

Bogotá D. C. 3 de agosto de 2020.

Honorable Representante

GERMÁN BLANCO

Presidente

MESA DIRECTIVA

Cámara de Representantes del Congreso de la República

Bogotá D. C.

Asunto: Proyecto de Ley N° de 2020 *“Por medio del cual se provee una protección inmediata en el marco de la emergencia sanitaria a la lista de priorización del Programa Colombia Mayor”*

Respetado Presidente,

En mi condición de Congresista de la Cámara de Representantes de la República de Colombia, radico el presente Proyecto de Ley que tiene como objeto proveer una protección inmediata en el marco de la emergencia sanitaria a la lista de beneficiarios del Programa Colombia Mayor *“Por medio del cual se provee una protección inmediato en el marco de la emergencia sanitaria a la lista de priorización del Programa Colombia Mayor”*, en tanto las personas mayores constituyen el grupo poblacional más vulnerable, tanto en el plano de la salud, como de la sostenibilidad económica producto de la pandemia.

De tal forma, presento a consideración del Congreso de la República este proyecto *“Por medio del cual se provee una protección inmediata en el marco de la emergencia sanitaria a la lista de priorización del Programa Colombia Mayor”* con el fin de iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Constitución y la Ley.

De los Congresistas.



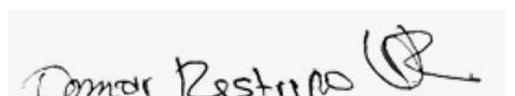
Jaíro Reinaldo Cala Suárez
Representante a la Cámara



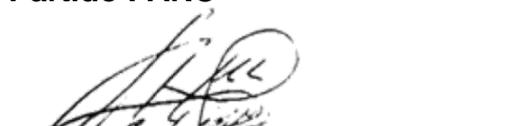
Fabián Díaz Plata
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde



Jorge Gómez Gallego
Representante a la Cámara
Partido Polo Democrático



Omar de Jesús Restrepo Correa
Representante a la Cámara
Partido FARC



Jorge Enrique Martelo Benedetti
Representante a la Cámara
Partido Cambio Radical



Criselda Lobo Silva
Senadora de la República
Partido FARC

Luis Alberto Albán Urbano.
Representante a la Cámara
Partido FARC

Pablo Catatumbo Torres.
Senador de la República
Partido FARC

Carlos Alberto Carreño Marín
Representante a la Cámara
Partido FARC

Julián Gallo
Senador de la República
Partido FARC

Israel Zúñiga
Senador de la República
Partido FARC

Victoria Sandino Simanca Herrera
Senadora de la República
Partido FARC

David Ricardo Racero Mayorca
Representante a la Cámara
Coalición Decentes

Aída Yolanda Avella Esquivel
Senadora de la República
Coalición Decentes

Abel David Jaramillo Largo
Representante a la Cámara
Partido MAIS

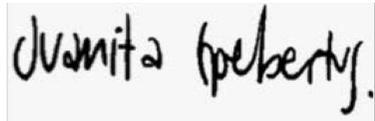
Alberto Castilla
Senador de la República
Partido Polo Democrático

César Augusto Pachón Achury
Representante a la Cámara
Partido MAIS

Juan Luis Castro Córdoba
Senador de la República
Partido Alianza Verde

César Ortiz Zorro
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde

Iván Marulanda
Senador de la República
Partido Alianza Verde

A handwritten signature in black ink on a light gray rectangular background. The signature reads "Juanita Goebertus Estrada" in a cursive script.

Juanita Goebertus Estrada
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde

PROYECTO DE LEY ____ DE 2020 CÁMARA

“Por medio del cual se provee una protección inmediata a en el marco de la emergencia sanitaria a la lista de priorización del Programa Colombia Mayor”

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. OBJETO. La presente ley pretende proveer una protección económica inmediata, en el marco de la emergencia y hasta por un año después de terminada ésta, a aquellos adultos mayores que no reciben un ingreso equiparable al subsidio otorgado por el Programa Colombia Mayor.

ARTÍCULO 2º: Transferencia económica no condicionada – Colombia Mayor. Con los recursos que desde el Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME se distribuyan al Ministerio del Trabajo, se financiará n doce (12) giros mensuales de ochenta mil pesos (\$80.000) a toda la población en lista de priorización del Programa Colombia Mayor.

Parágrafo 1: Este pago no implica que las personas mayores pierdan su turno en la lista de priorización.

Parágrafo 2: Los Departamentos podrá n financiar una transferencia similar, por igual o menor término, con un monto no inferior a la tercera parte del giro contemplado a nivel nacional.

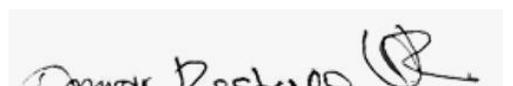
Parágrafo 3: Los giros definidos en este artículo será n efectuados a través de la fiducia que opera y administra el Programa Colombia Mayor ad honorem.

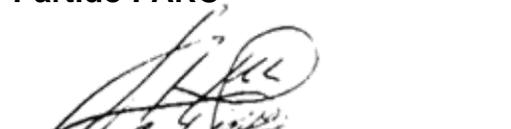
ARTÍCULO 3º. VIGENCIA. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los Congresistas.


Jairo Reinaldo Cala Suárez
Representante a la Cámara


Fabián Díaz Plata
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde


Omar de Jesús Restrepo Correa
Representante a la Cámara
Partido FARC


Jorge Enrique Martelo Benedetti
Representante a la Cámara
Partido Cambio Radical



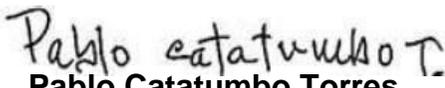
Jorge Gómez Gallego
Representante a la Cámara
Partido Polo Democrático



Criselda Lobo Silva
Senadora de la República
Partido FARC



Luis Alberto Albán Urbano.
Representante a la Cámara
Partido FARC



Pablo Catatumbo Torres.
Senador de la República
Partido FARC



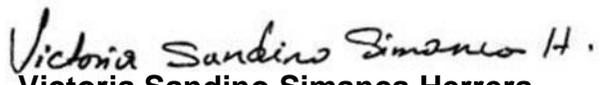
Carlos Alberto Carreño Marín
Representante a la Cámara
Partido FARC



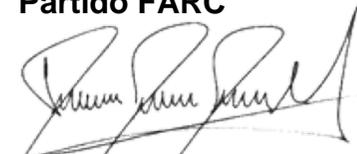
Julián Gallo
Senador de la República
Partido FARC



Israel Zúñiga
Senador de la República
Partido FARC



Victoria Sandino Simanca Herrera
Senadora de la República
Partido FARC



David Ricardo Racero Mayorca
Representante a la Cámara
Coalición Decentes



Aída Yolanda Avella Esquivel
Senadora de la República
Coalición Decentes



Abel David Jaramillo Largo
Representante a la Cámara
Partido MAIS



Alberto Castilla
Senador de la República
Partido Polo Democrático



César Augusto Pachón Achury
Representante a la Cámara
Partido MAIS



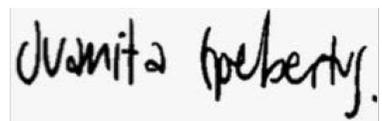
Juan Luis Castro Córdoba
Senador de la República
Partido Alianza Verde



César Ortiz Zorro
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde



Iván Marulanda
Senador de la República
Partido Alianza Verde

Handwritten signature of Juanita Goebertus Estrada in black ink on a light gray background.

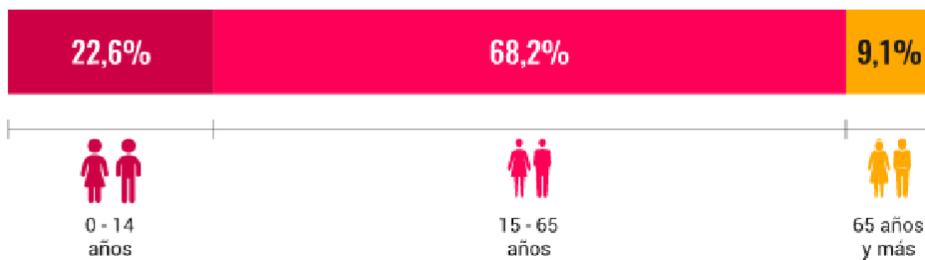
Juanita Goebertus Estrada
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A. Justificación

En Colombia, el 9.1% de la población corresponde a personas de 65 años o más. Estamos hablando de, aproximadamente, 5.750.000 de personas. De acuerdo con los últimos datos reportados por el DANE¹. Estas son personas que no solo deben enfrentarse al deterioro natural de su salud, sino además, el 40 % de los adultos mayores tiene un perfil depresivo pues muchos tienen que soportar también pobreza extrema, violencia, maltrato y abuso. Sobre el asunto económico, tan solo uno de cada tres adultos colombianos está pensionado. Y aproximadamente 1.250.000 de personas son quienes se han beneficiado del programa Colombia Mayor.

GRANDES GRUPOS DE EDAD



Gráfica tomada del Censo Nacional ¿Cuántos somos?. DANE. (2018)

De acuerdo al último censo nacional de población y vivienda (2018), un 13.27% de la población en Colombia cuenta con 60 o más años, distribuida territorialmente de la siguiente manera:

¹¿Cuántos somos? DANE (2018)

Departamento	% Población igual o mayor a 60 años
Antioquia	14.3%
Atlántico	12.37%
Bogotá	13.18%
Bolívar	11.67%
Boyacá	15.97%
Caldas	17.97%
Caquetá	9.47%
Cauca	12.57%
Cesar	9.4%
Córdoba	12.06%
Cundinamarca	13.4%
Chocó	8,42%
Huila	12.36%
La Guajira	7.33%
Magdalena	10.75%
Meta	10.82%
Nariño	13.51%
Norte de Santander	12.01%
Quindío	18.4%
Risaralda	16.94%
Santander	14.08%
Sucre	12.38%
Tolima	16.57%
Valle del Cauca	16.1%
Arauca	8.73%
Casanare	8.47%
Putumayo	9.08%
Archipiélago de San Andrés	12.16%
Amazonas	6.53%
Guainía	5.19%
Guaviare	8.24%
Vaupés	5.82%
Vichada	5.5%

Tabla 1. Elaboración propia con datos del censo nacional de 2018

De esta tabla se destaca la situación de los departamentos de Antioquia, Boyacá, Caldas, Quindío, Risaralda, Santander, Tolima y Valle del Cauca, los cuales se encuentran por encima del promedio nacional.

Este grupo poblacional, de acuerdo a lo planteado por la Organización Mundial de la Salud (OMS), la tasa de mortalidad de las personas contagiadas a partir de los 65 años aumenta exponencialmente, estando, para las personas entre los 70 y 79 años un porcentaje de mortalidad del 8%, mientras que para las personas con 80 o más años este porcentaje asciende a un 14,8%.

A esta dramática situación en el plano de la salud se le suma los impactos de la crisis provocada por el COVID-19 en el plano económico, donde, al igual que en el anterior, las personas mayores de 60 años se encuentran en un altísimo riesgo si partimos, primero, de la destrucción de empleos que ha provocado el aislamiento obligatorio preventivo; y segundo, el número reducido de pensionados en el país (1,3 millones con corte a 2019) en relación al número de personas mayores de 60 años (más de 6 millones de personas).

Si a esto se le suma que, como lo comprobó la Fundación Saldarriaga Concha en su estudio Misión: Colombia Envejece (2015), otro mecanismo para la protección durante la vejez es el ahorro de activos y la confianza que se deposita en los hijos para que estos puedan cuidarlos más adelante, y se contempla que dentro de los criterios de priorización del Programa Colombia Mayor se encuentra el vivir solo y no depender de nadie económicamente, los beneficiarios y potenciales beneficiarios del programa se encuentran en una condición de vulnerabilidad acentuada.

Esta realidad debe obligar al Gobierno Nacional, como rama ejecutiva de un Estado social y de derecho, a velar por los derechos de toda la población, pero en especial, en razón a la emergencia sanitaria y económica que actualmente vive el país, a aquellos y aquellas que se encuentran en mayor riesgo, como lo son las personas mayores y de manera focalizada, dentro de ellas, a quienes se encuentran más expuestos a los rigores económicos que ha acarreado la pandemia.

Por ello, y en razón a la extensión del aislamiento preventivo obligatorio decretado en el Decreto 593 del 24 de abril de 2020, así como en la Resolución No 470 del 20 de marzo de 2020, donde, entre otras disposiciones, el Ministerio de Salud y Protección Social ordenó el cierre parcial de actividades en centros vida y centros día, quedando un saldo en la modalidad de subsidio económico indirecto del Programa Colombia Mayor, éste puede usarse para cubrir más personas y durante más tiempo a los potenciales beneficiarios (listados de priorización) del Programa Colombia Mayor, eliminando también el ser beneficiario de la devolución del IVA (\$75.000) como una causal de reducción de los giros mensuales, en tanto debemos ser conscientes como sociedad, que si bien los recursos no son infinitos, son hoy por hoy las personas mayores las que más lo necesitan.

En aras de garantizar una mejor calidad de vida a los adultos mayores que se enfrentan a dificultades económicas se han adoptado múltiples políticas. Entre ellas se resalta la creación de los Centros de Vida (Ley 1276 de 2009) y los Centros Día (Ley 1315 de 2009); así como la implementación del ya mencionado programa Colombia Mayor.

- Centros de Vida → Son instituciones que contribuyen a brindar una atención integral a las necesidades y mejorar la calidad de vida de las personas de la tercera edad (o adultos mayores) de los niveles I y II de Sisbén. Dentro de estas instituciones se comprenden proyectos, procedimientos, protocolos e infraestructura física, técnica y administrativa orientada a brindar una atención integral, durante el día, a los Adultos Mayores, haciendo una contribución que impacte en su calidad de vida y bienestar. La financiación de la construcción,

instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas se sostiene en la emisión de una estampilla a cargo de las entidades territoriales.²

- Centros Día → Son instituciones destinadas al cuidado, bienestar integral y asistencia social de los adultos mayores que prestan sus servicios en horas diurnas.³

- Programa Colombia Mayor → Es un programa de Protección Social que busca aumentar la protección a los adultos mayores que se encuentran desamparados, que no cuentan con una pensión o viven en la indigencia o en la extrema pobreza; por medio de la entrega de un subsidio económico. Los subsidios del Programa Colombia Mayor se entregan bajo estas dos modalidades:

1. Subsidio económico directo: son recursos que se giran directamente a los beneficiarios a través de la red bancaria o de entidades contratadas para este fin.

2. Subsidio económico indirecto: son recursos que se otorgan en Servicios Sociales Básicos, a través de Centros de Bienestar del Adulto Mayor y Centros Diurnos.

Estas y todas las políticas públicas diseñadas por el estado colombiano se vieron impactadas por la crisis mundial generada por la pandemia de nuevo Coronavirus COVID-19.

Según la Organización Mundial de la Salud la pandemia es una emergencia sanitaria y social mundial, que requiere una acción efectiva e inmediata por parte de los gobiernos, las personas y las empresas. Además, el Fondo Monetario Internacional, en una declaración conjunta del presidente del Comité Monetario y Financiero Internacional y la Directora Gerente del Fondo Monetario Internacional del 27 de marzo de 2020, indicaron que *"Estamos ante una situación sin precedentes en la que una pandemia mundial se ha convertido en una crisis económica y financiera"*.⁴

Producto de la declaración de pandemia del Coronavirus COVID-19 se hizo necesario tomar medidas extraordinarias, estrictas y urgentes relacionadas con la contención del virus y su mitigación, así como medidas orientadas a conjurar los efectos económicos asociados, disponiendo de los recursos financieros, humanos y logísticos para enfrentarlos.

Se ha evidenciado que los adultos mayores constituyen una población en condición de especial vulnerabilidad frente al contagio del virus COVID-19, pues según datos de la Organización Mundial de la Salud, la tasa de mortalidad aumenta exponencialmente a partir de los 65 años, aproximadamente. Es así que la tasa de mortalidad de las personas infectadas que tienen hasta 40 años es del 0.2%, pero entre los que tienen 70 y 79 años, se incrementa a un 8%, mientras que, a partir de los 80 años, la cifra aumenta a un 14.8%, por lo que se requieren adoptar medidas con una mayor exigencia de aislamiento para esta población. Este hecho reduce significativamente la posibilidad que los adultos mayores puedan generar ingresos.

² Ley 1276 de 2009

³ Ley 1315 de 2009

⁴ Decreto legislativo n° 553 de 2020

para garantizar la cobertura de sus necesidades básicas, así como también la posibilidad de acudir a espacios de atención especial para ellos.

En el marco de esta situación, se torna necesario proveer protección económica inmediata a aquellos adultos mayores que no reciben un ingreso equiparable al subsidio otorgado por el Programa Colombia Mayor de una manera adecuada y eficiente.

B. Marco normativo

El artículo 46 de la Constitución Política dispone 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. El estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.

En desarrollo de este artículo, la ley 100 de 1993 estableció un programa de auxilios para ancianos con especiales necesidades, cuyo objeto es apoyar económicamente a aquellas personas que cumplan con los requisitos previstos en la normatividad vigente.

Posteriormente, el artículo 2 de la Ley 797 de 2003 modificó el literal i) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993 y creó la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional. Esta está destinada a la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante el otorgamiento de un subsidio económico, que se realiza a través del Programa de Protección Social al adulto mayor - Colombia Mayor. Este programa actualmente brinda cobertura a 1.703.573 adultos mayores con un subsidio mensual de \$80.000. Sin embargo, para abril del 2020, el programa contaba con 500.000 adultos mayores en lista de priorización para ser beneficiarios del subsidio, quienes no pueden ser atendidos actualmente por el programa en atención a restricciones presupuestales; siendo adultos mayores que no tienen ningún tipo de ingresos para sobrellevar la emergencia por COVID-19.

La ley 1276 de 2009 estableció los criterios de atención integral del adulto mayor en los centros vida. También se autorizó a las entidades territoriales a emitir la Estampilla para el bienestar del Adulto Mayor para contribuir a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción. Se dispuso también que el producto de dichos recursos se destinarían, como mínimo, en un 70% para la financiación de los Centros Vida, y el 30% 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.

De manera simultánea, en la ley 1315 de 2009, se estipularon las condiciones mínimas que dignifiquen la estadía de los adultos mayores en los centros de protección, centros de día e instituciones de atención.

Como se expresó anteriormente, estas y todas las políticas públicas diseñadas por el estado colombiano se vieron impactadas por la crisis mundial generada por la pandemia de nuevo Coronavirus COVID-19.

En el marco de la emergencia el gobierno nacional emitió el Decreto 553 del 24 de abril de 2020 *“Por el cual se define la transferencia económica no condicionada para los Adultos Mayores que se encuentran registrados en la lista de priorización del Programa Colombia Mayor y se define la transferencia al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante administrado por las Cajas de Compensación Familiar, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y se dictan otras disposiciones”*. En el artículo 2º se dispuso que:

“Con los recursos que del Fondo de Mitigación Emergencias- FOME se distribuyan al Ministerio del Trabajo, se podrán financiar tres giros mensuales de ochenta de mil pesos (\$80.000) a la población en lista de priorización del Programa Colombia Mayor, beneficiando prioritariamente a la población de (70) en adelante.

Parágrafo 1. *Las personas adultas mayores en lista de priorización que hayan sido beneficiarios de giro por compensación de IVA, recibirán dos pagos por ochenta mil pesos (\$80.000) cada uno. Este pago no implica que las personas adultas mayores pierdan su turno en la lista de priorización.*

Parágrafo 2. *Las personas adultas mayores en lista de priorización que no son beneficiarios de la compensación de IVA, recibirán tres pagos por ochenta mil pesos (\$80.000) cada uno. Este pago no implica que personas adultas mayores pierdan su turno en la priorización.*

Parágrafo 3. *Los giros definidos en este artículo serán efectuados a través de la fiducia que opera y administra el Programa Colombia Mayor. Se autoriza al Ministerio del Trabajo para que dentro del marco de los recursos asignados al Fondo de Solidaridad Pensional, se paguen los gastos que por concepto de comisiones fiduciarias se ocasionen, para el pago efectivo de las transferencias realizadas a las personas adultas mayores registradas en los listados de priorización del programa Colombia Mayor.”*

En la misma línea, el Ministerio de Salud emitió la Resolución No 470 del 20 de marzo de 2020. Por la cual se adoptaron las medidas sanitarias obligatorias de aislamiento preventivo de personas adultas mayores en centros de larga estancia y de cierre parcial de actividades de centros vida y centros día. Dos de ellas fueron, ordenar el cierre parcial de actividades en centros vida y centros día; y, determinar que los departamentos y distritos reportaron la información de ejecución física y financiera de los recursos de la estampilla para el bienestar del adulto mayor, correspondiente a la población atendida en aquellos centros vida y centros día.

Han quedado en evidencia las limitaciones del programa Colombia Mayor. Muy posiblemente la situación de pobreza y necesidad se agraven como consecuencia de los impactos de la pandemia y de la emergencia económica. Y por consiguiente, se hace necesario adoptar medidas que garanticen, a mediano y largo plazo, y de manera efectiva; una mejor calidad de vida a los adultos mayores de Colombia.

Finalmente, cabe resaltar diversos instrumentos internacionales que promueven la protección de los derechos de las personas mayores, tales como: “Principios de las Naciones Unidas en Favor de las Personas de Edad” (1991), la “Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento” (2002), la “Carta de San José sobre los Derechos de las Personas Mayores de América Latina y el Caribe” (2011) y por último, la “Convención Interamericana para la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores” (2015),

ratificada por el Estado Colombiano y proxima a ser incorporada en nuestro bloque de constitucionalidad, donde, en su artículo 29 reclama por parte de los Estados, medidas de atención específicas a las de las personas mayores en la preparación, prevención, reconstrucción y recuperación en situaciones de emergencia, desastres o conflictos.