancamiento financiero de este mecanismo con cargo a los recursos del fondo de solidaridad, se consideró que su diseño normativo resultaba insuficiente para la materialización de estos mecanismos, por lo cual, en 2012, se expidió el CONPES 156 de 2012⁶, siendo una de sus recomendaciones centrales de este documento de política el llamado al Gobierno Nacional para que expidiera una reglamentación en la materia.

Es por lo anterior que en 2013 se expide el Decreto 604 de 2013, compilado en el Decreto 1833 de 2016, el cual establece entre los distintos ámbitos de desarrollo de la temática la definición de los BEPS, considerando que este es, de conformidad con lo dispuesto en su artículo 2.2.13.1.2 -artículo 2 del Decreto 604 de 2013-, lo siguiente:

Los Beneficios Económicos Periódicos son un mecanismo individual, independiente, autónomo y voluntario de protección para la vejez, que se ofrece como parte de los servicios sociales complementarios y que se integra al sistema de protección a la vejez, con el fin de que las personas de escasos recursos que participen en este mecanismo obtengan hasta su muerte un ingreso periódico, personal e individual. (Decreto 1833, 2016, art., 2.2.13.1.2).

⁶ A través de este documento de política es que estos beneficios económicos periódicos adquieren la denominación de Beneficios Económicos Periódicos [BEPS].

En complemento de lo anterior se define a través del artículo 2.2.13.2.1 del Decreto 1833 de 2016 -artículo 4 del Decreto 604 de 2013-, como requisitos de acceso a los BEPS el hecho de ser ciudadano colombiano y percibir ingresos inferiores a los de un salario mínimo legal vigente, quedando en cabeza de la Administradora Colombiana de Pensiones [Colpensiones], la verificación de estos requisitos, así como también la computar de las cotizaciones previas hechas por la persona interesada en recibir este beneficio.

Realizados estos trámites, se define si la persona puede o no ingresar al programa BEPS. En caso de ser aceptado el ahorrador de manera voluntaria haría las contribuciones que su capacidad económica le permitiera, siendo este margen de contribución sobre el que con posterioridad se definiría el beneficio recibido, cuyo cálculo en lo más reciente ha sido definido por el artículo 2.2.14.5.9 del Decreto 387 de 2018, el cual señala:

Cálculo del valor del incentivo periódico. El cálculo del subsidio periódico que otorga el Estado del veinte por ciento (20%) se efectuará exclusivamente sobre el monto de los aportes realizados al Sistema General de Pensiones por la persona vinculada, más el ahorro que ésta realice en BEPS y no se calculará sobre los subsidios otorgados por el Fondo de Solidaridad Pensional, ni sobre sus rendimientos. El reconocimiento del BEP se realizará conforme lo previsto en el título 13 del Decreto 1833 de 2016. (Decreto 387, 2018, art., 2.2.14.5.9)

En lo más reciente, se debe dar mención al Decreto 1174 de 2020, el cual, como se ha señalado, reglamenta el Piso de Protección Social para personas con ingresos inferiores a un salario mínimo legal mensual vigente, reconociendo como soporte constitucional para su desarrollo el Acto Legislativo 01 de 2005 y, la Ley 1955 de 2019, la cual en su artículo 193, crea esta figura de Piso de Protección Social para el país. En este orden, lo que se busca a través del Decreto 1174 de 2020, es desarrollar este piso definido en las normas previamente señaladas.

En materia, el decreto desde su artículo 2.2.13.14.1.1., hasta, su artículo 2.2.13.14.1.4., define entre otros asuntos el tipo de vinculatoriedad que se puede dar sobre el piso de protección, el cual se establece en personas dependientes, independientes o informales, cuyos ingresos mensuales sean inferiores a un salario mínimo legal mensual vigente, quienes

complementariamente se encontrarían afiliados al Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud (Decreto 1174, 2020, art., 2.2.13.14.1.3)

Su desarrollo sigue sobre indicar que, a partir del 1 de febrero de 2021, los trabajadores en las condiciones planteadas deben hacer por cuenta propia o a través del empleador, el registro al mecanismo BEPS conforme se establezca; allí se abriría una cuenta en caso de que no se cuente con esta, la cual a su vez contará con un seguro inclusivo o de riesgos laborales. Lo anterior, cuidando de que no se sobrepase al mes, ni en el prorrateo de la anualidad, el máximo de 1 salario mínimo legal vigente o su equivalente.

Como comentario a esta disposición, en el marco del análisis que se hace en el actual documento sobre la materialización de la solidaridad para proyectar el equivalente a una pensión, se debe advertir que, si bien la norma establece unos mínimos para la configuración de un Piso de Protección Social, este no logra ser del todo inclusivo sobre personas que tengan ingresos muy mínimos; por ejemplo, que trabajen un par de días en el mes, por lo cual se considera que ello no agota el criterio de solidaridad esperado.

En esta línea, se considera que, por encima de que a la fecha no se haya materializado la herramienta institucional para su consolidación, este piso de protección debería ser más vinculante en términos de la población que es objeto de interés, considerando traer recursos de las subcuentas de solidaridad y subsistencia para contemplar contribuciones subsidiadas sobre unos grupos poblacionales específicos, de manera que estos puedan contar con una protección mínima que se asimile en la operatividad a una pensión.

En consecuencia, considerando en su conjunto las normas mencionadas, se podría consolidar un esquema estructural del funcionamiento de los BEPS, en el marco del diseño normativo que de otra parte permite de manea parcial la materialización del principio de solidaridad a través de fondo de solidaridad. Siendo así, se observa en principio un esfuerzo institucional por ofrecer a quienes no tienen la capacidad de cumplir con los requisitos de ley alternativas de acceso a medios económicos similares al de una pensión.

Sigue entonces hacer una lectura sobre ese contenido jurisprudencial que se define en el análisis de los mecanismos de solidaridad en el régimen pensional, como es el caso de los

BEPS, buscando con ello identificar el alcance que ha puesto el Alto Tribunal Constitucional en la caracterización y operacionalización del fondo de solidaridad, en cumplimiento de lo dispuesto en los diferentes principios que reglan el sistema general de seguridad social, como es el caso de la solidaridad y la universalidad en el acceso a las prestaciones sociales.

3. Acceso solidario a la pensión desde una lectura jurisprudencial

Como se ha reiterado, la solidaridad es un principio fundamental a tener en cuenta dentro del diseño jurídico-institucional del sistema pensional colombiano, siendo en tanto, responsabilidad de quienes diseñan la política en seguridad social, observar su cumplimiento, siendo esto precisamente lo que observa la Corte Constitucional en cada uno de los estudios de constitucionalidad o tutela que realiza sobre situaciones particulares o normativas que tienen relación directa o indirecta con este principio en el sistema.

Ya se ha mencionado que el fondo de solidaridad, tiene dos subcuentas asociadas; una que corresponde a la subcuenta de subsistencia, la cual direcciona sus acciones y recursos a la atención de población adulta mayor y en extrema pobreza, siendo de su competencia, los programas Colombia Mayor y Programa de Solidaridad con el Adulto Mayor, administrados a través de consorcios que, de acuerdo con el cumplimiento de requisitos, otorgan a la población beneficiada un subsidio mensual menor a un salario mínimo (Departamento Nacional de Planeación, 2008).

De otra parte, se encuentra la subcuenta de solidaridad, la cual subsidia los aportes de los trabajadores asalariados e independientes que no cuentan con el cumplimiento total de requisitos para acceder a una pensión (Santamaria y Piraquive, 2013). Es de esta subcuenta de la que se alimenta el programa BEPS, aparte de las contribuciones de los beneficiarios y aportes de la Nación, para lograr brindar un subsidio adicional a los beneficiarios con el objeto de contar con un ingreso similar a una pensión (Chaparro, 2020).

Como se había señalado en la sección anterior del documento, el diseño del programa busca otorgar un alivio económico adicional a lo ya cotizado, para personas que no alcanzan a cumplir con la totalidad de requisitos de una pensión en el sentido estricto del término. De

manera reciente, a propósito de la expedición del Decreto Legislativo 565 de 2020, por el cual se emiten algunas medidas en protección de los beneficiarios del programa BEPS a raíz de los efectos de la pandemia de COVID-19, la Corte Constitucional recordó el carácter de producto financiero que cumple este programa, señalando que:

(...) los BEPS pueden entenderse también como desarrollo del artículo 335 de la Carta, al ser una expresión de la intervención del Estado en la economía, ya que los recursos del programa BEPS constituyen, en parte, captaciones de recursos provenientes del público, que junto con los rendimientos y el monto del incentivo obtenido por parte del Estado, le permiten al ahorrador beneficiado contratar un seguro que le pague periódicamente un monto básico de dinero que sea apoyo para su sostenimiento en la vejez. Por lo que se trata de capitales que, en virtud de la regulación que hace el legislador, pueden ser administrados por las entidades autorizadas y vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia para este propósito. (Corte Constitucional, Sentencia C-182, 2020)

En su formulación teórica económica, la pensión puede ser entendido también como un tipo de seguro para la vejez, invalidez o muerte (Fedesarrollo, 2009), de manera que bien se podría en un primer momento definir que los BEPS se homologan a la pensión desde esta óptica, aunque, ya desde un contenido jurídico, se debe reconocer otra interpretación (Duque, 2015). Frente a esto resulta oportuno señalar lo dispuesto en esta misma sentencia que, apoyada a su vez en la sentencia C-110 de 2019, concluye que:

(...), de conformidad con la Sentencia C-110 de 2019, los beneficios indicados no constituyen “una pensión en el sentido del artículo 48 de la Carta” de manera estricta, “sino un tipo especial de pensión semicontributiva” excluida del régimen pensional general. Así, como lo explica esa providencia, el Acto Legislativo 01 de 2005 al reformar el artículo 48 de la Constitución, no sólo determinó, de un lado, la consolidación del sistema pensional general sometido a un régimen estricto de prohibiciones y requisitos, sino que señaló también, del otro, una serie de subvenciones y medidas de protección social avaladas por la Carta, entre las que se encuentran las pensiones asistenciales o semi contributivas, que no están sujetas a las limitaciones de las primeras, y a las que

pertenecen en principio, figuras como los BEPS. (Corte Constitucional, Sentencia C-182, 2020)

Definido así, se considera que lo que hizo el Legislador, y en desarrollo el Gobierno Nacional al diseñar este programa, fue establecer un tipo de mecanismo semi contributivo por medio del cual se pudiera generar un pago periódico similar a una pensión, sobre las personas que no llenaron los requisitos para el acceso a esta última. Este carácter es recogido en diferentes pronunciamientos del Alto Tribunal, quien al respecto de su estudio de constitucionalidad ha señalado que:

El programa BEPS fue creado por el Gobierno Nacional con el fin de beneficiar a cientos de colombianos que no tienen la posibilidad de cotizar y, por lo tanto, no accederán a la pensión de vejez, o que habiéndolo hecho no cuentan con el monto de semanas que la Ley exige para hacerse acreedores de esta. El programa permite que los colombianos ahorren la cantidad de dinero que quieran sin incurrir en mora cuando los aportes no puedan ser realizados y, a modo de incentivo, el Gobierno Nacional entregara un subsidio sobre lo ahorrado. Ahora bien, como se dijo anteriormente podrán ahorrar en el programa BEPS las personas que alcanzaron la edad de pensión, pero no cuentan con las semanas requeridas, caso en el cual el Gobierno entregara un subsidio del veinte por ciento (20) % anual sobre lo ahorrado. (Corte Constitucional, Sentencia T-589, 2015)

Lo anterior en consecuencia permite reconocer la capacidad del programa como un mecanismo paliativo de la imposibilidad de algunas personas por acceder al derecho pensional, pudiendo identificar incluso, a partir de una lectura jurisprudencial, el avance ha sido distinto de acuerdo con el grupo poblacional pues, en casos como el de las madres comunitarias, las prerrogativas jurisprudenciales, les ha permitido abrir camino hacia la formalización laboral (Corte Constitucional, Sentencia T-175, 2019).

Ahora, bien como crítica se podría plantear que en la caracterización y asignación de los recursos del fondo de solidaridad, se encuentra que, por su diseño institucional, el marco normativo por medio de cual se busca estudiar el ámbito de aplicabilidad de los recursos y objeto del fondo, puede resultar insuficiente para dar alcance a la gran cantidad de personas

que no logran acceder a una pensión en el sistema laboral del país, teniendo en cuenta que menos del 40% cotizan para acceder a esta prestación (Salcedo, 2016).

Por ello la importancia de tener en cuenta los pronunciamientos constitucionales frente al alcance en cobertura y contribución que deben tener estos tipos de programas, en el sentido de establecer a través de este un medio de garantía de derechos prestacionales similares al de una pensión, garantizada a quienes no logran contribuir de manera deseable al sistema para lograr una pensión (Corte Constitucional, Sentencia SU-273, 2019), pudiendo en este sentido considerar la necesidad de implementar un mecanismo de renta básica pensional en el país, como a su vez lo recomienda la OIT a título de pisos de protección social:

Los Miembros, en función de sus circunstancias nacionales, deberían establecer lo más rápidamente posible y mantener pisos de protección social propios que incluyan garantías básicas en materia de seguridad social. (...). [Los cuales], deberían comprender por lo menos:

(...); seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez, y; seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional. (OIT, Recomendación 202, 2012, párr., 4-5)

De manera que, al verificar el marco jurídico que actualmente existe en Colombia y las recomendaciones de la OIT para amparar los derechos prestacionales de la población beneficiada con la aplicación de esquemas solidarios pensionales a través de subsidios, caso puntual programa BEPS, se encuentra que este no logra cumplir con el objetivo de garantizar unos mínimos derechos pensionales de las diferentes personas beneficiarias del mecanismo, toda vez que no se consideran condiciones mínimas de acceso para toda persona que supere su edad productiva.

Quizá entonces sea oportuno que se establezca a nivel de políticas públicas la discusión que se puede dar sobre el alcance que tiene el artículo 65 de la Ley 100 de 1993, el cual

define la garantía de pensión mínima de vejez en el caso de las personas que alcanzan la edad pensional con menos de las semanas mínimas que debe cotizar, pero superior a 1.150, para que “el Gobierno Nacional, en desarrollo del principio de solidaridad, les complete la parte que haga falta para obtener dicha pensión” (Ley 100, 1993, art., 65).

En este sentido, es importante dar alcance un concepto que se viene discutiendo a nivel académico y especializado referente a la renta básica universal, considerando desde el caso de estudio la renta básica pensional, la cual, debe ser pensada en términos de una garantía de un mínimo vital para una persona que ya no se encuentre en edad productiva, en el alcance de mínimos pensionales que ha señalado la Corte Constitucional, esto es; que cubra un mínimo vital, que su pago sea oportuno y que goce del carácter de irrenunciabilidad (Corte Constitucional, Sentencia T-893, 2008).

Conforme a lo anterior, se puede establecer que el actual marco normativo regulatorio del derecho pensional desde el ámbito solidario no permite el reconocimiento efectivo de este derecho en la universalidad de la población a la que debe beneficiar, aunque, no por ello, se puede desconocer el impacto positivo que han tenido programas como el BEPS, en el sentido de lograr suplir en alguna parte las deficiencias de acceso económico en que quedan las personas que no logran acceder a una pensión, como se muestra en el cuadro a continuación:

Tabla 1.
Comparativo BEPS y Sistema General de Pensiones

	Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos BEPS	Sistema General de Pensiones SGP
Personas vinculadas a 2020	1.454.916*	16.400.000**
Personas con: ingreso vitalicio vs pensión	27.246*	2.380.423***

Nota:

* Colpensiones. (22 de julio, 2020). BEPS de Colpensiones celebra cinco años. En: https://www.colpensiones.gov.co/Publicaciones/beps_de_colpensiones_celebra_cinco_anos

** Diario La República. (4 de febrero, 2020). La AFP Porvenir pensionó a 46 de cada 100 jubilados de los fondos privados. En: <https://www.larepublica.co/finanzas/la-afp-porvenir-pensiono-a-46-de-cada-100-jubilados-de-los-fondos-privados-2959865>

*** W Radio. (22 de abril, 2020). ¿Cuántos pensionados hay en Colombia? En: <https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/cuantos-pensionados-hay-en-colombia/20200422/nota/4032670.aspx>

De las cifras presentadas se insiste de una parte en lo positivo del alcance de atención que logra un programa como los BEPS, aunque, también se insiste en que resulta siendo insuficiente previendo la necesidad de atención poblacional que requiere un sistema laboral como el colombiano, donde, el 75% de los colombianos no acceden a una pensión de vejez (Fasecolda, 2019); cifra que lleva a plantear que son millones los colombianos que requerirían de la inclusión de un programa como los BEPS, pero que a la actualidad no lo están haciendo.

Conclusiones

Una de las premisas recurrentes que se encuentra en la literatura desarrolla frente al tema estudiado, se establece en señalar que, bajo el diseño jurídico-institucional del régimen subsidiado de pensiones en Colombia, no existe una eficacia en la atención de la población beneficiara. Esto, toda vez que no cumple con al menos condiciones de universalidad, teniendo además en cuenta que, en algunos casos, dichos beneficiarios son sujetos de especial protección constitucional.

El anterior argumento se refuerza señalando que, dado el diseño y funcionamiento del fondo de solidaridad, este resulta siendo insuficiente en el objeto del reconocimiento de una prestación para poblaciones específicas, en procura además de otros derechos constitucionales como lo es el mínimo vital. Lo anterior se establece al encontrar que, primero, el fondo no tiene un alcance de universalidad sobre sus beneficiarios, toda vez que no toda la población que requiere de este apoyo prestacional se encuentra en el ámbito de alcance del modelo solidario.

Segundo, este argumento se refuerza en reconocer que en el caso de las personas que sí logran beneficiarse del fondo de solidaridad, no siempre su ingreso les significa una cobertura de un mínimo vital, entendido este como la renta suficiente para tener unas garantías materiales mínimas en dignidad. Ahora, si bien frente a lo planteado se reconoce la necesidad de lograr un mecanismo más universal y solidario, lo cierto también es que mecanismos como el BEPS, lograr de manera parcial suplir esa necesidad de atención de derechos prestacionales.

Se insiste en este caso que, un programa como los BEPS, logra dar un auxilio a un grupo de personas que no logran el acceso a una pensión pero que han hecho algún tipo de cotización a lo largo de su etapa productiva; no obstante, siendo la norma clara en el caso de determinar la población beneficiada, se considera que fuera de esta se queda un importante número de personas que, por sus condiciones de existencia material, lograr con dificultad suplir un mínimo vital con dignidad.

Para llegar a esta conclusión, el actual documento inició por identificar el marco jurídico vigente en Colombia en materia del amparo de los derechos prestacionales de la población beneficiada con la aplicación de esquemas solidarios a través de subsidios, caso BEPS, la cual no es jurídicamente una pensión, con el fin de verificar si estos cumplan con el objetivo de garantizar derechos pensionales a diferentes sectores vulnerables de la población, en el marco de la realización constitucional del derecho a una pensión.

En este sentido, el desarrollo del documento llevó al reconocimiento de cambios positivos en materia de mejora normativa e institucional en el marco de política de seguridad social para población con dificultades socioeconómicas y contribución voluntaria,

identificando que, desde la Ley 100 de 1993, el Estado colombiano ha avanzado en lo que corresponde a la oferta de mecanismos tendientes a mejorar la cobertura del sistema subsidiado en pensiones, aunque sin lograrlo en la estricta universalidad del derecho

Lo anterior también se reconoce que ha sucedido sobre la base de las disposiciones constitucionales que han instado a las autoridades en la materia a garantizar unos derechos prestacionales de los distintos grupos poblacionales beneficiarios de la aplicación del principio de solidaridad en el sistema pensional colombiano, de tal manera que órganos como la Corte Constitucional han tenido que instar a las autoridades en la materia en avanzar en procura de este objetivo de la solidaridad.

En este sentido, y respondiendo a la pregunta de investigación del actual documento, se establece que el marco jurídico que actualmente existe en Colombia para amparar los derechos prestacionales de la población que no logra acceder a una pensión, permite que existan beneficios a través de programas como los BEPS, sin embargo, dado la necesidad de cobertura, este mecanismo no logra cumplir por si solo con el objetivo de garantizar unos mínimos derechos pensionales, planteando allí la tarea de pensar este programa más en el sentido de una pensión, con alcance en: un mínimo vital, un pago oportuno y, que tenga el carácter de irrenunciabilidad.

Aun así, como reflexión final del documento queda que, se debe seguir avanzando para en el marco de los retos de política en esta materia, con el objeto de que el Estado logre aumentar la cobertura del sistema subsidiado en pensiones, caso particular beneficiarios del programa BEPS, como también la de dinamizar las disposiciones constitucionales que han instado a las autoridades en la materia a garantizar unos derechos prestacionales de la población en riesgo socioeconómico en Colombia a través de mecanismos como el mencionado.

Referencias

- Agudelo, Ó. (editor). (2018). *La pregunta por el método: derecho y metodología de la investigación*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.
- Bitar, I. L., & Mesa, J. M. M. (2020). Beneficios Económicos Periódicos frente a la pensión de vejez en Colombia. *Derechum*, 5(1), 37-59.
- Buriticá, C. A. (2015). Acción de nulidad en afiliaciones al Régimen de Ahorro Individual: análisis jurisprudencial y económico de la acción de nulidad en materia de afiliaciones al Régimen de Prima Media con Prestación Definida. *Ambiente Jurídico*, (17), 125-153.
- Calvo, N. (2013). La modificación de los requisitos para acceder a la pensión en Colombia y su compatibilidad con el principio de progresividad y no regresividad de los derechos sociales. *Verba Iuris*, 30, 95-114.
- Chaparro, Y. C. (2020). Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) y Población Informal: Factores de acceso. *Verba Iuris*, (43), 129-138.
- Departamento Nacional de Planeación (2008). *Implementación Fondo de Solidaridad Pensional: subcuenta de subsistencia*. Bogotá: DNP.
- Diazgranados, L. (2018). Aplicabilidad de los principios en el nuevo derecho laboral. En: Diazgranados, L., & Perafán, E. (editores). *Derecho laboral en Colombia*, (pp. 15-25). Bogotá: Universidad Católica de Colombia.
- 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, S.; Quintero, M.; Gómez, N. (2013). El régimen subsidiado pensional en Colombia: un análisis desde la eficacia del principio de universalidad. *Estudios de Derecho*, 70(156), 20-44.

- Fasecolda. (2019). El 75% de los colombianos no accede a la pensión de vejez. *Comunicado de prensa, julio 2019*. Bogotá: Fasecolda.
- Fedesarrollo (2009). *El sistema general de pensiones: ¿por qué sigue siendo insostenible, de baja cobertura e inequitativo?* Bogotá: Fedesarrollo.
- González, M. & Mesa, M. (2019). Principios de progresividad y no regresividad en las pensiones especiales de vejez por actividades de alto riesgo en Colombia. *CES Derecho, 10*(1), 447-467.
- Goyes I., & Hidalgo M. (2012). Do the principles of labor law and social security revitalize constitutional case law in Colombia? *Entramado, 8*(2), 168-183.
- Goyes, I., & Hidalgo M. (2012b). *Principios de la seguridad social en pensiones*. Pasto: Universidad de Nariño.
- Henao, M. (2011). *El Fondo de Solidaridad Pensional: Informe revisado de la Consultoría para la Focalización, Cobertura y Efectividad de la Red de Protección Social en Colombia Presentado por Fedesarrollo al Banco Interamericano de Desarrollo y al Banco Mundial*. Bogotá: Fedesarrollo.
- 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.
- Uthoff, A. (1999). La universalización de la seguridad social en pensiones en América Latina: reforma a la seguridad social y mercados de trabajo. ¿Cuál debe adaptarse al otro? *II Foro Internacional de Política Social (págs. 15-29)*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Rotta, C. (2017). *Acceso solidario a la pensión en Colombia: precisiones y alcances normativos y jurisprudenciales sobre algunos grupos poblacionales con especial protección constitucional*, (artículo presentado como requisito parcial para optar al grado de abogada). Bogotá: Universidad Católica de Colombia.

- Santamaria, M.; Piraquive G. (2013). *Evolución y alternativas del sistema pensional en Colombia*. Bogotá: Departamento Nacional De Planeación [DNP].
- Salcedo, D. (2016). El sistema pensional colombiano: desafíos después de la reforma y reformas. *El Cotidiano*, (204), 128-135.
- Silva, J. (2019). Economía política de las propuestas de reforma de Protección a la Vejez en Colombia 2019–2020. *Reflexión Política*, 21(43), 90-106.
- Valero, Ó. (2016). *Régimen de pensiones en las convenciones colectivas de trabajo*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.
- Ventura, M. (2004). Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales. *Revista IIDH*, 40, 87-131.
- Villar, L.; Flórez, C.; Forero, D.; Valencia-López, N.; Puerta, N. & Botero, F. (2015). *Protección económica a la población mayor en Colombia*. Bogotá: Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo [Fedesarrollo]; Fundación Saldarriaga Concha.

Normatividad

- Congreso de la República. (25 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.

Presidencia de la República. (26 de julio de 2003). *Decreto 2090. Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades*. Diario Oficial: 45.262.

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. (10 de noviembre de 2016). *Decreto 1833. Por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones*. Diario Oficial: 50.053.

Presidencia de la República. (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 número 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. (15 de abril de 2020). *Decreto Legislativo 565. Por el cual se implementa una medida temporal con el fin de proteger los derechos de los beneficiarios del Servicio Social Complementario, denominado Beneficios Económicos Periódicos BEPS, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*. Diario Oficial: 51.286.

Jurisprudencia

Corte Constitucional. (15 de septiembre de 2008). *Sentencia T-893*. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Referencia: expediente T-1938197.

Corte Constitucional. (11 de septiembre de 2015). Sentencia T-589. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo. Referencia: Expediente T-4.970.404.

Corte Constitucional. (13 de marzo de 2019). Sentencia C-110. Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo. Referencia: Expediente OG-158.

Corte Constitucional. (30 de abril de 2019). Sentencia T-175. Magistrado Ponente: Antonio José Lizarazo Ocampo. Referencia: Expediente T-6.190.251.

Corte Constitucional. (19 de junio de 2019). Sentencia SU-273. Magistrado Ponente: Carlos Bernal Pulido. Referencia: Expediente T-5.457.363, T-5.513.941 y T-5.516.632.

Corte Constitucional. (17 de junio de 2020). Sentencia C-182. Magistrado Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado. Referencia: Expediente RE-291.

Documentos de política

Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES]. (1995). CONPES 2793. Envejecimiento y Vejez. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación [DNP].

Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES]. (1996). CONPES 2833. Fondo de Solidaridad Pensional. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación [DNP].

Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES]. (1998). CONPES 2989. Fondo de Solidaridad Pensional 1998. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación [DNP].

Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES]. (2002). CONPES 60. Fondo de Solidaridad Pensional: pautas para un mejor desempeño 2002. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación [DNP].

Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES]. (2003). CONPES 70. El nuevo papel del Fondo de Solidaridad Pensional. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación [DNP].

Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES]. (2004). CONPES 78. Ajustes a los requisitos del Programa de Protección Social al Adulto Mayor Subcuenta de Subsistencia – Fondo de Solidaridad Pensional. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación [DNP].

Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES]. (2004). CONPES 82. Ampliación de la cobertura y criterios para la distribución de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional – Subcuenta Subsistencia. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación [DNP].

Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES]. (2005). CONPES 3337. Administración de los recursos de los fondos especiales adscritos al Ministerio de la Protección Social. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación [DNP].

Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES]. (2007). CONPES 105. Fondo de Solidaridad Pensional: ampliación de cobertura y ajustes en los requisitos y operación. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación [DNP].

Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES]. (2009). CONPES 3605. Requisitos de acceso al programa subsidiado de aporte a la pensión financiado con los recursos de la subcuenta de solidaridad del Fondo de Solidaridad Pensional. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación [DNP].

Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES]. (2012). CONPES 156. Diseño e implementación de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). Bogotá: Departamento Nacional de Planeación [DNP].