

*Amh*

Bogotá D.C.,

	<b>MINTRABAJO</b>	<b>No. Radicado</b>	08SE201820000000041398
		<b>Fecha</b>	2018-11-01 04:14:29 pm
<b>Remitente</b>	<b>Sede</b>	CENTRALES DT	
	<b>Depen</b>	DESPACHO DEL VICEMINISTRO DE EMPLEO Y PENSIONES	
<b>Destinatario</b>	ORLANDO ALFONSO CLAVIJO CLAVIJO		
<b>Anexos</b>	0	<b>Folios</b>	9
 COR08SE201820000000041398			

Doctor  
**ORLANDO ALFONSO CLAVIJO CLAVIJO**  
 Secretario Comisión Séptima  
 Cámara de Representantes  
 Carrera 7 No. 8-68 Piso 5 Edificio Nuevo el Congreso  
 Bogotá D.C.


 CAMARA DE REPRESENTANTES  
 UNIDAD DE CORRESPONDENCIA  
**RECIBIDO**  
 06 NOV 2018  
 FIRMA: 18677  
 HORA: 10:47

**ASUNTO:** Concepto Técnico proyecto de ley No. 045 de 2018 Cámara. "Por medio del cual se establece el subsidio económico al adulto mayor y se dictan otras disposiciones"

Honorable Representante Clavijo:

En relación con el proyecto de ley del asunto, de manera atenta, de acuerdo con los temas de competencia de esta Dirección, se presenta concepto técnico, en los siguientes términos:

**1.- PRETENSIONES DEL PROYECTO DE LEY**

El objeto del proyecto es establecer "... el subsidio económico para el adulto mayor..." como una de las formas para garantizar la calidad de vida y el goce efectivo de los derechos de este grupo poblacional la cual consistirá en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual que aumentará anualmente y tendrá cobertura nacional.

**2.- ANALISIS DE CONSTITUCIONALIDAD Y NORMATIVIDAD**

1. El artículo 46 de la Constitución Política establece:

*"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..."*

**Sede Administrativa**  
 Dirección: Carrera 14 No. 99-33  
 pisos 6, 7, 10, 11, 12 y 13  
 Teléfonos PBX  
 (57-1) 5186868

**Atención Presencial**  
 Sede de Atención al Ciudadano  
 Bogotá Carrera 7 No. 32-63  
 Puntos de atención  
 Bogotá (57-1) 5186868 Opción 2

**Línea nacional gratuita**  
 0180001125183  
 Celular  
 120

*Li copia*



2. La Ley 789 de 2002, "Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo" define el sistema de protección social, en los siguientes términos:

**"Artículo 1°. Sistema de Protección Social.** El sistema de protección social se constituye como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos. Para obtener como mínimo el derecho a: la salud, la pensión y al trabajo."

3. El artículo 2 de la Ley 797 de 2003 establece:

"ARTÍCULO 2o. Se modifican los literales a), e),i), del artículo 13 de la Ley 100 de 1993 y se adiciona dicho artículo con los literales l), m), n), o) y p), todos los cuales quedarán así:

*Artículo 13. Características del Sistema General de Pensiones.*

a) La afiliación es obligatoria para todos los trabajadores dependientes e independientes;

(...)

i) 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." Subraya fuera de texto.

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 Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM) hoy, Colombia Mayor tiene por objeto la protección a los adultos mayores en estado de indigencia o de pobreza extrema a través del otorgamiento de un subsidio económico.

4. El Decreto 1833 de 2016 "Por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones" establece:

"Artículo 2.2.14.1.1. Naturaleza y objeto del Fondo de Solidaridad Pensional. El Fondo de Solidaridad Pensional es una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio del Trabajo, destinado a ampliar la cobertura mediante un subsidio a las cotizaciones para pensiones de los grupos de población que por sus características y condiciones socioeconómicas no tienen acceso a los sistemas de seguridad social, así como el otorgamiento de subsidios económicos para la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema (...)" Subrayado fuera de texto.



### 3. IMPACTO ECONÓMICO.

De otra parte, en relación con el impacto fiscal de las normas, el Artículo 7° de la Ley 819 de 2003 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones", determina:

*"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, 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. (...)"*

Respecto de la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social, en la exposición de motivos del Acto Legislativo 01 de 2005 se indicó:

*"(...) El presente proyecto de acto legislativo es perfectamente armónico con lo que dispuso el artículo 48 de la Constitución e introduce dos nuevos criterios, el de equidad y el de sostenibilidad financiera del sistema, los cuales es necesario incluir por cuanto se dispone de recursos limitados que deben ser distribuidos de acuerdo con las necesidades de la población, para lo cual se deben establecer los mecanismos que logren su suficiencia con el fin de que realmente se dé la efectividad del derecho. Subrayas fuera de texto.*

(...)

#### *5.1 La sostenibilidad financiera del sistema como principio constitucional*

*En la medida en que el país ha venido haciendo un esfuerzo considerable por sanear el problema pensional, es fundamental establecer mecanismos para evitar que en un futuro dicho esfuerzo pueda verse desperdiciado. Por tal razón, se propone incluir como principio constitucional el de la sostenibilidad financiera del sistema.*

*Lo anterior implica, por consiguiente, que en cualquier regulación futura que se haga del régimen pensional se debe preservar su equilibrio financiero, evitando por consiguiente situaciones críticas como las que podrían producirse de no adoptarse las reformas que han venido siendo estudiadas por el Congreso y el presente proyecto de Acto Legislativo. (...)"*

En relación con el valor del subsidio debe tenerse en consideración que el Conpes Social No. 70 del 2003, determinó que el monto de éste estaría en un rango entre \$35.000 y \$75.000, de esta manera en su momento quedó a discreción de cada municipio o distrito del país decidir la cobertura del programa, sujeto a las restricciones planteadas por el CONPES, teniendo que determinar si quería atender a más adultos mayores y con un menor valor de subsidio o el caso contrario, atender a menos población con un mayor monto de subsidio, decisión que quedó definida en los proyectos presentados por cada municipio del país al momento de ingresar al programa.



No obstante, el Ministerio del Trabajo realizó una distribución de recursos de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, con el fin de ajustar a partir del mes de septiembre de 2006, el valor del subsidio otorgado en cinco mil pesos (\$5.000), para cada rango, excepto para los municipios o distritos que recibían el máximo valor, es decir (\$75.000), a quienes se les compensó con ampliación de cobertura. Por lo tanto, el valor del subsidio en el territorio nacional actualmente se encuentra en un rango entre \$40.000 y \$75.000.

Lo anterior conlleva a señalar desde esta perspectiva, que el proyecto de ley 045 de 2018, al no señalar la fuente de recursos con la que se financiaría el aumento anual de la asignación del subsidio económico desconoce el impacto fiscal de las normas.

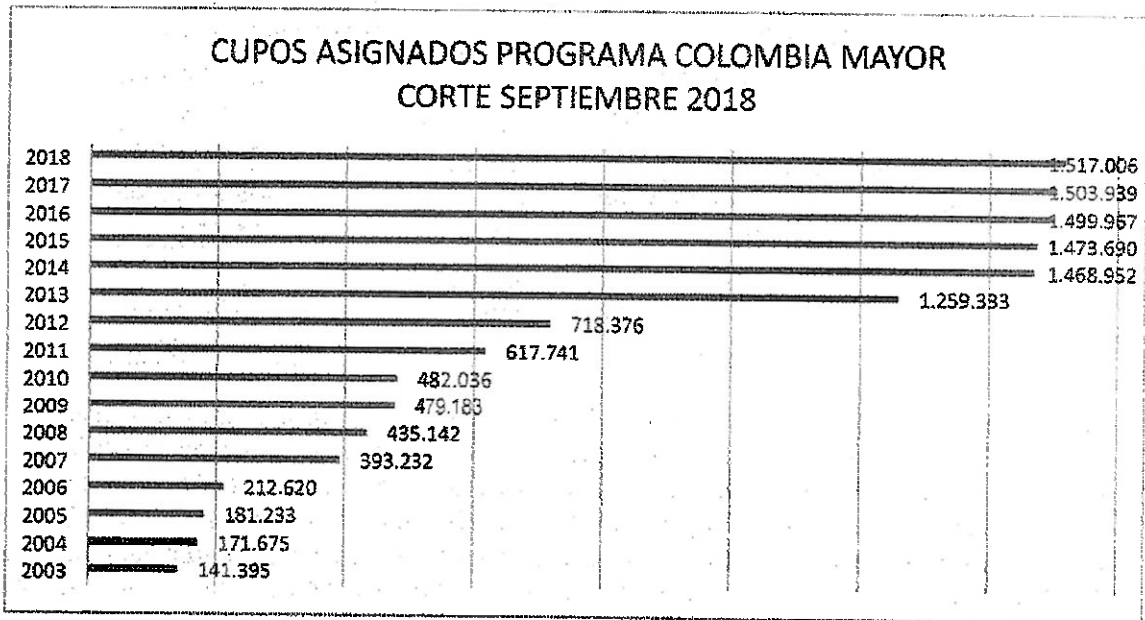
#### 4. ANALISIS DEL PROYECTO DE LEY 045 DE 2018 CÁMARA

A continuación formulamos algunas precisiones en relación a la Política Pública de Envejecimiento y Vejez y el Programa Colombia Mayor:

Desde la Carta Política de 1991, en el artículo 46 se establece como parte de los derechos sociales, económicos y culturales que 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 y garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.

Conforme los mandatos Constitucionales se estructuró la reforma de la Seguridad Social con la creación del Sistema General de Pensiones que se concreta al expedirse la Ley 100 de 1993 y se da inicio también con esta ley al proceso de extender la protección a las personas adultas mayores que no ha podido acceder a los sistemas pensionales basados en contribuciones obligatorias de asalariados y sus empleadores, mediante la creación de un auxilio monetario dirigido a la franja de población más vulnerable, consolidando así el principio de solidaridad en el cual la población de mayor ingreso contribuye para mejorar las condiciones de vida de la población más pobre, bajo esta premisa se desarrolla el Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM) hoy, Colombia Mayor.

En relación con el Programa "Colombia Mayor", se debe tener en cuenta que busca proteger a las personas de la tercera edad que se encuentran desamparadas, no cuentan con una pensión o viven en la indigencia y/o en extrema pobreza. A continuación se presentan los cupos asignados en la modalidad de subsidio económico directo a adultos mayores, entre octubre del año 2003 hasta septiembre del año 2018:



Como puede observarse de 141.395 cupos asignados en la modalidad de subsidio económico directo a adultos mayores en el año 2003 se pasó a 1.517.006 en el mes de septiembre del año 2018, es claro así el impacto positivo que ha tenido la implementación de la protección al adulto mayor a través del Programa Colombia Mayor.

De esta manera el Estado colombiano puso en marcha los instrumentos mediante los cuales se ejecuta la política pública incluyendo aspectos de regulación, de financiamiento, y los mecanismos de prestación como ejemplo de este último, se puede hacer referencia al Programa de Protección Social al Adulto Mayor hoy, Colombia Mayor.

Los 1.517.006 beneficiarios del subsidio económico se encuentran desagregados en seis (6) grupos poblacionales, que se relacionan a continuación: (i) Municipios, (ii) Resguardos, (iii) Centros de Bienestar al Adulto Mayor (CBA – ancianatos) y Centros Día, (iv) Cofinanciación BEPS y (v) Cofinanciación Ex Madres Comunitarias y (vi) Sustitutas.

En relación con el financiamiento del programa, a continuación presentamos el presupuesto apropiado para las vigencias 2003 a 2018, para la Subcuenta de Subsistencia – Programa de Protección Social al Adulto Mayor hoy, Colombia Mayor:



AÑO	RECURSOS APROPIADOS PRESUPUESTO (Pesos)	AÑO	RECURSOS APROPIADOS PRESUPUESTO (Pesos)
2018	1.248.736.695.806	2010	532.526.469.188
2017	1.232.715.000.000	2009	557.129.350.000
2016	1.228.079.302.915	2008	526.015.607.157
2015	1.279.654.667.893	2007	436.640.400.000
2014	1.039.384.251.700	2006	134.000.000.000
2013	821.410.315.729	2005	127.871.580.000
2012	601.272.788.835	2004	79.882.300.000
2011	591.272.788.835	2003	49.534.000.000

Por lo expuesto compartimos la necesidad de brindar beneficios a los adultos mayores no obstante, es dable concluir que el proyecto de ley es innecesario en la medida en la que en Colombia hoy se encuentra regulado a través de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional y que son los lineamientos que rigen el Programa de Protección Social al Adulto Mayor hoy, Colombia Mayor, por lo que no se genera nada diferente a lo que ya existe en nuestro marco jurídico, de esta manera con el proyecto de ley se desconoce lo que ha sido la implementación durante 15 años del citado programa que ya se encuentra evaluado y arrojó unos importantes resultados.

A continuación relacionamos algunos de los resultados de la evaluación de impacto realizada al Programa Colombia Mayor por parte del Departamento Nacional de Planeación en el mes de julio del año 2016:

1. Disminución de la pobreza en la población beneficiaria en 20,8 puntos porcentuales en la zona rural, medida desde el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas- NBI.
2. Aumento en 6,5 puntos porcentuales en la zona rural del puntaje promedio del Índice de Condiciones de Vida. ICV.
3. Disminución de 6 puntos porcentuales en la proporción de beneficiarios que dejaron de consumir alimentos por falta de dinero, siendo mayor en las beneficiarias mujeres (9,3 puntos porcentuales).

Esta evaluación concluye indicando que efectivamente el programa está llegando a los adultos mayores que se encuentran en condiciones de extrema pobreza o de indigencia y que carecen de rentas o ingresos suficientes para subsistir, quienes, a su vez por sus condiciones de edad, salud, discapacidad y en algunos casos su situación familiar, se encuentran en estado de alta vulnerabilidad.

En el artículo 2 de la iniciativa se establece que “...La asignación del subsidio económico aumentará anualmente y tendrá una cobertura en todo el territorio nacional”, al respecto se deben tener en cuenta los argumentos expuestos en el numeral 3 relacionados con el costo que implica el aumento anual del subsidio.



Así las cosas, es innegable que el programa es una iniciativa exitosa y bien focalizada, en el marco de las acciones de política pública que adelanta el Gobierno Nacional como respuesta al proceso de envejecimiento de la población colombiana y que se encuentra inmerso como parte de los servicios sociales complementarios de que trata la Ley 100 de 1993, por lo que no resultaría necesaria la aprobación del proyecto de ley objeto de pronunciamiento.

## 5. CONCEPTO

A partir de lo expuesto, como señalamos anteriormente estamos de acuerdo con la necesidad de brindar subsidio económico a los adultos mayores para garantizar la calidad de vida de los mismos, no obstante la iniciativa es innecesaria por cuanto desde hace 15 años a través de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional que administra el Programa de Protección al Adulto Mayor, hoy denominado "Colombia Mayor" se otorgan beneficios a los adultos mayores que se encuentran en condiciones de extrema pobreza o de indigencia y que carecen de rentas o ingresos suficientes para subsistir. El incremento de los subsidios se puede realizar en ejercicio de la facultad reglamentaria del Gobierno Nacional el cual también tiene la potestad de incrementar los subsidios cada vez que la disponibilidad de los recursos lo permitan, en los términos en los que lo ha realizado, de hecho el Gobierno Nacional está adelantando las gestiones para apropiar recursos que permitirán el incremento del subsidio en el 2019 de conformidad con lo definido en el Conpes Social No. 70 del 2003.

Cordial saludo,

**ANDRES FELIPE URIBE MEDINA**  
Viceministro de Empleo y Pensiones

Proyectó: Gloria D. (6/11/2018) *LD*  
Revisó: Diana L. / Spraya P. / Diana H.

*LD*  
*SP*