

Bogotá D.C., Lunes, veintitrés (23) de Julio de 2018

Doctor

**JORGE HUMBERTO MANTILLA**

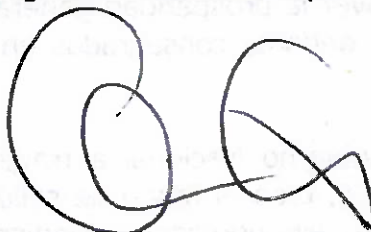
Secretario General  
Cámara de Representantes  
Ciudad

**Asunto:** Radicación de proyecto de ley No. 180 de 2018 Cámara, *"Por medio del cual se fortalece la reglamentación para la entrega de los recursos en la modalidad de subsidio económico directo a los beneficiarios de la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional en los términos establecidos en la Ley 100 de 1993, Ley 797 de 2003, el Decreto Nacional 1833 de 2016 y demás normas que modifiquen, complementen, adicionen o sustituyan el Programa de solidaridad al Adulto Mayor a través del Programa Colombia Mayor o el que haga de sus veces"*

Respetado Doctor:

En cumplimiento de nuestro deber constitucional y legal, y particular actuando en consecuencia con lo establecido en la Ley 5 de 1992 (reglamento del Congreso de la República), en nuestra calidad de Congresistas de la República, radicamos ante su despacho el proyecto del ley No. \_\_\_\_\_ de 2018 Cámara, *"Por medio del cual se fortalece la reglamentación para la entrega de los recursos en la modalidad de subsidio económico directo a los beneficiarios de la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional en los términos establecidos en la Ley 100 de 1993, Ley 797 de 2003, el Decreto Nacional 1833 de 2016 y demás normas que modifiquen, complementen, adicionen o sustituyan el Programa de solidaridad al Adulto Mayor a través del Programa Colombia Mayor o el que haga de sus veces"*.

Cordialmente,



**ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO**  
Representante a la Cámara  
Congresista

Proyecto de Ley No. \_\_\_\_\_ DE 2018 Cámara

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

***"Por medio del cual se fortalece la reglamentación para la entrega de los recursos en la modalidad de subsidio económico directo a los beneficiarios de la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional en los términos establecidos en la Ley 100 de 1993, Ley 797 de 2003, el Decreto Nacional 1833 de 2016 y demás normas que modifiquen, complementen, adicionen o sustituyan el Programa de solidaridad al Adulto Mayor a través del Programa Colombia Mayor o el que haga de sus veces"***

### **Objetivo:**

El presente proyecto de ley tiene como objetivo reglamentar la entrega de los recursos a los beneficiarios del Programa de solidaridad al Adulto Mayor a través del Programa Colombia Mayor o el que haga de sus veces, para garantizar que el subsidio llegue a los beneficiarios sin importar su ubicación al momento de reclamar el beneficio económico por motivo de cambio de domicilio de forma temporal o permanente a otro municipio, distrito y/o departamento.

### **Justificación de la Ley:**

La Constitución Política de Colombia establece en su articulado que "Colombia es un Estado Social de derecho, ...fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general..." (Artículo 1). Los principales fines del estado están orientados "a servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la constitución"... (Artículo 2).

Dentro de este marco, el Gobierno Nacional a través de la Ley 100 de 1993, especialmente en el artículo 25, creó el fondo de solidaridad pensional como una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Trabajo y cuyos recursos son administrados en fiducia por las sociedades fiduciarias de naturaleza pública, y preferencialmente por las sociedades fiduciarias

del sector social solidario, o por las administradoras de fondos de pensiones y/o cesantía del sector social solidario. El Gobierno Nacional es el responsable de reglamentar la administración, el funcionamiento y la destinación de los recursos del fondo de solidaridad pensional.

Así mismo, el artículo 2 de la Ley 797 de 2003, modificó el literal i) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993, creando así la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, destinada a la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante un subsidio económico. Además, el Libro Cuarto -"Servicios sociales complementarios"-, artículo 257 de la citada Ley 100 de 1993, establece la creación de un programa de auxilio destinado a los adultos mayores en condiciones de indigencia y pobreza extrema que habiten en centros de protección social al adulto mayor. En el parágrafo 1 de dicho artículo 257 se instituye que el Gobierno Nacional reglamentará el pago de los auxilios para aquellas personas que no residan en una Institución sin ánimo de lucro y que cumplan con los requisitos exigidos.

En cumplimiento de la Ley 100, de acuerdo al Informe del Ministerio de Trabajo, "Colombia Mayor; Una vejez más digna" (2016), el primer programa orientado a estos fines de atención al adulto mayor fue el programa REVIVIR para el año de 1994. En 1998 fue substituido por el Programa de Atención Integral para la Población Adulta Mayor (PAIAM) y en el año 2003, producto de reformas realizadas a la Ley 100, se instituyó el Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM), que para finales del año 2010 contaba con aproximadamente 482.000 beneficiarios. (Colombia Mayor, 2016; 53).

Para el año 2012, en cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para Todos", se constituyó el Programa Colombia Mayor adscrito al Ministerio de Trabajo, toda vez que el Fondo de Solidaridad Pensional pertenece a ésta cartera. (Ibíd.).

El Programa Colombia Mayor tiene como finalidad la entrega de un subsidio económico a personas de la tercera edad que se encuentran desamparadas, viven en la indigencia, en condición de pobreza o pobreza extrema, con el objetivo de garantizarles un ingreso permanente y vitalicio que les permita cubrir necesidades básicas.

En el año 2016, el Ministerio del Trabajo expidió el Decreto Nacional 1833 "Por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones". En el Libro 2, parte 2, Título 14 -Fondo de Solidaridad de Pensiones- Capitulo 1 - Naturaleza, Objeto y Administración-, Artículo 2.2.14.1.30 - Subcuenta Subsistencia-, expone que los recursos de dicha cuenta del fondo de solidaridad pensional financiarán el programa de auxilio para ancianos indigentes. Así mismo,

**recalca que el subsidio que se otorga es intransferible y la orientación de estos recursos se desarrolla bajo los principios de integralidad, solidaridad y participación.**

De igual forma, le otorga al Ministerio de Trabajo la responsabilidad de elaborar un **Manual Operativo para fijar los lineamientos de selección de beneficiarios**, los componentes de los subsidios y demás aspectos procedimentales de los programas financiados con los recursos de mencionada Subcuenta dentro de los parámetros establecidos en la normatividad aplicable.

El Artículo 2.2.14.1.32 – Modalidades de Beneficios- del Decreto 1833 de 2016, contempla que los **auxilios de la subcuenta de subsistencia** son otorgados en las modalidades de **subsidio económico directo** girado en dinero a los beneficiarios. Y **subsidio económico indirecto**, que se otorga a través de servicios sociales básicos por medio de los centros de bienestar del adulto mayor, centros diurnos, resguardos indígenas o a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF-, etc., y la asignación de estos cupos y el valor del subsidio económico será definido por el Ministerio de Trabajo.

En la vigencia 2016, el Programa Colombia Mayor amplió su cobertura llegando aproximadamente a 1.499.967 beneficiarios en todo el territorio nacional. (Colombia Mayor; 2016: 34). Para la fecha de corte de Abril del 2018, de acuerdo a la información suministrada por el Ministerio de Trabajo a esta Unidad de Trabajo Legislativo, el programa Colombia Mayor contempla 1.514.000 beneficiarios, desagregados en 6 grupos poblacionales a saber; municipios, resguardos, Centros de Bienestar al Adulto Mayor (CBA) y Centros Días, Cofinanciación BEPS (beneficios económicos periódicos) y cofinanciación Ex madres comunitarias y sustitutas<sup>1</sup> así:

<b>Grupo Poblacional</b>	<b>Beneficiarios:</b>
BEPS	4.706
CBA	6.655
Ex Madres Sustitutas	88
Ex – Madres Comunitarias	1.890
Municipios	1.447.954
Resguardos directos	40.643
<b>Total General</b>	<b>1.501.936</b>

(Fuente: Consorcio Colombia Mayor; corte abril de 2018)<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Tomado de la respuesta emitida por el Ministerio del Trabajo al Derecho de Petición realizado por el H.R. Alejandro Carlos Chacón Camargo.

<sup>2</sup> *Ibíd.*



El presente proyecto de ley **se enfocará en los beneficiarios del Programa Colombia Mayor** que reciben el **beneficio económico en la modalidad entrega directa** a través de las Entidades Territoriales.

A nivel nacional, la distribución geográfica de los beneficiarios directos del programa con corte de Abril 2018 se presenta así:

<b>Departamento</b>	<b>Beneficiarios Subsidio Directo</b>	<b>Departamento</b>	<b>Beneficiarios Subsidio Directo</b>
Amazonas	1.507	Guaviare	3.482
Antioquia	153.845	Huila	53.664
Arauca	13.839	La Guajira	18.766
Archipiélagos de San Andrés y Providencia	1.286	Magdalena	49.264
Atlántico	61.296	Meta	30.165
Bogotá D.C.	47.537	Nariño	91.916
Bolívar	86.439	Norte de Santander	56.979
Boyacá	64.789	Putumayo	17.760
Caldas	40.322	Quindío	21.961
Caquetá	19.350	Risaralda	30.233
Casanare	11.810	Santander	73.755
Cauca	76.280	Sucre	47.701
Cesar	37.192	Tolima	78.257
Chocó	15.502	Valle del Cauca	122.235
Córdoba	83.167	Vaupés	775
Cundinamarca	81.686	Vichada	1.402
Guainía	1.389	--	
<b>Total General:</b>		<b>1.495.281</b>	

(Fuente: Consorcio Colombia Mayor; corte abril de 2018)<sup>3</sup>

El valor mensual del subsidio entregado de forma directa oscila entre 40.000 a 75.000 pesos moneda corriente. Su entrega es bimensual. Los Rangos del subsidio que reciben los adultos mayores vulnerables no son los mismos en todo el país. El monto que recibe cada beneficiario dependerá del valor asignado y concretado entre el municipio y el Programa Colombia Mayor donde fue tramitado la solicitud de ingreso al programa.

<sup>3</sup> Tomado de la respuesta emitida por el Ministerio del Trabajo al Derecho de Petición realizado por el H.R. Alejandro Carlos Chacón Camargo.

Ahora bien, en los Artículos 2.2.14.1.35 – **Criterios de Priorización de Beneficiarios** y 2.2.14.1.39 – **Pérdida del derecho al subsidio** - del Decreto 1833 de 2016, **contemplan el traslado o cambio de domicilio del adulto mayor beneficiario** como causal de pérdida del subsidio económico. (Negrita, subrayado y cursivo fuera del texto original).

En concordancia con lo anterior y dando cumplimiento al Decreto en mención, el **Manual Operativo del Programa de Protección Social al Adulto Mayor**, hoy **Colombia Mayor**, en su numeral **2.11. – Pérdida del Derecho al Subsidio**- establece que el beneficiario que ha ingresado al Programa en cualquiera de sus modalidades, perderá el subsidio cuando deje de cumplir con los requisitos establecidos en la normatividad vigente y entre otros eventos, el traslado a otro municipio o distrito, es uno de ellos<sup>4</sup>.

Ante este panorama, en los diferentes recorridos realizados por el Honorable Representante Alejandro Carlos Chacón por los municipios del Departamento de Norte de Santander, grupos asociativos de adultos mayores vulnerables y beneficiarios del Programa Colombia Mayor que reciben el **subsidio económico de forma directa**, manifestaron su constante preocupación con relación a la pérdida del subsidio, cuando por diferentes motivos deben trasladarse de lugar de domicilio, sea por una temporada de tiempo o de forma permanente.

Dentro de los principales motivos están; **TEMAS DE SEGURIDAD, TRASLADO DEL GRUPO FAMILIAR, TEMAS RELACIONADOS CON SALUD, DESPLAZAMIENTO DEL GRUPO FAMILIAR**, entre otros, generando que al llegar al nuevo lugar de destino, sea en otro municipio de su departamento u otro departamento, pierda el **derecho** al beneficio del auxilio otorgado a través de la subcuenta de subsistencia del fondo de solidaridad pensional otorgado por el Programa.

Este panorama no solo se presenta en el Departamento de Norte de Santander. A nivel nacional, dentro de las principales causas de bloqueo a beneficiarios al programa, **los bloqueos por no cobro**<sup>5</sup>, es una de las principales atribuciones. Generalmente, las razones expuestas por los adultos mayores obedecen al traslado o cambio de domicilio del beneficiario.

Dicha situación afecta gravemente la calidad de vida de aquellos adultos mayores que requieren de estos recursos para su supervivencia. El programa Colombia Mayor les da la oportunidad de volverse a enlistar e iniciar el proceso como

---

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> De acuerdo al Ministerio de Trabajo y su Manual Operativo del Programa Colombia Mayor, los bloqueos que se manejan dentro del Programa son; Bloqueo de Renta, Bloqueo posible Fallecido, Bloqueo por No Cobro, Bloqueo Registraduría y Bloqueo Pensionado.

priorizados en su nuevo lugar de domicilio, pero esta situación puede tardar meses o años, e inclusive, hasta que se autorice la ampliación de cobertura para acceder al programa.

La respuesta del Ministerio del Trabajo ante el interrogante planteado por esta Unidad de Trabajo Legislativo, sobre qué medidas establece el Programa para que el beneficiario que cambió de domicilio a otro municipio o departamento por los motivos citados anteriormente, y éstos no se afecten en su calidad de vida por no contar con el beneficio económico al llegar a su nuevo lugar de destino, genera preocupación y desconcierto por el bienestar de los adultos mayores.

Al respecto, el Ministerio manifiesta qué:

(...) **Los tiempos de espera para que un adulto mayor priorizado o en lista de espera**, ingrese al programa depende de varios factores (por lo cual no es posible establecer un tiempo específico), entre ellos, los cupos otorgados al Municipio, la expectativa de vida de los adultos mayores que ya se encuentren como beneficiarios y de los cupos que sean liberados por las causales de pérdida del subsidio establecidas en el Manual Operativo, (...) numeral 2.11. (Negrita, subrayado y cursiva fuera del texto original).

La asignación de los cupos, **ya sea por liberación de cupos o ampliación de cobertura se debe realizar en estricto orden de priorización.** Es decir, se debe asignar el subsidio a la persona que sigue en turno en la base de potenciales beneficiarios priorizados luego de efectuado la última asignación. (Negrita fuera del texto original).

De igual forma, la persona cuando realice su inscripción deberá notificar que ya estaba en el Programa Colombia Mayor, toda vez que dentro de los criterios de priorización se encuentra la "7 -pérdida de subsidio por traslado a otro municipio". Esto quiere decir, **que para estos casos la persona obtendrá UN PUNTO MÁS, dentro de la clasificación que define su priorización.**<sup>6</sup> (Negrita, cursiva, mayúscula y subrayado fuera del texto original).

(...) Adicionalmente, es importante aclarar que la asignación de cupos del Programa Colombia Mayor, se realiza, **NO A LA PERSONA sino a cada uno de los Municipios.** La naturaleza con la cual nació el programa es atender necesidades de la población de los adultos mayores vulnerables para los municipios. La razón por la cual un beneficiario que resida en un

---

<sup>6</sup> Tomado de la respuesta emitida por el Ministerio del Trabajo al Derecho de Petición realizado por el H.R. Alejandro Carlos Chacón Camargo.

**municipio determinado cuando se le realiza la asignación del subsidio, es UN CUPO asignado al mismo.**<sup>7</sup>(Negrita, cursiva, mayúscula y subrayado fuera del texto original).

Esta situación que afecta la **dignidad del adulto mayor vulnerable**, cuyo **derecho al subsidio** se ve perdido por la posibilidad que establece la normatividad vigente y el respectivo Manual Operativo de funcionamiento del Programa, obliga al Legislador a tomar medidas para garantizar el cumplimiento oportuno de Colombia como un Estado Social de Derecho.

La garantía de los derechos no puede ser cosificado por el Sector Ejecutivo del Estado y su Ministerio del Trabajo, violando consigo el principio de la solidaridad. El acceder a estos beneficios económicos debe constituirse en la respuesta del Estado hacia los adultos mayores vulnerables en condición de pobreza económica, multidimensional y hasta en estado de indigencia. La interpretación de la norma no puede permitir que las Entidades Territoriales estén por encima del bienestar de un adulto mayor en debilidad manifiesta. Por el contrario, este programa debe ser entendido como un salvamento para mejorar en lo posible la calidad de vida del beneficiario.

Por esto, la presente iniciativa legislativa pretende fortalecer la entrega del subsidio económico directo del Programa de Solidaridad al Adulto Mayor, hoy Colombia Mayor.

### **Fundamentación jurídica que sustentan la presente iniciativa legislativa:**

La Corte Constitucional ha emitido varias providencias con relación a la protección especial que el Estado debe brindar a los adultos mayores en vulnerabilidad manifiesta. Al respecto la Sentencia T-207 del 2013 de esta Corporación ha recalcado:

(...) Es de resaltar que **esta clase de subsidios no deben ser entendidos como una simple asistencia social**, sino que **se constituyen en la forma de garantizar el mínimo vital de un sector de la población que se encuentra en alto grado de vulnerabilidad, como los son adultos mayores en estado de pobreza.** Es de ahí que, en cumplimiento del artículo 366 de la Carta y de los principios de solidaridad y dignidad humana, el Estado deba destinar prioritariamente parte de su presupuesto al gasto público social, a través de la creación de programas como el aquí descrito. (Negrita y subrayado fuera del texto original)<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Ibíd.

<sup>8</sup> Honorable Corte Constitucional, Sentencia T-207 de 2013 Magistrado Jorge Iván Palacio Palacio.



De igual forma, la mencionada Sentencia T-207 de 2013 citando a la Sentencia T – 833 de 2010, se pronunció recapitulando la importancia de proteger los derechos de las personas de la tercera edad en condición de pobreza, señalando qué:

*"Esta corporación ha tenido la oportunidad de pronunciarse en diversas ocasiones sobre **el principio de solidaridad**, para significar que el mismo le **asigna al Estado unos deberes de ineludible cumplimiento con el único propósito de alcanzar la realización material de los derechos individuales y de aquellos que responden a una connotación social y económica, cuya satisfacción en el Estado social de derecho se convierte en una condición indispensable para garantizar el bienestar general de los habitantes del territorio nacional.*** (Negrita y subrayado fuera del texto original).

*Tratándose de los derechos de las personas de la tercera edad, los deberes que se imponen **al Estado resultan imperiosos para procurar verdaderas condiciones materiales de existencia digna.** De esa manera, las personas que se encuentran en la mencionada categoría son acreedoras de una especial protección, proveniente no sólo del Estado sino de los miembros de la sociedad."* (Negrita y subrayado fuera del texto).

En síntesis, en virtud de los principios de solidaridad y de respeto a la dignidad humana, **las personas en estado de pobreza extrema son sujetos de especial protección en virtud de la condición de vulnerabilidad en la que se encuentran.** Esta situación adopta una mayor relevancia constitucional y una doble necesidad de protección en aquellos casos en donde el individuo es además una persona de la tercera edad que padece complicaciones de salud. En estos casos el Estado tiene la obligación de adoptar medidas de diferenciación que estén encaminadas a garantizar intereses superiores como el mínimo vital, la vida digna, la igualdad, entre otros, de ese sector de la población(...) (Negrita y subrayado fuera del texto).

De acuerdo al citado pronunciamiento de la Corte Constitucional, resulta más que pertinente la intervención del legislador en fortalecer la Política del Programa de solidaridad al Adulto Mayor a través del Programa Colombia Mayor o el que haga de sus veces. Los Adultos Mayores beneficiarios del programa deben poder acceder al **beneficio económico en la modalidad entrega directa**, independientemente de su ubicación por motivo de cambio de domicilio, de forma temporal o permanente, a otro municipio, distrito o departamento.



**ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO**  
Representante a la Cámara  
Congresista

Proyecto de Ley No. 180 DE 2018 Cámara

***"Por medio del cual se fortalece la reglamentación para la entrega de los recursos en la modalidad de subsidio económico directo a los beneficiarios de la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional en los términos establecidos en la Ley 100 de 1993, Ley 797 de 2003, el Decreto Nacional 1833 de 2016 y demás normas que modifiquen, complementen, adicionen o sustituyan el Programa de solidaridad al Adulto Mayor a través del Programa Colombia Mayor o el que haga de sus veces"***

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1.** La entrega de los recursos a los beneficiarios de la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional del Programa de solidaridad al Adulto Mayor a través del Programa Colombia Mayor o el que haga de sus veces, deberá garantizar que el subsidio llegue a los beneficiarios sin importar su ubicación al momento de reclamar directamente el beneficio económico por motivo de cambio de domicilio de forma temporal o permanente a otro municipio, distrito y/o departamento.

**Artículo 2.** Las reglamentaciones establecida en el Decreto Nacional 1833 de 2016 *"Por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones"* Libro 2, parte 2, título 14—Fondo de Solidaridad Pensional- Capítulo 1. Naturaleza, Objeto y Administración, Artículo 2.2.14.1.35. Criterios de Priorización de Beneficiarios; Artículo 2.2.14.1.38. Entrega de Recursos; Artículo 2.2.14.1.39. Pérdida del derecho al subsidio, deberán modificarse y/o suprimirse de acuerdo a lo establecido en el Artículo 1 de la presente Ley por el Ministerio de Trabajo o el que haga de sus veces.

**Artículo 3.** El Ministerio de Trabajo expedirá dentro del término de seis meses a partir de la promulgación de la presente ley, un nuevo Manual Operativo que contenga las disposiciones establecidas en su artículo 1 y 2, reglamentando especialmente el proceso de entrega de los aportes directos a los beneficiarios de

la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, garantizando en el proceso la celeridad en la entrega, sin afectar los derechos del adulto mayor beneficiario.

**Parágrafo 1.** El valor del subsidio que recibe el beneficiario dependerá del valor asignado en el municipio donde fue aceptado el ingreso al Programa Colombia Mayor. Si el usuario desea recibir el valor del municipio donde se encuentra domiciliado, deberá renunciar previamente el beneficio otorgado en su anterior municipio e iniciar el trámite en la nueva entidad territorial. De lo contrario, podrá recibir el monto asignado por la entidad territorial en la cual fue ingresado al programa con anterioridad.

**Artículo 4.** El Programa Colombia Mayor o el que haga de sus veces, deberá suscribir los convenios y/o contratos que sean requeridos para garantizar que los beneficiarios puedan acceder en cualquier parte del país al subsidio otorgado.

**Parágrafo 1.** Las Entidades Territoriales deberán apoyar integralmente al Programa Colombia Mayor o quien haga sus veces, para garantizar que no se presente traumatismo en la prestación del servicio.

**Artículo 5.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



**ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO**  
Representante a la Cámara  
Congresista

CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 26 de Septbre del año 2018

Ha sido presentado en este Despacho el  
Proyecto de Ley  Acto Legislativo

No. 180 Con su correspondiente

Exposición de motivos. Por

H.R. Alejandro Chacón Camargo



SECRETARÍA GENERAL

