

Bogotá D.C., 10 de junio de 2019

Al responder cite radicado: **20193.70114732** Id: **20047**
Folios: 7 Fecha: 2019-06-12 11:35:56
Anexos: 0
Remitente: COLPENSIONES
Destinatario: ORLANDO CLAVIJO CLAVIJO

Señores
ORLANDO CLAVIJO CLAVIJO
Secretaría General
Comisión Séptima Constitucional Permanente - Cámara
Carrera 7 No. 8 – 68 Edificio del Congreso
Ciudad

Referencia: **Comentarios generales al Proyecto de Ley 362 de 2019**

Título: *“Por medio de la cual se dictan medidas para la protección del adulto mayor y se fortalece la política de envejecimiento”*

Objeto: *“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”*

Ponentes: H.R Víctor Manuel Ortiz Joya, H.R Nubia López Morales, H.R Kely Johana González Duarte, H.R Carlos Julio Bonilla Soto, H.R Silvio José Carrasquilla Torres, H.R Jezmi Lizeth Barraza Arraut, H.R Juan Diego Echavarría Sánchez

Trámite en Comisión: Comisión Séptima Constitucional Permanente – Cámara

Estado del proyecto: Pendiente ponencia primer debate

PROYECTO DE LEY NÚMERO 362 DE 2019 CÁMARA

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 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

Artículo 2°. Ámbito de aplicación. Serán beneficiarios de esta ley los pensionados del Sistema General de Pensiones, tanto del régimen de prima media como del régimen de ahorro individual, los pensionados de los regímenes especiales o exceptuados, y los beneficiarios del Programa de Solidaridad Pensional “Programa Colombia Mayor” 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 Trabajo y el Ministerio de Salud, en el año siguiente a la promulgación de esta ley, elaborará la política decenal Integral del Cuidado y Protección del Adulto Mayor, que deberá contener la ampliación de cobertura del Sistema de Pensiones, vigilancia del cuidado al Adulto Mayor, lineamientos y preparación del proceso de envejecimiento y protección del Adulto Mayor vulnerable, con planes, programas y metas anualizadas para garantizar el cumplimiento del artículo 47 de la Constitución Nacional.

Todo gasto de orden nacional deberá estar justificado en los lineamientos del presente artículo

Parágrafo 1°. La anterior disposición deberá 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 deberá contener criterios diferenciales de orden regional, étnico y de género.

Parágrafo 3°. El incumplimiento de las metas del presente artículo dará lugar a que el Congreso en cualquiera de sus Cámaras se discuta y decida sobre la moción de censura al Ministro de Trabajo y al Ministro de Salud, conforme a los términos de la Ley 5ª de 1992, por el incumplimiento de las metas de la Política Pública Integral del Cuidado y Protección del Adulto Mayor. Para este efecto, el presidente del Senado o de la Cámara de Representantes deberá citar antes de finalizar la correspondiente legislatura a una cesión de plenaria para la respectiva moción de censura al año siguiente del incumplimiento.

Artículo 4°. Programas y servicios prestados por la caja de compensación familiar para pensionados y Adulto Mayor. Tendrán derecho los pensionados y Adultos Mayores a los programas y servicios que las cajas de compensación familiar presten a sus afiliados, a los programas especiales y de seguridad social complementaria creada en la presente ley que dignifiquen su condición. Con el fin de garantizar la protección del Adulto Mayor y el fortalecimiento de política de envejecimiento, el servicio prestado a esta población estará compuesto por dos líneas de atención:

1) Línea de atención básica: comprende los servicios y programas sociales que las cajas de compensación familiar tienen diseñados para la totalidad de sus afiliados, se exceptúa de los servicios y programas sociales los subsidios monetarios de cuota monetaria.

2) Línea de atención especial: hace referencia a la línea de programas especiales y de seguridad social complementaria especiales para el Adulto Mayor, de acuerdo a criterios diferenciales de orden regional, étnico y de género en recreación y turismo, capacitación, instrucción y orientación, cuidados de la salud, programas de nutrición, programas de prevención y promoción de la salud, programas psicológicos y psicosociales, programas de inclusión social, programas geriátricos y gerontológicos, entre otros, así como todo aquellos programas que disponga el Ministerio de Salud para tal fin. Para desarrollo de esta línea de atención las cajas de compensación deberán garantizar la prestación integral de los servicios ofertados en todos los municipios en donde residan sus afiliados.

Parágrafo 1°. Para el desarrollo de este artículo las Cajas de Compensación Familiar realizarán los convenios requeridos con entidades privadas, públicas o con los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009.

Parágrafo 2°. Las Cajas de Compensación Familiar no podrán establecer ningún cobro por los servicios brindados a los programas para el Adulto Mayor.

Parágrafo 3°. Para el cumplimiento del presente artículo el gobierno nacional reglamentará la materia, con respeto de la autonomía de las Cajas de Compensación.

Artículo 5°. Afiliación de los pensionados a las Cajas de Compensación Familiar. Los pensionados deberán afiliarse a una Caja de Compensación Familiar de la siguiente manera:

A) De manera voluntaria:

1. Los pensionados del sistema general de pensiones menores a 65 años de edad.
2. Los pensionados que pertenezcan a los regímenes especiales o exceptuados.

B) De manera obligatoria:

1. Los pensionados del sistema general de pensiones de 65 años de edad o más.

Parágrafo 1°. Las Administradoras de pensiones deberán realizar el proceso respectivo de afiliación a las Cajas de Compensación que escoja el pensionado, descontará el valor de la cotización y lo girará directamente a las Cajas de Compensación.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Trabajo reglamentará la materia dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la presente ley.

Artículo 6°. Aportes de los pensionados a las Cajas de Compensación Familiar. Los pensionados una vez afiliados a una Caja de Compensación Familiar deberán cotizar en referencia a una categoría especial para esta población de la siguiente manera:

1. Los pensionados que devenguen una mesada pensional igual o menor a dos (2) smmlv aportarán punto seis por ciento (0,6%) sobre la correspondiente mesada pensional, para acceder a todos los servicios que prestan las Cajas de Compensación Familiar exceptuando los subsidios monetarios.
2. Los pensionados que devenguen una mesada pensional mayor a dos (2) y menor a cuatro (4) smmlv aportarán uno por ciento (1%) sobre la correspondiente mesada pensional, para acceder a todos los servicios que presten las Cajas de Compensación Familiar exceptuando los subsidios monetarios.
3. Los pensionados que devenguen una mesada pensional mayor a cuatro (4) y menor a seis (6) smmlv aportarán uno punto cinco por ciento (1.5%) sobre la correspondiente mesada pensional, para acceder a todos los servicios que presten las cajas de compensación familiar exceptuando los subsidios monetarios.
4. Los pensionados que devenguen una mesada pensional mayor a seis (6) smmlv aportarán dos por ciento (2%) sobre la correspondiente mesada pensional, para acceder a todos los servicios que presten las Cajas de Compensación Familiar exceptuando los subsidios monetarios.

Parágrafo. Las Administradoras de Pensiones o entidad pagadora de pensiones deberán realizar el respectivo descuento en la nómina de pensionados y ser girado a la correspondiente Caja de Compensación Familiar.

Artículo 7°. Líneas de atención para pensionados afiliados a las Cajas de Compensación Familiar. Los pensionados afiliados a las Cajas de Compensación Familiar y sus beneficiarios recibirán de forma gratuita toda la línea de atención especial establecida en el numeral 2 del artículo 3º de la presente ley. Para recibir los servicios de atención básica se tendrán en cuenta la categoría tarifaria diferencial establecidas para todos sus afiliados.

Artículo 8°. Beneficiarios. Son beneficiarios del pensionado y el Adulto Mayor afiliado conforme a la presente ley, el cónyuge, compañero permanente que no cuente con afiliación a las Cajas de Compensación Familiar, y los hijos menores de edad o mayores de 18 años que se encuentren en condición de discapacidad.

Artículo 9°. Afiliación a las Cajas de Compensación Familiar de los beneficiarios del Programa de Solidaridad con el Adulto Mayor. Para la ejecución de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional destinado al Programa de Solidaridad con el Adulto Mayor "Programa Colombia Mayor", el Gobierno nacional deberá descontar de los subsidios monetarios o cualquier otra estrategia que la reemplace, pagar la afiliación de los beneficiarios del Programa a las Cajas de Compensación Familiar como parte del Sistema de Protección Social Complementaria para el Adulto Mayor, en referencia a una categoría especial. Esta afiliación no cobijará el subsidio monetario y el aporte se hará sobre el 0.6% de un salario mínimo mensual legal vigente, para acceder de manera gratuita a las líneas de atención básica y especial a cargo de las Cajas de Compensación Familiar para la atención del Adulto Mayor.

Parágrafo. La entrada en vigencia del artículo entrará a regir al año siguiente de la promulgación de la presente ley.

Artículo 10. Ampliación de cobertura de los entes territoriales para la de afiliación del Adulto Mayor a las Cajas de Compensación Familiar y sus líneas de atención. Los entes territoriales que, previo concepto del Ministerio de Hacienda, tengan cubierto el pasivo pensional territorial o no tenga obligación alguna relacionada, deberán ejecutar hasta el 20% de los recursos del Fondo de Pensiones de Entes Territoriales (FONPET), para ampliar la oferta de servicio de atención y protección integral al adulto mayor. Dentro de este componente gestionar y pagar la afiliación de la población adulta mayor que no sea beneficiaria del Programa de Solidaridad con el Adulto Mayor. Esta afiliación no cobijará el subsidio monetario y el aporte se hará sobre el 0.6% de un salario mínimo mensual legal vigente.

Parágrafo 1º. Para acceder a las líneas de atención básica y especial se aplicará lo establecido en el artículo 6º para pensionados afiliados a cajas de compensación familiar.

Parágrafo 2º. La entrada en vigencia del artículo entrará a regir a los dos años siguientes de la promulgación de la presente ley.

Artículo 11. 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 Ministerio de Trabajo reglamentará la materia.

Artículo 12. Política de capacitación para el 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 Ministerio de Trabajo reglamentará la materia.

Artículo 13. 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 1º. 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 14. Afiliación colectiva a las Cajas de Compensación Familiar y a las EPS. Para las personas beneficiarias de la Ley 1276 de 2009, los Centros Vida y Centros de Bienestar deberán realizar la afiliación colectiva de los adultos mayores al régimen subsidiado en salud para facilitar la ejecución de programas y planes de salud, escogiendo una sola Empresa Promotora de Salud que tenga cobertura a nivel nacional. El pago de aportes se realizará según lo establecido en los artículos 5º, 8º y 9º de la presente ley. Así mismo deberán realizar la afiliación colectiva de los adultos mayores a la Caja de Compensación Familiar de su suscripción territorial.

Artículo 15. Atención preventiva en salud. Las Empresas Promotoras de Salud deberán prestar 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 16. Los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009 gozarán de una tarifa espacial para el pago de servicios públicos, determinado por la Superintendencia de Servicios Públicos o quien haga sus veces.

Artículo 17. 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 18. 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 19. Modifíquese el artículo 3º de la Ley 1276 de 2009 el cual quedará así:

Artículo 3º. Modifíquese el artículo 1º de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así: autorícese a las asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales para emitir una estampilla, la cual se llamará Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor, como recurso de obligatorio recaudo para contribuir a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano y Centros de Vida para la Tercera Edad, en cada una de sus respectivas entidades territoriales. El producto de dichos recursos se destinará, como mínimo, en un 50% para la financiación de los Centros Vida, de acuerdo con las definiciones de la presente ley y el 50% restante a la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, sin perjuicio de los recursos adicionales que puedan gestionarse a través del sector privado y la cooperación internacional.

Parágrafo: el recaudo de la estampilla de cada Administración Departamental se distribuirá en los distritos y municipios de su Jurisdicción en proporción directa al número de Adultos Mayores de los niveles I y II del Sisbén, que se atiendan en los Centros Vida y en los Centros de Bienestar del Anciano en los entes Distritales o Municipales.



Artículo 20. Derogatorias. La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Artículo 21. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.

1. Antecedentes del Proyecto

Con esta iniciativa legislativa se pretende garantizar el acceso de los adultos mayores a los denominados Servicios Complementarios de Seguridad Social, y a la atención a través de programas especiales que dignifiquen el envejecimiento en Colombia. Se promueve, además, un control más eficiente, coordinado y vigilado de los recursos públicos para el Adulto Mayor. El gran objetivo del P.L es la toma de medidas para ayudar a subsanar situaciones de dificultad por la que pasan los adultos mayores del País.

Según la exposición de motivos, se busca robustecer la protección de la población de adultos mayores del país, creando una línea especial de atención dentro la seguridad social complementaria a cargo de las Cajas de Compensación.

Se crea la política decenal integral del adulto mayor, que deberá contener la ampliación de cobertura del Sistema de Pensiones, y la vigilancia del cuidado del adulto mayor.

Adicionalmente se busca tomar medidas para el efectivo uso de los recursos públicos que se direccionen a la población adulta mayor del país, asignándosele expresamente un rol de vigilancia y control a la Contraloría General de la Nación sobre los recursos.

También el P.L busca fortalecer los programas de protección a la vejez, creando la obligación a las Cajas de Compensación Familiar de contar con programas especiales de capacitación para los cuidados del adulto mayor.

Como marco jurídico para el proyecto se encuentra que en la exposición de motivos se citan las siguientes normas:

- Constitución Política, Artículos 46, 47, 48, 53,
- Decreto 784 de 1989
- Ley 21 de 1982
- Ley 71 de 1988

2. Análisis Impacto Fiscal del Proyecto.

El P.L. 362 de 2019 desconoce lo descrito en el artículo 48 de la Constitución, básicamente porque no contempla los criterios de sostenibilidad fiscal y también omite revisar el impacto que podrían acarrear al Sistema de Seguridad Social, en particular a aquellos beneficios que se derivan de las Cajas de Compensación Familiar.



A través de la Ley 819 de 2003, el Congreso incorporó al ordenamiento jurídico colombiano la obligatoriedad de un análisis financiero en las propuestas legislativas, el cual debe ser explícito y compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo al momento de radicar cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene un gasto o beneficio tributario.

La normativa antes descrita, condicionó la presentación de proyectos de ley, aspecto que aplica al caso sub examine, obligando a los integrantes del órgano legislativo a incluir *“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.”*

La Ley 819 de 2003, constituye un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica, por lo tanto, es necesario tener en cuenta que, cuando se tramite un proyecto de ley incorporando estimativos no tan precisos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el marco fiscal, se debe realizar un cuidadoso análisis para no afectar las finanzas y la sostenibilidad de los Sistemas de Seguridad Social.

Conforme la norma citada se debe contemplar y cuantificar los costos fiscales del proyecto, y si se requiere una fuente adicional de recursos públicos para su financiación, puntos que son relevantes para el trámite de un proyecto de ley.

Revisado el Texto del Proyecto, tanto en su articulado, como en la exposición de motivos no se analiza el impacto, ni las fuentes de recursos necesarias para atender a las personas adultas mayores con la creación de los servicios complementarios, ya que necesariamente implica unos costos adicionales.

Ahora bien, resulta trascendental exponer que, bajo el principio de colaboración armónica dispuesto en el artículo 113 *Superior*, el Legislativo con la finalidad de no generar condicionamientos al presupuesto, tiene la posibilidad de solicitar concepto técnico por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ya que es la cartera que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica.

Por lo tanto, dentro del trámite de un P.L sin que en su contenido se puedan evidenciar las fuentes de financiación o el impacto fiscal, así como 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.¹

Conviene tener presente que desde la Constitución se protege el Sistema de Seguridad Social de forma integral, por lo que es necesario observar si las Cajas de Compensación cuentan con las condiciones técnicas y operativas suficientes para brindar los servicios adicionales a la población adulto mayor, y gestionar los requerimientos que en la materia se le presenten.

¹ C. Const., Sentencia C-502 de 2007 referenciada a través de la Sentencia C-866 del 2010.

3. Análisis Constitucional

Desde el ámbito constitucional, el proyecto se encuentra ajustado en su objeto y en los fines que se plantean desde la exposición de motivos, teniendo en cuenta que se encamina a la protección de un grupo de población vulnerable como lo son las personas adultas mayores.

El artículo 46 de la Constitución Establece:

"ARTICULO 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."

La protección de los adultos mayores y personas de la tercera edad, es un deber de carácter constitucional, así como la integración a la vida activa y comunitaria, puntos sobre los cuales se encuentra fundamentado el proyecto de Ley.

Por otra parte el artículo 48 de la Constitución establece que:

"ARTICULO 48. 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.

La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley.

No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella." Subrayado Fuera de Texto.

El Estado buscará aumentar la cobertura del Sistema Integrado de Seguridad Social, sistema en el que las Cajas de Compensación hacen parte de los denominados Servicios Sociales Complementarios, por lo que la ampliación de programas de beneficios y protecciones para el adulto mayor a través de las Cajas, está alineado a los objetivos que se le ha asignado dentro del sistema.

Por lo anterior el proyecto en se encuentra ajustado a las garantías Constitucionales otorgadas para las personas de la tercera edad, pero no incluye el estudio del impacto fiscal, y la fuente de los recursos para financiar el proyecto, siendo pertinente evaluar estos aspectos para estar alineado con las garantías que la carta otorga a la Seguridad Social.

4. Análisis Legislativo

El Sistema de Seguridad Social fue creado por la Ley 100 de 1993, mediante el cual se dieron coberturas en servicios a los ciudadanos. Las Cajas de Compensación Familiar anteceden la creación del Sistema Integral de Seguridad Social, y principalmente se encuentran reguladas por la Ley 21 de 1982 y la Ley 71 de 1988.

La Ley 71 de 1988, en el artículo 6, modificado por la Ley 1643 del 12 de Julio de 2013, reguló lo siguiente:

“Las Cajas de Compensación Familiar deberán prestar a los pensionados cuya mesada pensional sea de hasta uno y medio (1.5) smlmv, tanto del sector privado como del sector público del orden nacional, territorial, y de los regímenes especiales, mediante previa solicitud, los servicios a que tienen derecho los trabajadores activos en materia de recreación, deporte y cultura. Para estos efectos los pensionados solo presentarán ante la respectiva Caja, a la que estuvieron afiliados en su última vinculación laboral, la documentación que los acredite como tales, incluyendo a su cónyuge o compañera o compañero permanente cuando este no ostente la calidad de trabajador activo, y sus hijos menores de dieciocho (18) años, acreditando el vínculo familiar, sin que se haga necesario el pago de cotización alguna.”

Los pensionados cuya mesada sea superior a uno y medio (1.5) salario mínimo legal mensual vigente (smlv), cotizarán en los términos y condiciones establecidos en la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional, sin que en ningún caso la cuantía de la cotización sea superior al dos por ciento (2%) de la correspondiente mesada.

Los pensionados que se acojan a este beneficio no recibirán subsidio en dinero.” Subrayado y Negrita Fuera de Texto

Esta norma tiene una importancia estructural, ya que establece que los pensionados tendrán acceso a los servicios ofrecidos por las Cajas de Compensación Familiar, ya sea de forma gratuita, si su pensión es menor a 1.5 SMLMV, y con una cotización de hasta el 2% si sobre pasa ese monto.

Entonces el proyecto tiene relación directa con esta norma, ampliando el espectro de los servicios ofrecidos al cuidado de las personas de este grupo poblacional, y brindando más herramientas de protección, inclusive antes de la vejez.

La Ley 21 de 1989 define las cajas de Compensación Familiar como aquellas “*personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones en la forma prevista en el Código Civil, cumplen funciones de seguridad social y se hallan sometidas al control y vigilancia del estado en la forma establecida por la Ley*”.

Ahora, la Ley 789 de 2002 en el artículo en cuanto a las funciones de la Cajas le asignó, entre otras las siguientes funciones:

"1. Ejecutar actividades relacionadas con sus servicios, la protección y la seguridad social directamente, o mediante alianzas estratégicas con otras Cajas de Compensación o a través de entidades especializadas públicas o privadas, conforme las disposiciones que regulen la materia.

2. Invertir en los regímenes de salud, riesgos profesionales y pensiones, conforme las reglas y términos del Estatuto Orgánico del Sector Financiero y demás disposiciones que regulen las materias."(...)

5. Administrar, a través de los programas que a ellas corresponda, las actividades de subsidio en dinero; recreación social, deportes, turismo, centros recreativos y vacacionales; cultura, museos, bibliotecas y teatros; vivienda de interés social; créditos, jardines sociales o programas de atención integral para niños y niñas de 0 a 6 años; programas de jornada escolar complementaria; educación y capacitación; atención de la tercera edad y programas de nutrición materno-infantil y, en general, los programas que estén autorizados a la expedición de la presente ley, para lo cual podrán continuar operando con el sistema de subsidio a la oferta." Subrayado y negrita fuera de texto.

Así las cosas, las Cajas de Compensación específicamente pueden desarrollar actividades encaminadas a la tercera edad, y están facultadas para desarrollar beneficios complementarios para todo el grupo familiar, incluso incursionando en el régimen de salud, riesgos laborales y pensiones.

Por otra parte, el Decreto 1072 de 2015, a partir del numeral 2.2.7.3.2.1 señala las condiciones a cumplir para que los pensionados se afilien a las cajas de compensación y puedan acceder a los servicios prestados por estas.

Esta norma también establece el tipo de Programas Sociales que pueden desarrollar las Cajas de Compensación, en el que se reconocen beneficios, que para los pensionados serían beneficios en especie y no monetarios. Los programas sociales que pueden implementar incluyen capacitación y educación, nutrición, salud, recreación, así como también la enfermedad, la invalidez, el abandono y la desprotección, todos objetivos a cubrir con el P.L 362 de 2019.

Además con las normas citadas que hacen referencia al subsidio familiar, incluye temas que afectan las EPS, las Cajas de Compensación, Programas especiales a favor del adulto mayor, que en un análisis estricto, podría condicionar el principio de unidad de materia.

Ahora, es un P.L. dirigido a los pensionados, pero podría crearse una distorsión en la medida que se incluye una restricción importante al estar dirigido a los adultos mayores que son pensionados, dejando por fuera la población de la tercera edad que no es pensionada, o que se encuentra en el programa de Beneficios Económicos Periódicos – BEPS administrado por Colpensiones, en el cual se quiere que una persona que no tiene expectativas de pensión tenga un ingreso en su vejez, personas que cumplen con las características demográficas para ser incluido dentro de las protecciones y beneficios que se están creando.

Cualquier programa o política que se implemente en materia de protección a la vejez, debería enfocarse en brindar una cobertura universal en cuanto a los beneficios dirigidos hacia un grupo poblacional específico.

5. Estructura del Sistema

El Sistema de Seguridad Social está diseñado con el fin de lograr, entre otras la optimización y eficiencia de los recursos destinados a las coberturas brindadas a los ciudadanos, y una de sus bases fundamentales es la cobertura de todas las contingencias que afecten la salud.

No hay que olvidar que tenemos diferentes contingencias, por lo que para cada una se cuenta con un sistema de cobertura, como lo son el Sistema General de Pensiones, el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el Sistema de Riesgos Laborales, cada una con sus especificaciones, y que van dirigidas a la cobertura de diferentes riesgos. Adicionalmente existen los denominados Servicios Sociales Complementarios a los que pertenecen los que se tienen a través de las Cajas de Compensación Familiar.

Por lo anterior, para cualquier modificación o asignación de funciones que se quiera plantear dentro del sistema, es necesario tener en cuenta que a cada una de las entidades se les ha asignado una serie de competencias particulares y desempeñan un papel determinado dentro del Sistema de Seguridad Social, lo que garantiza en debida forma la prestación del servicio.

Así, las Cajas de Compensación han cumplido un papel fundamental en llevar beneficios al grupo familiar, y en la actualidad se cuenta con 43 Cajas de Compensación con diferentes características en cuanto a su cobertura, número de afiliados y finanzas, lo que implica que la creación de nuevas funciones va a tener un impacto en la estructura de las Cajas, y como consecuencia en el grupo familiar al cual pertenece el trabajador.

6. Propuesta de modificación al Proyecto de Ley

Dentro del proyecto aquí analizado se resaltan varios aspectos que deben ser tenidos en cuenta para su modificación:

- Sería importante incluir no solamente a las personas que ostentan la calidad de pensionados dentro de la cobertura de las medidas de protección al adulto mayor, con el fin de brindar servicios a la población de adultos mayores, incluyendo las personas beneficiarias del programa de Beneficios Económicos Periódicos – BEPS administrado por Colpensiones.
- Para los temas que hacen referencia al Sistema de Seguridad Social, es necesario que se detallen las fuentes de financiación, y se tenga en cuenta la capacidad de las Cajas para afrontar estas nuevas funciones.

Análisis del Articulado

Acorde a las anteriores observaciones, resulta de vital importancia establecer algunos aspectos que, de ser tenidos en cuenta, podrían otorgar una viabilidad al proyecto. En razón a esto, se realizan las siguientes observaciones a los artículos del Proyecto de Ley:

Artículo 3°. Política Pública Integral del Cuidado y Protección del Adulto Mayor.

Observación. El artículo al hacer referencia a la Política Pública Integral del Cuidado y Protección al Adulto Mayor, tiene que armonizarse con la Política Colombiana de Envejecimiento y Vejez 2015 - 2024, en la que participaron organizaciones privadas y públicas de todo el país, así como las entidades territoriales, siendo liderado todo el proceso por el Ministerio de Salud, en donde se han establecido cuatro ejes estratégicos como son: 1) Protección de los derechos humanos de las personas adultas mayores, 2) Protección Social Integral, 3) Envejecimiento activo, satisfactorio y saludable, 4) Formación en Talento Humano e Investigación.

Adicionalmente deben tenerse en cuenta las disposiciones contenidas en la Ley 1276 de 2009, en las que se establecieron los criterios de atención integral al adulto mayor, así como diversas fuentes de financiación para las entidades territoriales, quienes deben dar el manejo correspondiente.

Por otra parte, en el párrafo 2 se establece la inclusión de criterios diferenciales, y la inclusión a este detalle en la política pública podría ser inconveniente o podría ser considerado discriminatorio, pudiendo ser un punto de conocimiento específico de las entidades territoriales, quienes cuentan con información, y que ya han ejecutado programas de protección a la vejez otorgando la relevancia debida a diferentes grupos que pueden ser vulnerables.

En el párrafo 3, se encuentra expresamente la posibilidad de una moción de censura contra los Ministros de Salud y Trabajo, por el incumplimiento en la materia. Podría revisarse la aplicación de esta disposición en la medida que la facultad del legislativo para realizar control a través de la moción de censura versa sobre todas las actuaciones de los Ministros. La protección del adulto mayor no es una responsabilidad exclusiva de las carteras de Salud y Trabajo ya que su atención debe ser de carácter integral, involucrando temas en Tecnologías de la Información, en Educación, en Cultura, Vivienda, en los que cada sector tendrá su responsabilidad particular.

Artículo 4°. Programas y servicios prestados por la caja de compensación familiar para pensionados y Adulto Mayor.

Observación. En el párrafo 2, se establece que no se podrá generar ningún cobro por los servicios brindados al adulto mayor, disposición que puede tener un impacto financiero importante en las estructuras económicas de las Cajas de Compensación, ya que el sistema ha cuidado que se presten los servicios con calidad, y para esto se han establecido tarifas diferenciales para el acceso a los mismos por parte de sus afiliados.

No está determinada la conveniencia de la gratuidad de los servicios que se quieran ofrecer a través de las Cajas de Compensación, y si existen o no consecuencias para el sistema de servicios complementarios y sus afiliados.

En el párrafo 3 se deja pendiente de reglamentación la autonomía de las Cajas de Compensación, lo que es un punto que se ajusta más a la realidad, teniendo en cuenta que las Cajas tienen diferentes características en cuanto a sus fortalezas financieras, número de afiliados, coberturas, y servicios que se encuentran en posibilidad de ofertar.

Artículo 5°. Afiliación de los pensionados a las Cajas de Compensación Familiar.

Observación. El artículo trata de la obligatoriedad de la afiliación de los pensionados que se encuentren en el Sistema General de Pensiones, y que tengan más de 65 años de edad. La obligatoriedad de afiliación es una carga que se impone a las personas de la tercera edad, por lo que es necesario observar con detenimiento que la norma no tenga como consecuencia el inicio de algún tipo de proceso de fiscalización dirigido a los pensionados que cause traumatismos y menoscabe la tranquilidad, efecto contrario a lo que se pretende proteger.

Respecto de las cotizaciones a realizar por parte de los pensionados, se realizará un descuento directo sobre la mesada pensional, que será girado a las Cajas. Es necesario evaluar el impacto que tendrá sobre los ingresos de los pensionados este descuento frente a la cobertura que se pueda dar, teniendo en cuenta las diferentes estructuras de las Cajas en cuanto a sus coberturas, servicios y finanzas.

Artículo 6°. Aportes de los pensionados a las Cajas de Compensación Familiar.

Observación. Se incluye el porcentaje a descontar de la mesada, teniendo en cuenta el monto de la mesada pensional, siendo el menor el 0.6% y el máximo el 2%, respondiendo a los criterios de equidad y gradualidad dentro del sistema.

Sin embargo, se debe revisar que el efecto en los ingresos de los pensionados, frente a los servicios a los cuales se les pretende dar cobertura.

Hay que recordar que los estamentos de gobierno se encuentran obligados a mantener el poder adquisitivo real de las mesadas pensionales, por lo que cualquier carga que se imponga a los pensionados, podría ser considerada contraria a las disposiciones que protegen las pensiones. Recordemos que la Corte Constitucional en el Sentencia C-435 de 2017 realizó las siguientes consideraciones:

“Se ha explicado en la jurisprudencia constitucional, sin perjuicio de que toda pensión “tiene como objetivo primordial proteger a las personas de la tercera edad, quienes por sus condiciones físicas, ya sea por razón de la edad o por enfermedad, se encuentran imposibilitados para obtener otra clase de recursos para su propia subsistencia y la de su familia”, las personas cuya pensión no supera el valor del salario mínimo legal mensual vigente o que reciben una pensión mínima, como también se la ha denominado, “se encuentran, por razones económicas, en situación de debilidad manifiesta frente a los demás”. De tal forma que ellas también requieren de un incremento periódico mínimo que, precisamente, garantice también los fines del salario mínimo, como son “satisfacer no sólo sus propias necesidades sino también las de su familia, en el orden material, social, cultural, educativo”.

Artículo 7°. Líneas de atención para pensionados afiliados a las Cajas de Compensación Familiar.

Observación. Regula que la atención a los pensionados será de forma gratuita, lo que impactará a las Cajas de Compensación, que se podría convertir en un riesgo para estas entidades.

En este artículo se debe resaltar que, para lo que se ha denominado línea de atención especial se establece la gratuidad de acceso a los servicios; en cambio para la línea básica de atención se incluye a los pensionados en las tarifas diferenciales que tienen las Cajas, por lo que se abre la posibilidad de que se pueda generar un cobro por los servicios de esta línea.

Ya sean los servicios de la línea básica, o los de atención especial, es necesario evaluar si las Cajas cuentan con la capacidad de desarrollar y gestionar las dos líneas de atención que se encuentran incluidas en el P.L. y que tienen diversos servicios a ofrecer a los adultos mayores.

Artículo 9°. Afiliación a las Cajas de Compensación Familiar de los beneficiarios del Programa de Solidaridad con el Adulto Mayor.

Observación. Este artículo establece que el Gobierno deberá descontar de los subsidios un aporte por el 0.6% de un SMLMV para que los adultos Mayores que pertenezcan al Programa Colombia Mayor o cualquiera de lo remplace o sustituya, tengan acceso a los beneficios que se encuentran consagrados por la Ley. Este artículo directamente tiene impacto sobre la población mayor más vulnerable, ya que al programa pertenecen alrededor de 1,5 millones de afiliados, que sus ingresos son reducidos.

Por otra parte, se encuentra en marcha el Programa de Beneficios Económicos Periódicos - BEPS, estrategia que propiamente no es una pensión, y va dirigida entre otras, a aquellas personas que no tienen expectativa de una pensión de vejez, y que quieren generar un ingreso para esa etapa de la vida.

Se genera entonces una duda sobre los adultos mayores pertenecientes a BEPS, quienes no se encuentran contemplados dentro de la población a beneficiar a través del P.L. y el programa BEPS cuenta en la actualidad con alrededor de 1.200.000 afiliados. No hay que olvidar que el proyecto restringe la afiliación a las personas que tengan el estatus de pensionados, por lo que se estaría excluyendo un grupo importante de personas, que se encuentra dentro del grupo de población objetivo de cobertura de la presente ley, como lo es generar una protección integral al adulto mayor.

Artículo 10. Ampliación de cobertura de los entes territoriales para la de afiliación del Adulto Mayor a las Cajas de Compensación Familiar y sus líneas de atención.

Observación. El FONPET, como fondo especial creado para atender el pasivo pensional de las entidades territoriales, está destinado a cubrir pasivos pensionales por tres conceptos, obligaciones por bonos pensionales, el valor correspondiente a la reserva matemática de las pensiones, y cuotas partes pensionales.

Teniendo en cuenta esto, este podría ser un artículo inoperante, ya que el saneamiento del pasivo pensional a través del FONPET que inició con la expedición de la Ley 549 de 1999, se viene adelantando por casi 20 años. Esta labor requiere un esfuerzo financiero tanto de la Nación como de las Entidades

Territoriales, ya que los recursos para la financiación del fondo tienen diferentes orígenes, por lo que el logro del total saneamiento es un objetivo que tiene una duración temporal incierta, condicionando la aplicación del artículo.

En la medida que se logre el saneamiento del pasivo pensional, no habrá lugar a destinar recursos al FONPET, por lo que sería necesaria una modificación a la estructura del mismo para poder darle aplicación a esta disposición, y que se reservarán recursos destinados a estos programas.

Artículo 14. Afiliación colectiva a las Cajas de Compensación Familiar y a las EPS.

Observación. Los Centros de Bienestar del Anciano y los Centros Vida para la tercera edad están regulados por la Ley 1276 de 2009, estableciendo que las entidades territoriales que se encuentren aplicando el cobro de la estampilla para el bienestar del adulto mayor podrán crear este tipo de centros.

No queda clara la financiación de las afiliaciones que se proponen en el artículo, ya que su fuente de recursos corresponde a una carga especial y exclusiva de las entidades territoriales, cuya modificación compromete exclusivamente recursos territoriales.

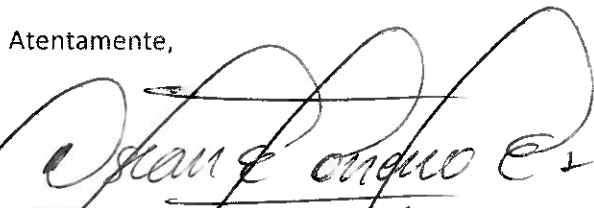
Artículo 15. Atención preventiva en salud.

Observación. Este artículo establece que se debe prestar atención preventiva en salud de forma domiciliaria a los beneficiarios de la ley 1276 de 2009, por lo menos una vez al mes. No se puede evidenciar el impacto de este beneficio en las EPS y el Sistema de Salud, quienes serían los obligados, tanto en el régimen subsidiado como en el régimen contributivo.

7. Modificación proyecto de ley

Señores Congresistas, me permito poner a su consideración el análisis realizado con las observaciones propuestas al Proyecto de Ley 154 de 2018, y por lo expuesto se solicita muy respetuosamente la modificación de los apartes más relevantes o que se archive el proyecto de Ley en comento, ya que no se ajusta a los requisitos constitucionales o legales para su efectividad.

Atentamente,



OSCAR EDUARDO MORENO ENRÍQUEZ
Jefe de Oficina Asesora de Asuntos Legales
Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

Proyectó: Oscar Mauricio Villarraga Rodríguez – Asesor – Oficina Asesora de Asuntos Legales.