

# Documento Conpes

Consejo Nacional de Política Económica y Social  
República de Colombia  
Departamento Nacional de Planeación



**3605**

**REQUISITOS DE ACCESO AL PROGRAMA SUBSIDIADO DE APOORTE A LA  
PENSIÓN FINANCIADO CON LOS RECURSOS DE LA SUBCUENTA DE  
SOLIDARIDAD DEL FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL**

**Ministerio de Protección Social  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
Ministerio del Interior y de Justicia  
Departamento Nacional de Planeación – DDS – DEE**

**Versión aprobada**

**Bogotá D.C., 10 de Septiembre de 2009**

## **Resumen**

Teniendo en cuenta que la ley 100 de 1993 y **la ley 1151 de 2007 facultan** al Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES- para establecer los requisitos de ingreso al Programa de Subsidio al Aporte en pensión financiado con el Fondo de Solidaridad Pensional, Subcuenta de Solidaridad, este Documento presenta a consideración del mencionado organismo los 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, para grupos de población vulnerable.

**Clasificación:** Escriba el Código de Clasificación del documento usando el Esquema de Clasificación para Documentos Conpes, el cual está disponible en las Guías del Sistema en <http://sisconpes>. Introduzca todos los códigos que considere pertinentes.

**Palabras Claves:** Fondo de Solidaridad Pensional, Sistema Pensional, Pensiones, Pensiones Solidarias.

## INTRODUCCIÓN

El presente documento tiene como objetivo someter a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES, los 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, para grupos de población vulnerable, en desarrollo del numeral 3.3 del artículo 6° de la Ley 1151 de 2007, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado comunitario: desarrollo para todos” (PND 2006-2010).

Señala la Ley 1151 de 2007 que la estrategia de equidad y reducción de la pobreza consiste en lograr que los colombianos tengan igualdad de oportunidades en el acceso y la calidad de un conjunto básico de servicios sociales que en el futuro les permitan contar con ingresos suficientes para llevar una vida digna.

Dentro de las condiciones necesarias para disminuir los niveles de pobreza y desigualdad, el PND 2006-2010 incluye garantizar el funcionamiento adecuado de los mecanismos de aseguramiento, reduciendo la vulnerabilidad de la población y creando las herramientas para que los grupos rezagados superen las condiciones adversas que enfrentan. En este orden de ideas la propuesta que se someterá a consideración del Conpes, permitirá dar acceso a los beneficios de subsidio a la cotización que aquí se especifican buscando con ellos que mas personas de bajos ingresos puedan ser beneficiarios de este programa y por tanto tengan una mayor probabilidad de adquirir el derecho efectivo a la pensión.

Por estas razones en el numeral 3.3 del artículo 6° del PND 2006-2010 se estableció la posibilidad de modificar los requisitos de acceso al Fondo: edad y semanas de cotización, disponiendo lo siguiente.

“... Así mismo podrán ser beneficiarios de los subsidios para el aporte de pensión de que trata la Subcuenta de Solidaridad este grupo poblacional y otros grupos que se podrán definir de acuerdo con los lineamientos y los requisitos de acceso que establezca el Conpes y reglamente el Gobierno Nacional...” (Subraya nuestra)

## ANTECEDENTES

Con el objeto de subsidiar los aportes al Sistema General de Pensiones de los trabajadores informales de bajos ingresos, de los sectores urbano y rural, la Ley 100 de 1993 creó el Fondo de Solidaridad Pensional FSP – Subcuenta de Solidaridad<sup>1</sup>. Se buscaba así ampliar la cobertura del régimen pensional extendiéndola hacia los grupos que por sus características socioeconómicas no tienen acceso a la seguridad social.

Para ampliar la cobertura del Programa Subsidiado de Aporte a la Pensión del Fondo de Solidaridad Pensional se han presentado 8 documentos CONPES durante 15 años a partir de 1994 de acuerdo con lo establecido en el artículo 28 de la Ley 100 de 1993<sup>2</sup>.

Estos documentos han determinado planes de cobertura con los que se busca beneficiar con subsidios a grupos de población rural y urbana y se han establecido los requisitos de edad, porcentajes de subsidios, semanas mínimas de cotización para el ingreso, tiempo de duración del beneficio y determinación de los grupos poblacionales.

Con la expedición del Conpes 70 del 28 de mayo de 2003 se formuló la política del Gobierno Nacional frente al Fondo de Solidaridad Pensional, de acuerdo con la reforma pensional de la Ley 797 de 2003; esta ley estableció como requisito de edad para acceder al Fondo 55 años para los afiliados al ISS, y 58 para los vinculados a las Administradoras de Fondos de Pensiones del Régimen de Ahorro Individual, bajo el supuesto de que estas personas por su edad tienen mayor conciencia de la necesidad de una pensión y por lo tanto están dispuestas a cotizar al Sistema General de Pensiones, mejorando la fidelidad al mismo.

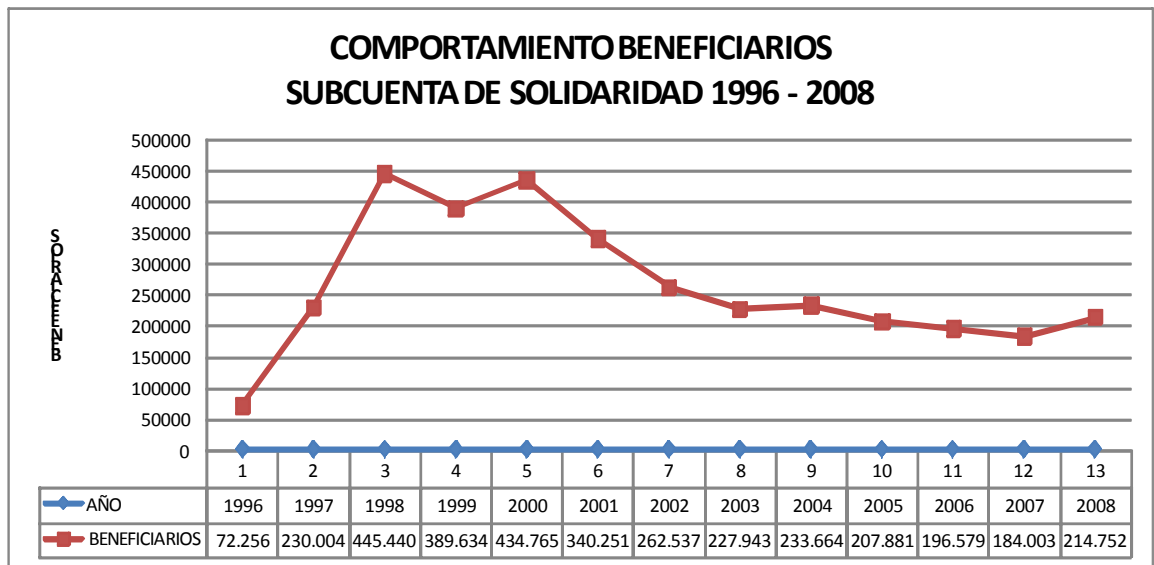
---

<sup>1</sup> Artículos 25 al 30.

<sup>2</sup> Estos documentos son: Conpes Económico 2753 de 1995; Conpes Económico 2833 de 1996; Conpes Económico 2913 de 1997; Conpes Económico 2989 de 1998; Conpes Social 60 de 2002; Conpes Social 70 de 2003; Conpes Social 82 de 2004; y, Conpes Social 105 de 2007.

## DIAGNÓSTICO

Las condiciones establecidas en la Ley 797 de 2003, para acceder al beneficio otorgado por el Fondo de Solidaridad Pensional, han limitado la afiliación de aquellos que teniendo una edad inferior a la señalada cuentan con semanas cotizadas, obteniendo como resultado una disminución en la afiliación a este programa, tal y como se puede observar en la siguiente gráfica.



En la legislación actual existen dos límites relacionados con la edad: (i) El primer límite es la edad de retiro del Fondo, establecida en el artículo 29 de la Ley 100 de 1993 que dispone: *“Cuando el afiliado que haya recibido subsidios del Fondo de Solidaridad Pensional exceda de los 65 años y no cumpla con los requisitos mínimos para acceder a una pensión de vejez, la entidad administradora respectiva devolverá el monto de los aportes subsidiados con los correspondientes rendimientos financieros a dicho Fondo”*. (ii) El segundo, es la edad para el ingreso. En el artículo 8° de la Ley 797 de 2003 se establece: *“Para ser beneficiario del subsidio a los aportes, los afiliados al ISS, deberán ser mayores de 55 años y los vinculados a los fondos de pensiones deberán ser mayores de 58, siempre y cuando no tengan un capital suficiente para financiar una pensión mínima.”*

Como consecuencia de lo anterior, hoy hay una baja cobertura de la Subcuenta de Solidaridad pues se tienen cubiertas únicamente 214.000 personas. Los requisitos vigentes

limitan la posibilidad de beneficiar población vulnerable mediante el mecanismo de subsidiarle el aporte al Sistema General de Pensiones, protegiéndola contra los riesgos de Invalidez, Vejez y Muerte.

Estos últimos requisitos fueron precisados en el documento Conpes Social 105 del 14 de Mayo de 2007, el cual recomendó efectuar algunos ajustes que normativamente se podían llevar a cabo y en desarrollo del mismo, a través del Decreto 3771 de 2007 se disminuyó el requisito de semanas de cotización requeridas para acceder al beneficio del subsidio, para aquellas personas que accedieran con las edades señaladas por la Ley 797 de 2003 pasando de 650 a 500 semanas.

Ahora bien, el requisito de la edad, fue modificado legalmente para dos grupos poblacionales así:

1. Mediante la Ley 1151 de 2007, por la cual se expide el PND 2006-2010, se previó que el grupo poblacional de discapacitados podía acceder al subsidio al aporte en pensión a cualquier edad y

2. En la Ley 1187 de 2008, de acuerdo con la cual el grupo poblacional de Madres Comunitarias tiene acceso al Fondo de Solidaridad Pensional cualquiera sea su edad.

## **JUSTIFICACIÓN**

Como ya se manifestó, a los requisitos de acceso al fondo para otros grupos poblacionales se refirió también la Ley 1151 de 2007.

Esta Ley tuvo en consideración, después de un análisis especial y dada la baja participación en el sistema laboral formal, las altas tasas de desempleo y la baja duración del trabajo formal que afectan la afiliación y la fidelidad al Sistema General de Pensiones, generar opciones de subsidio a la cotización para algunas poblaciones que perteneciendo al grupo de trabajadores independientes quieran hacer el esfuerzo y acceder al Sistema General de Pensiones para lograr así coberturas a los riesgos de Invalidez, Vejez y Muerte.

Hoy en día los trabajadores independientes que tienen ingresos superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente y cuentan con capacidad de pago, deben afiliarse al Sistema

General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993, y asumir el pago de la totalidad de la cotización establecida.

Sin embargo, es un hecho cierto que existen grupos de población de trabajadores independientes que por sus condiciones socioeconómicas y laborales no pueden afiliarse al Sistema General de Pensiones, y por ende obtener una pensión, toda vez que aunque cuentan con recursos hasta de un (1) salario mínimo legal mensual vigente no pueden cumplir con el requisito de aportar sobre el mismo Ingreso Base de Cotización para el Sistema General de Seguridad Social en Salud que para el Sistema General de Pensiones, quedando desprotegidos contra el riesgo de Invalidez, Vejez y Muerte. Estas personas prefieren aportar únicamente, al Sistema General de Seguridad Social en Salud, pues consideran prioritario para ellos la cobertura del riesgo que asume este régimen. Por esta razón, la Ley 1250 de 2008, previó que quienes tienen ingresos mensuales inferiores o iguales a un (1) salario mínimo legal mensual vigente, no están obligados a cotizar al Sistema General de Pensiones durante los tres años siguientes a la expedición de la aludida ley.

En otros casos, si bien estos trabajadores de máximo un (1) salario mínimo pueden cotizar al Sistema General de Pensiones, no tienen la suficiente capacidad de pago para asumir la totalidad del aporte durante tiempos prolongados, y por ello a través de la Subcuenta de Solidaridad del Fondo de Solidaridad Pensional se les buscaría subsidiar parte de la cotización, por periodos continuos o discontinuos.

Así las cosas, para el grupo poblacional que alcanza un ingreso de un (1) salario mínimo legal mensual vigente, actualmente se evidencian restricciones para acceder al Fondo de Solidaridad Pensional que guardan relación con los requisitos vigentes. Estos requisitos, sumados a la realidad económica del país y a las pocas oportunidades de ingresar al mercado laboral formal, determinan la necesidad de volver a flexibilizar los requisitos, disminuyendo la edad para acceder al beneficio pero armonizándola con el número de semanas cotizadas.

En este sentido, se han recibido solicitudes por parte de diferentes grupos poblacionales, entre otros de los siguientes: La asociación de equipajeros del aeropuerto El Dorado, los pastores de las iglesias cristianas, los Concejales de los municipios de categorías 4, 5 y 6, casi

11.000 personas, a quienes el ente territorial les garantiza las prestaciones médico asistenciales a través del Sistema General de Seguridad Social en Salud o de una aseguradora, y quienes tienen a su cargo el pago de los aportes al Sistema General de Pensiones, al cual deben afiliarse como trabajadores independientes y trabajadores independientes particulares que por su edad no tienen actualmente acceso al Fondo de Solidaridad Pensional.

De acuerdo con lo anteriormente señalado es clara la necesidad de flexibilizar los requisitos como más adelante se especifica, se considera que igualmente debe exigirse un número mínimo de semanas cotizadas, pues este mínimo demuestra el interés de las personas para acceder al Sistema General de Pensiones. Además estas semanas sumadas a las que se coticen mediante la temporalidad del subsidio, son las que permitirán que finalmente estas personas tengan una mayor probabilidad de adquirir el derecho efectivo a la pensión.

### **OBJETIVO GENERAL**

Teniendo en cuenta que uno de los grandes retos de la política de Seguridad Social, es ampliar la cobertura del Sistema General de Pensiones incluyendo a la población durante su etapa productiva, con el propósito de que al llegar a la edad de retiro cuenten con un ingreso que le permita mantener su subsistencia, este Documento busca hacer especial énfasis en la población de los trabajadores independientes.

La propuesta que se somete a consideración por tanto, consiste en permitirle al grupo poblacional de trabajadores independientes, tanto del sector rural como urbano, acceder a la Subcuenta de Solidaridad del Fondo de Solidaridad Pensional, siempre y cuando cumpla los siguientes requisitos:

1. Tener cotizaciones por 250 semanas como mínimo previas a otorgamiento del subsidio.
2. Ser mayores de 35 años y menores de 55 años, si son afiliados del ISS.
3. Ser mayores de 35 años y menores de 58 años, si son afiliados al Régimen de Ahorro Individual, siempre y cuando no tengan el capital suficiente para financiar una pensión mínima.

4. Estar cobijado por el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

5. En el caso de los concejales, además de los requisitos anteriores, deben pertenecer a municipios de categoría 4, 5 o 6 y el subsidio se mantendrá sólo por el periodo en el que se ostente esta calidad y siempre y cuando el municipio en el que se ejerza pertenezca a alguna de dichas categorías..

El monto del subsidio para los trabajadores independientes, tanto del sector rural como urbano, será del 75% y el máximo de tiempo a subsidiar, será de 650 semanas. Es importante aclarar que en el caso de los concejales que accedan al beneficio, serán ellos y no el municipio quien aporte el 25% restante de la cotización.

Los beneficiarios del Fondo de Solidaridad Pensional antes de la expedición de la reglamentación, continuarán recibiendo el subsidio en las mismas condiciones establecidas al momento de su ingreso.

Así las cosas, los grupos beneficiarios a partir de este año, seguirán siendo:

Trabajadores independientes del sector rural y urbano, los miembros de las cooperativas de trabajo asociado y otras formas asociativas de producción urbana y rural, trabajadores discapacitados, madres comunitarias y personas desempleadas que no tengan recursos para financiar la totalidad de los aportes y los requisitos serán los que se describen en el siguiente cuadro:

**CUADRO No. 1. REQUISITOS Y BENEFICIOS ACTUALES POR GRUPO DE POBLACIÓN PARA ACCEDER AL PROGRAMA DE APOYO AL APOORTE DE PENSIÓN**

GRUPO POBLACIONAL	CONDICIONES		BENEFICIOS	
	EDAD	SEMANAS PREVIAS	TIEMPO DEL SUBSIDIO (SEMANAS)	PORCENTAJE DEL SUBSIDIO
TRABAJADORES INDEPENDIENTES DEL SECTOR RURAL Y URBANO	RPMPD > 35 años y < 55 años	250	650	75%
	RAIS > 35 años y < 58 años			
	RPMPD > 55 años	500	500	75%
	RAIS > 58 años			
CONCEJALES (MPIOs CATEGORIAS 4, 5 Y 6) <sup>(1)</sup>	RPMPD > 35 años y < 55 años	250	650	75%
	RAIS > 35 años y < 58 años			
	RPMPD > 55 años	500	500	75%
	RAIS > 58 años			
TRABAJADORES DISCAPACITADOS	SIN	500	750	95%
MADRES COMUNITARIAS	SIN	SIN	750	80%
DESOCUPADOS	RPMPD > 55 años	500	650	70%
	RAIS > 58 años			

Por otra parte para aquellas personas que siendo independientes definitivamente su ingreso no les permita acceder a estas opciones, o para aquellas personas que habiendo cotizado, definitivamente por su edad y demás requisitos no alcanzarán a acceder a una pensión, el Acto Legislativo No 01 de 2005, modificadorio del artículo 48 de la Constitución Política y la Ley 1328 de 2009 ha previsto el otorgamiento de un beneficio económico periódico, financiado también con los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional el cual se encuentra en proceso de reglamentación.

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.

**CUADRO No. 2. BALANCE DEL FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL PARA  
FINANCIAR EL PROGRAMA DE BEP's**

<b>I. Subsistencia</b>			
	<b>Concepto</b>	<b>VPN</b>	<b>% del PIB</b>
<b>1.1 Total Ingresos</b>		<b>10.294.420</b>	<b>2,6%</b>
	Aportes 50% del 1%	5.144.647	1,3%
	Aportes Diferenciales	509.451	0,1%
	Aportes de Pensionados	745.830	0,2%
	Rendimientos Financieros	1.161.703	0,3%
	Aportes de la Nación para PPSAM y Juan Luis	2.732.788	0,7%
<b>1.2. Pagos</b>		<b>8.779.740</b>	<b>2,2%</b>
<b>1.3. Balance</b>		<b>1.514.680</b>	<b>0,4%</b>
<b>II. Solidaridad</b>			
	<b>Concepto</b>	<b>VPN</b>	<b>% del PIB</b>
<b>2.1. Total Ingresos</b>		<b>14.887.559</b>	<b>3,0%</b>
	Aportes del 50% del 1%	8.413.144	1,4%
	Rendimientos Financieros	6.474.415	1,7%
	Multas y Sanciones	-	0,0%
	Intereses de Mora.	-	0,0%
<b>2.2 Pagos</b>		<b>3.819.607</b>	<b>1,0%</b>
<b>2.3 Balance</b>		<b>11.067.952</b>	<b>2,1%</b>
<b>III. Balance Consolidado</b>			
	<b>Concepto</b>	<b>VPN</b>	<b>% del PIB</b>
<b>3.1. Subsistencia (1.3)</b>		<b>1.514.680</b>	<b>0,4%</b>
<b>3.2. Solidaridad (2.3)</b>		<b>11.067.952</b>	<b>2,1%</b>
<b>3.3 Portafolio</b>		<b>2.344.568</b>	<b>0,6%</b>
	Subsistencia	377.619	0,1%
	Solidaridad	1.966.948	0,5%
<b>3.4 Balance Neto del Fondo de Solidaridad Pensional</b>		<b>14.927.199,1</b>	<b>3,0%</b>
<b>IV. Costo del Subsidio para los BEPs</b>			
		<b>VPN</b>	<b>% del PIB</b>
<b>4.1 Valor Subsidio de los BEPs</b>		<b>12.037.051</b>	<b>3,1%</b>

fuelle: DNP-DEE

En este sentido, los resultados de las proyecciones del DNP, las cuales se basan en el comportamiento que hasta la fecha presentan tanto los pagos de la Subcuenta de Subsistencia, como la de Solidaridad, así como el comportamiento de cobertura de la primera, dan como resultado una disponibilidad de recursos para financiar el valor de los subsidios otorgados a través de BEP's de alrededor de 3.1% del PIB.

## **RECOMENDACIONES**

El Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al CONPES:

- Aprobar las medidas contempladas en este Documento Conpes.
- Solicitar al Gobierno Nacional expedir la reglamentación necesaria para adoptar las medidas aprobadas.
- Solicitar al Gobierno Nacional, que expida, en el menor tiempo posible la reglamentación necesaria para el desarrollo del Sistema de Beneficios Económicos Periódicos, previsto como medida de protección complementaria por el Acto Legislativo 01 de 2005 y desarrollado por la Ley 1328 de 2009 para aquellas personas que por baja capacidad de pago no puedan acceder al Sistema General de Pensiones.