**PROYECTO DE LEY \_\_\_\_\_\_**

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN DEL ADULTO MAYOR Y SE FORTALECE LA POLÍTICA DE ENVEJECIMIENTO”.**

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1. Objeto.** Esta ley tiene por objeto tomar medidas que garanticen la protección de los Adultos Mayores, fortalecer las garantías con las que cuentan los beneficiarios de la Ley 1276 de 2009 y mejorar el control y gestión de los recursos destinados al cuidado de los Adultos Mayores.

**Artículo 2. Ámbito de aplicación**. Serán beneficiarios de esta los adultos mayores del país, en especial los beneficiarios de la Ley 1276 de 2009 o cualquier otra estrategia que la modifique o la reemplace.

**Artículo 3. Política Pública Integral del Cuidado y Protección del Adulto Mayor.** El Ministerio de Salud, en el año siguiente a la promulgación de esta Ley, ampliará la Política Pública Decenal de Envejecimiento y Vejez, con planes, programas y metas anualizadas para poder continuar en la búsqueda del cumplimiento del artículo 46 de la Constitución Nacional. Todo gasto de orden nacional que busque atender esta población deberá estar justificado en los lineamentos de esta política pública.

**Parágrafo 1.** La anterior disposición podrá ser el lineamiento guía para la formulación y ejecución de los recursos que los entes territoriales destinen a la atención de la población Adulta Mayor.

**Parágrafo 2.** La política pública de la que trata el presente artículo se deberá formular e implementar aplicando principios rectores que incluyan la participación, la igualdad y los enfoques territorial y diferenciales.

**Artículo 4. Política de Preparación Para el Retiro.** Todo trabajador afiliado a una Caja de Compensación gozará de programas destinados a la preparación de su retiro y la ayuda psicosocial para el momento en que finalice su vida laboral, por lo menos 2 veces por cada año trabajado. El programa se deberá formular e implementar aplicando principios que incluyan la igualdad y los enfoques territorial y diferenciales. El Ministerio de Trabajo reglamentará la materia.

**Artículo 5. Política de Capacitación para cuidadores y cuidadoras del Adulto Mayor.** Las Cajas de Compensación Familiar deberán crear programas especiales de capacitación para los cuidados del Adulto Mayor y hará parte de la estrategia de protección al cesante para que estos puedan vincularse a los programas que se ejecuten dentro de la política del Adulto Mayor por parte de las Cajas de Compensación Familiar. El programa se deberá formular e implementar aplicando principios que incluyan la igualdad y los enfoques territorial y diferenciales. El Ministerio de Trabajo reglamentará la materia.

**Artículo 6. Control a los recursos del Adulto Mayor.** La Contraloría General de la Nación realizará un informe anual al Congreso de la República recopilando la gestión anual de todos los recursos destinados por el Estado para la atención de la población Adulta Mayor del país. Su presentación se realizará en las Comisiones Séptimas Conjuntas, con presencia de los Ministerios de trabajo y salud y la Superintendencia de Subsidio Familiar o quien haga sus veces.

**Parágrafo 1**. Para la recolección de la información relacionada con la gestión de recursos de los entes territoriales, la Contraloría General de la Nación coordinará este informe con las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales.

**Artículo 7. Atención preventiva en salud.** Las Empresas Promotoras de Salud deberán establecer planes, para poder progresivamente, implementar una prestación de atención preventiva en salud integral de manera domiciliaria a los beneficiarios del Ley 1276 de 2009, por lo menos una vez cada mes. La atención deberá ser integral, que busque prevenir cualquier daño en la salud de los beneficiarios de los Centro de Vida y Centros de Bienestar.

**Parágrafo.** Adicionalmente las Empresas Promotoras de Salud prestarán ayuda logística y de capital humano a los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009, para el control de salud de los Adultos Mayores.

**Artículo 8. Subsidio para pago de servicios públicos.** Los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009, recibirán financiación por parte de los entes territoriales y el gobierno nacional, para subsidiarel pago de servicios públicos. Éste será determinado por la Superintendencia de Servicios Públicos o quien haga sus veces.

**Páragrafo.** En el caso de los entes territoriales distritos especiales y municipios de categorías 1 y 2 este subsidio será obligatorio, mientras que para los municipios de categoría 3, 4, 5 y 6 será optativo.

**Artículo 9. Giro temprano de recursos.** Las entidades territoriales obligadas a contratar los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009 deberán antes del 15 de enero de cada vigencia fiscal, asignar los recursos y hacer la respectiva contratación teniendo en cuenta el número de Adultos Mayores beneficiados en la vigencia anterior.

**Artículo 10. Sanción por el giro de los recursos.** Los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009 que reciban su giro presupuestal con tiempo de mora, recibirán como compensación por parte de la entidad territorial el monto adicional igual a los intereses durante el tiempo de mora adicional y una sanción determinada por el Gobierno Nacional.

**Artículo 11. Vigencias y derogatorias.** La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga cualquier disposición que le sea contraria.

**VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA**

**Representante a la Cámara por Santander.**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

* OBJETO DE LA LEY

Con esta iniciativa se pretende garantizar el acceso de los adultos mayores a los servicios complementarios de seguridad social y la atención de programas especiales que dignifiquen el envejecimiento en Colombia. Promoviendo, además, un control más eficiente, coordinado y vigilado de los recursos públicos para el Adulto Mayor. Se busca entonces tomar medidas para ayudar a subsanar la grave crisis social por la que pasan los Adultos mayores del país.

Esto a través de medidas que creen o fortalezcan la acción pública frente al envejecimiento y a la población adulta mayor del país. Este proyecto toma cuatro diferentes medidas para fortalecer la protección y servicios para el adulto mayor.

El proyecto busca tomar medidas para garantizar el efectivo usos de los recursos públicos para la población adulta mayor del país, creando, bajo la Contraloría General de la Nación, un informe anual al Congreso de la República recopilando la gestión anual de todos los recursos destinados por el Estado para la atención de la población Adulta Mayor del país. Su presentación se realizará en las Comisiones Séptimas Conjuntas, con presencia de los Ministerios de Trabajo y Salud y la Superintendencia de Subsidio Familiar o quien haga sus veces. Adicionalmente, se crea la obligatoriedad del giro temprano de recursos a los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009, adicionalmente de una sanción a quien viole esta norma.

Este proyecto de ley busca fortalecer los programas de protección a la vejez, creando la obligación a las Cajas de Compensación Familiar de crear programas especiales de capacitación para los cuidados del Adulto Mayor que harán parte de la estrategia de protección al cesante para que estos puedan vincularse a los programas que se ejecuten dentro de la política del Adulto Mayor por parte de las Cajas de Compensación Familiar. Adicionalmente, se fortalecen los programas de apoyo al retiro del trabajador próximo a pensionarse.

* **MARCO JURÍDICO**

**Constitucional**

No hay duda respecto a la protección constitucional, legal y jurisprudencial que se le ha otorgado en materia laboral a la población adulta mayor del país, dirigida a todas las personas sin distinción alguna, bien sea que se desenvuelvan como trabajador o no.

La Constitución Política en sus artículos 46 y 47 establece:

*Artículo 46. El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria.*

*El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.*

*Artículo 47. El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran[[1]](#footnote-1).*

En línea, nuestro estatuto superior continúa reiterando en su canon 48 que *"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*..."[[2]](#footnote-2).

Así mismo, la efectividad del ejercicio de los derechos de la población adulta mayor está sometida a la vigencia directa del Congreso, y debe propender por lograr la pensión de vejez y una protección integral en seguridad social en las funciones de lo establecido en el artículo 53 de la Carta Política, como se verá:

*"Artículo 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:*

*Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.*

*El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.*

*Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna.*

*La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores"[[3]](#footnote-3).*

Es así como la Constitución establece en cabeza del Estado colombiano la protección especial de este grupo de personas, específicamente una población vulnerable, que, por sus condiciones particulares y su posición de indefensión dentro de la sociedad, pueden ser susceptibles de abusos y discriminación, como es el caso de las personas que, por su avanzada edad, que se encuentren en situación de debilidad.

* **CONTEXTO**

Esta iniciativa parte de la necesidad de salvaguardar el derecho a la pensión que deberían gozar los trabajadores, dado la grave crisis que vive el país a la hora de hablar de cobertura pensional. Pues según cifras de Fedesarrollo

*"El sistema pensional colombiano que se originó en la reforma de la Ley 100 no ha logrado solventar de forma satisfactoria las funciones de protección social que debe cumplir. Presenta problemas de baja cobertura, ineficacia de los mecanismos de solidaridad, inequidad en los subsidios otorgados y un alto costo fiscal"[[4]](#footnote-4)*.

La crisis de cobertura manifestada se aprecia a la hora de analizar los dos componentes que se utilizan para medir la cobertura la acumulada de ahorro de los cotizantes durante su vida laboral y la des acumulada que el porcentaje de adultos mayores que recibe una pensión:

*"En términos de la fase de acumulación, los niveles de cobertura del sistema en la población activa son apenas cercanos al 35%. El problema más grave es que las tasas más bajas de cotización se concentran precisamente en la población más vulnerable (panel B). Además, los trabajadores que logran aportar a pensión tienen que mostrar una alta densidad en las cotizaciones para cumplir los requisitos para una pensión mínima".*

*"La cobertura en la fase de desacumulación, esto es, el porcentaje de adultos mayores que recibe una pensión, resulta en la actualidad inferior al 25% de acuerdo con estimaciones realizadas a partir de encuestas de hogares. Más preocupante aún es que según varios estudios, como Núñez y Castañeda (2012) y Vaca (2012), el porcentaje de los actuales trabajadores afiliados que cumplirá los requisitos mínimos para una pensión en el futuro se reduciría a alrededor del 17%.* López y Lasso (2012), por su parte, estiman que la probabilidad de pensionarse de los actuales trabajadores es mucho menor, de 8,7% para el RPM y 11,1% para el RAIS, con una probabilidad mucho menor de los no calificados (1,5%) que de los calificados (35%-45%)*".*

*"El porcentaje de cotizantes activos dentro de la población ocupada es de cerca del 35%, del total de la población mayor en edad de pensionarse apenas 24% cuentan con una pensión contributiva de alguno de los dos regímenes, y se estima que bajo los parámetros actuales esta cifra se reduzca a niveles cercanos al 17% en 2050".*

*"Los bajos niveles de cobertura del sistema pensional colombiano, tanto en términos del porcentaje de cotizantes como del porcentaje de adultos mayores que reciben una pensión, responden en alto grado a la alta incidencia de la informalidad laboral en Colombia"[[5]](#footnote-5).*

Adicionalmente, este mismo escenario de crisis lo ha reconocido la ANIF:

*"Paradójicamente, bajo un escenario de este tipo, los pagos pensionales a cargo del fisco estarían descendiendo de sus niveles actuales del 4.1% del PIB hacia el 1.1% del PIB en 2050. Esto se explica por la baja cobertura pensional de solo el 30%, lo cual representará todo un drama social, ya que la población mayor de 60 años se habrá prácticamente triplicado (pasando de 5.5 millones a 15 millones hacia 2050). Cabe recordar que el RPM actualmente cuenta con el 27% de los afiliados y atiende el 95% de los pensionados, pero debido a las altas exigencias de tiempo y densidad de cotización (mínimo 25 años) estas obligaciones pensionales se irán diluyendo en el tiempo, dejándonos con menor presión fiscal, pero con esa preocupante 'bomba social' de gran cantidad de ancianos con riesgo de indigencia"[[6]](#footnote-6).*

**Determinantes sociales de la salud, medicina social y salud colectiva en adulto mayor**

La Organización Mundial de la Salud (OMS) declara que el envejecimiento es un proceso fisiológico, que comienza en la concepción y ocasiona cambios en las características de las especies durante todo el ciclo de la vida; esos cambios producen una limitación de la adaptabilidad del organismo en relación con el medio.

En esta perspectiva, los adultos mayores son afectados dado que sus familiares no cuentan con el tiempo ni el espacio físico para brindar un cuidado apropiado teniendo que recurrir en muchos casos al recurso del hogar geriátrico, teniendo en cuenta que hay leyes que aplican los cuidados básicos que se deben tener con el adulto mayor; estas políticas son intervenciones de la Resolución 412 de 2000 con la promoción de estilos de vida saludable.

La palabra clave en el momento de hablar de los Determinantes Sociales de la Salud es circunstancias, pues en estas se encuentra cada uno de los ítems para explicar la situación de una persona. Su entorno, por ejemplo, termina por ser importante dentro de estos ítems, con ello se determinan las condiciones de vida que posee una persona y si estas dignifican su calidad de vida, en este caso concierne la situación del Adulto Mayor. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), este se considera como una lucha para las mejoras de las condiciones de vida cotidianas, algo que en la actualidad nos afecta de manera directa ya que en sociedades como la colombiana las enfermedades se han venido transformando con el transcurrir de los años. Desde las condiciones sanitarias y ambientales hasta un simple problema de objetividad mental en el momento de buscar con profundidad comportamiento social en las personas.

En el Plan Decenal de Salud 2012-2021 se contempla el componente de Convivencia Social y Salud Mental, este busca mejorar las condiciones de vida que modifican la situación en salud y disminuyen la carga de enfermedad. En sus diferentes dimensiones, el plan contempla dentro de su gestión diferencial de población vulnerable la vejez, el cual promueve la generación de espacios, además de la promoción del envejecimiento activo y el fomento de una cultura positiva de la vejez.

En consecución con las políticas de gobiernos anteriores, se puede rescatar parte de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez, en el cual se delimitaron unos lineamientos, como la creación de espacios y entornos saludables, estos pueden estar comprendidos dentro de los servicios complementarios aquí expuestos. Con esto la creación de una cultura de envejecimiento se ve favorecida en espacios de desarrollo de capacidades y competencias. Esto sin duda compagina con el objeto central de esta ley, tener a los Adultos Mayores incluidos en la sociedad, ocupados y evitando las enfermedades de tipo social.

En 1974 la Organización Mundial de la Salud publicó el informe técnico de Planificación y Organización de los Servicios Geriátricos; estos han sido trascendentales en las políticas públicas en temas de salud. En Colombia estos se ven como un servicio que termina por realizarse en términos de actividades sociales y desde la medicina como atención sociosanitaria.

La medicina social y salud colectiva también son temas de estudios contemporáneos en el área que combina la psicología con la medicina; esto como preocupación por la evolución de las enfermedades. Estos estudios se dan como complemento a la medicina tradicional, ya que se ha comprobado que no son suficientes para mejorar integralmente la calidad de vida de las personas.

**Subsidios en servicios desde la elección social de Armatya Sen**

Amartya Sen es uno de los economistas más reconocidos en la academia, laureado con el máximo reconocimiento de un Premio Nobel de Economía en 1998. Sus obras tienen base en la economía del desarrollo y bienestar. Sus estudios impulsaron y dieron a conocer dentro de la sociedad académica la teoría de la elección social, que se fundamenta sobre decisiones colectivas de interés general para una sociedad, por lo general en construcción.

La teoría de la elección social fue en primera instancia mostrada por Kenneth Arrow, pero fue Sen[[7]](#footnote-7) quien la profundizó. Dentro de esto se habla de las decisiones colectivas que deben representar y ser reflejo de las diferentes opiniones individuales, esto teniendo en cuenta un criterio social de racionalización. Las políticas públicas juegan un papel importante, ya que en últimas terminan por representar estas opiniones, logrando su legitimidad. Ahora bien, la valoración social que tanto se habla en esta teoría se construye mediante nodos y redes de confianza, en este caso esta valoración por el Adulto Mayor termina por ser un criterio social de aceptación, ya que le concierne a toda la sociedad.

En la puesta panorámica de la sociedad colombiana, esta tiene a la familia como su núcleo de gestación social, y en un porcentaje mayor todas tiene algún o varios Adultos Mayores en su composición. Con esto se cumple la teoría de consistencia de regla de mayoría, que en últimas define el grado de interés legítimo por alguna decisión colectiva. Frente a esto, Sen[[8]](#footnote-8) dispone unos tipos de agregación, entendiéndose por agregación como la afectación que se tome por la misma decisión. De acuerdo con esto, entonces se plantearían dos casos, (1) la agregación de los pasivos, que pueden estar relacionados con actores distintos a los adultos mayores, como el Gobierno, los prestadores de servicios, las familias, la sociedad en su cotidianidad; estos representarían su agregación en el diseño y aplicación de la ley; (2) la agregación de los activos, quienes estarían beneficiándose de esta ley, estos representarían su agregación en la aceptación de su situación mediante los servicios complementarios, entendiendo estos como parte importante de su inclusión social activa.

El Decreto 784 de 1989, que reglamenta las leyes 21 de 1982 y 71 de 1988, ordena el subsidio familiar en servicios, dentro de los cuales irían estos servicios complementarios propuestos por esta ley. En teoría y basados en la conceptualización que tiene Sen como justicia, *"este enfatiza que lo que crea bienestar no son los bienes y servicios como tales, sino las oportunidades funcionales y capacidades de desarrollo que genera su posesión. Un concepto de justicia debe presuponer la igualdad de oportunidades para todos los individuos, en la medida de lo posible"*(Plata, 1999)[[9]](#footnote-9). Esto magnifica la utilización funcional que se quiere con estos servicios complementarios hacia los adultos mayores, que además de manejarse con criterios de medicina social y salud colectiva, terminan por ser una extensión de concepto cerrado de justicia y oportunidades sociales. En este caso la "sustitución" de beneficios por servicios económicos cumple con este rol.

**VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA**

**Representante a la Cámara por Santander.**

1. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia de 1991.

   Ver enlace: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\_politica\_1991.html. [↑](#footnote-ref-1)
2. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia de 1991.

   Ver enlace: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\_politica\_1991.html. [↑](#footnote-ref-2)
3. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia de 1991.

   Ver enlace: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\_politica\_1991.html. [↑](#footnote-ref-3)
4. Villar, Leonardo et al. Elementos para una propuesta de reforma del sistema de protección económica para la vejez en Colombia. 2018. [↑](#footnote-ref-4)
5. Villar, Leonardo et al. Elementos para una propuesta de reforma del sistema de protección económica para la vejez en Colombia. 2018. [↑](#footnote-ref-5)
6. Clavijo, Sergio et al. Elementos para una Reforma Estructural Pensional (REP). Documento de trabajo. Bogotá: Anif, 2017. [↑](#footnote-ref-6)
7. SEN, Amartya. ¿Por qué la equidad en salud? Revista Panamericana de Salud Pública, 2002, vol. 11, pp. 302-309. [↑](#footnote-ref-7)
8. SEN, Amartya. ¿Por qué la equidad en salud? Revista Panamericana de Salud Pública, 2002, vol. 11, pp. 302-309. [↑](#footnote-ref-8)
9. Pérez, Leobardo Plata. Amartya Sen y la economía del bienestar. Estudios económicos, 1999, pp. 3-32. [↑](#footnote-ref-9)