



GOBIERNO  
DE COLOMBIA



MINSALUD

August.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201811401101041

Fecha: 10-09-2018

Página 1 de 6

Bogotá D.C.,

Doctor  
**ORLANDO ALFONSO CLAVIJO CLAVIJO**  
Comisión Séptima Constitucional  
Cámara de Representantes  
Carrera 7ª N° 8 – 68  
Bogotá D.C.



**ASUNTO:** Concepto sobre el **PL 045/18 (C)** “por medio [de la] cual se establece el subsidio económico al adulto mayor y se dictan otras disposiciones”.

Señor secretario,

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 566 de 2018.

Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

## 1. CONTENIDO

La propuesta legislativa dispone:

**Artículo 1°.** *Del objeto.* La presente ley establece el subsidio económico para el adulto mayor, como una de las formas para garantizar la calidad de vida y el goce efectivo de derechos de los adultos mayores en Colombia.

**Artículo 2°.** El subsidio económico al adulto mayor consistirá en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abonará al adulto mayor, siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos por el Gobierno [N]acional

Carrera 13 No.32-76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C

Teléfono:(57-1)3305000 - Línea gratuita: 018000952525 Fax: (57-1)3305050 - [www.minsalud.gov.co](http://www.minsalud.gov.co)



**Al contestar por favor cite estos datos:**

Radicado No.: **201811401101041**

Fecha: **10-09-2018**

Página 2 de 6

La asignación del subsidio económico aumentará anualmente y tendrá una cobertura en todo el territorio nacional.

**Parágrafo.** El monto y los requisitos del subsidio económico serán fijados por el Gobierno [N]acional junto con los integrantes del Consejo Nacional del adulto mayor

**Artículo 3°.** *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga disposiciones legales o reglamentarias que le sean contrarias.

Ahora bien, en la exposición de motivos dentro de los aspectos que se tratan como fundamento, se hace referencia al panorama del envejecimiento y a la situación del adulto mayor en Colombia, dejando entrever que para abril de 2017 el gerente del consorcio Colombia Mayor “[...] advirtió que de los 5 millones de adultos mayores que tiene el país, cerca 2 millones y medio están por debajo de la línea de pobreza [...]”<sup>1</sup>.

## 2. CONSIDERACIONES

**2.1.** En primer lugar, es conducente enunciar que el Proyecto de Ley *sub examine* está dirigido a la atención primaria de las necesidades económicas del Adulto Mayor en Colombia, buscando otorgar de manera permanente subsidios a dicho tipo poblacional para permitirles una vida digna. Este propósito guarda estrecha armonía con lo previsto en la Ley 1251 de 2008: “*Por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores*”, cuyo objeto contemplado en el artículo 1°, se encamina a:

[...] proteger, promover, restablecer y defender los derechos de los adultos mayores, orientar políticas que tengan en cuenta el proceso de envejecimiento, planes y programas por parte del Estado, la sociedad civil y la familia y regular el funcionamiento de las instituciones que prestan servicios de atención y desarrollo integral de las personas en su vejez, de conformidad con el artículo 46 de la Constitución Nacional, la Declaración de los Derechos Humanos de 1948, Plan de Viena de 1982, Deberes del Hombre de 1948, la Asamblea Mundial de Madrid y los diversos Tratados y Convenios Internacionales suscritos por Colombia.

Es más, sin perjuicio de otros puntos de suma importancia, en el artículo 3° de la norma en cita también se señala los lineamientos para la formulación de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez, estableciéndose como un:

---

<sup>1</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta N° 566 de 2018.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201811401101041

Fecha: 10-09-2018

Página 3 de 6

[...] Instrumento que permite asegurar una gestión coordinada de los agentes del Estado en el sector público y privado, en el cumplimiento de los fines del Estado para satisfacer las necesidades del adulto mayor, así como la observación y conocimiento de las características propias del proceso de envejecimiento.

Acorde a tales directrices fijadas por el legislador, el Ministerio de Salud y Protección Social ha enriquecido el proceso de formulación de la POLITICA COLOMBIANA DE ENVEJECIMIENTO HUMANO Y VEJEZ 2015 – 2024, que venía desarrollando desde el año 2006, y cuya última actualización data de agosto de 2015. Esta política, fue elaborada activamente, aplicando la metodología integrada de participación social del adulto mayor, la cual es referente tanto para entidades nacionales como para departamentos, distritos y municipios, en cuyos ejes y metas se consagra la protección social integral del adulto mayor [Eje estratégico 2], que incluye los aspectos de seguridad económica y pensiones.

2.2. Si se hace un análisis normativo, se tiene que dentro del ordenamiento jurídico hay preceptos que no se deben pasar por alto sobre la materia con el ánimo de no generar duplicidad. Al respecto, puede hacerse referencia a **i) la Ley 100 de 1993**: “*Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones*”, toda vez que en su Libro IV, relativo a los servicios sociales complementarios, determina:

- El programa de auxilios y requisitos para personas de 65 años o más, siempre que cumplan con los presupuestos requeridos (art. 257).
- El objeto del programa y porcentaje de apoyo (art. 258).
- La pérdida de la prestación especial por vejez (art. 259).
- El reconocimiento, administración y control de la prestación especial por vejez (art. 260).

A su turno, **ii) la Ley 797 de 2013**: “*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*”, comprende:

- La modificación y adición de literales del artículo 13 de la Ley 100 de 1993 (art. 2) relacionado con las características del Sistema General de Pensiones. De ahí que valga la pena aludir que:



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201811401101041

Fecha: 10-09-2018

Página 4 de 6

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 comunitarias 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.

- La modificación del artículo 27 de la Ley 100 de 1993 (art. 8) asociado con la organización de la fuente de financiación por medio de la subcuenta de subsistencia del fondo de solidaridad pensional.

En lo concerniente a **iii) la Ley 1912 de 2018: "Por la cual se brindan condiciones para mejorar la calidad de vida del adulto mayor en Colombia"**, se tiene:

**Artículo 1º. Del objeto.** La presente ley establece que el valor de los auxilios o subsidios en dinero dirigidos y otorgados en beneficio del adulto mayor de que tratan los servicios sociales complementarios del Sistema de Seguridad Social o del Sistema de Protección Social en Colombia en vigencia de la presente ley o que llegaren a crearse podrán estar por encima del indicador de línea de pobreza que informe oficialmente el Departamento de Planeación Nacional o a la entidad que haga sus veces.

A todo esto se suma la reglamentación surtida con el Decreto 3771 de 2007: "*Por el cual se reglamenta la administración y el funcionamiento del Fondo de Solidaridad Pensional*", modificado por el Decreto 4943 de 2009: "*Por el cual se modifican los artículos 30 y 33 del Decreto 3771 de 2007*", actos administrativos con base en los cuales operó el Programa de Protección Social del Adulto Mayor (PPSAM), actualmente Programa Colombia Mayor.

**2.3.** Tras esto, cabe anotar que la propuesta legislativa dentro de su estructura y contenido no trata ni desarrolla el impacto fiscal que esta ocasionaría, como quiera que involucraría gasto público a la vez que no se especifica el monto del subsidio económico ni los recursos con los que se financiaría. En ese sentido, acorde con el artículo 7º de la Ley 819 de 2003<sup>2</sup>: "*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto,*

<sup>2</sup> **Artículo 7º. Análisis del Impacto Fiscal de las Normas.** En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo [...] Para estos propósitos,



**Al contestar por favor cite estos datos:**

Radicado No.: **201811401101041**

Fecha: **10-09-2018**

Página 5 de 6

*responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*”, es dable traer a colación lo enfatizado por la Corte Constitucional, a saber:

[...] Del anterior recuento jurisprudencial pueden deducirse las siguientes subreglas: (i) las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica, (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto”, (iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual “se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático” y (iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger la posición del Ministro [...]³.

Para estar en consonancia con el mandato estipulado en la citada ley, los desarrollos jurisprudenciales y los preceptos superiores, es necesario que se incluyan expresamente los costos fiscales que involucraría la propuesta legislativa y que además se establezcan las fuentes de ingreso adicional para el financiamiento. Lo anterior sin perjuicio de la intervención que este llamado a realizar el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo del trámite legislativo, en materia fiscal.

deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo [...] El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso [...] Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público [...] En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces. [Énfasis fuera del texto].

³ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-700 de 2010, M.P. Jorge Pretelt Chaljub.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201811401101041

Fecha: 10-09-2018

Página 6 de 6

### 3. CONCLUSIÓN

Es necesario tener en cuenta la Política Colombiana de Envejecimiento Humano y Vejez 2015 – 2024, las disposiciones vigentes y sus alcances, en la medida que la producción normativa en el campo de la política pública es el instrumento mediante el cual se materializan los lineamientos del Estado, al tiempo que la racionalización y simplificación del ordenamiento jurídico constituye una de las principales herramientas para asegurar la eficiencia económica y social del sistema legal, afianzando la seguridad jurídica, y como política gubernamental de simplificación y compilación orgánica del sistema nacional regulatorio<sup>4</sup>. Indudablemente, este aspecto es medular dentro del marco normativo garantista relacionado con la protección de las personas adultas mayores en Colombia antes de tergiversarlo o afectarlo en su implementación.

Igualmente, en el contexto del proyecto de ley, no hay que perder de vista la priorización del desarrollo progresivo de los servicios sociales complementarios y la obligación de las administraciones de diseñar, implementar y evaluar *planes locales de servicios complementarios* dirigidos a la población adulta mayor residente en su respectiva jurisdicción.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia. Se advierte que por las razones expuestas devendría inconstitucional e inconveniente, por tanto, se solicita al Honorable Congreso de la República, respetuosamente, considerar su archivo.

Atentamente,

  
**JUAN PABLO URIBE RESTREPO**  
Ministro de Salud y Protección Social

<sup>4</sup> Cfr. Decreto 780 de 2016: "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social".