

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 347 DE  
2020 CÁMARA**

*“Por medio del cual se provee una protección inmediata a los adultos mayores en el marco de la emergencia sanitaria a la lista de priorización del programa Colombia Mayor”*

Bogotá, Octubre de 2020

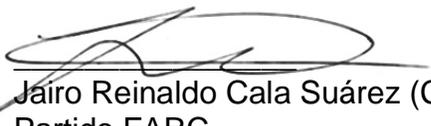
Representante Juan Diego Echavarría Sánchez  
Presidente  
Comisión Séptima Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes

**Asunto:** Remisión ponencia positiva para primer debate al Proyecto de Ley número 347 de 2020 Cámara, *“Por medio del cual se provee una protección inmediata a los adultos mayores en el marco de la emergencia sanitaria a la lista de priorización del programa Colombia Mayor”*.

Respetado Representante Echavarría Sánchez:

En virtud a la designación hecha por la Mesa Directiva mediante el oficio número CSPCP 3.7. 364 - 2020, en nuestra condición de coordinador ponente y ponente para el Proyecto de Ley número 347 de 2020 Cámara *“Por medio del cual se provee una protección inmediata a los adultos mayores en el marco de la emergencia sanitaria a la lista de priorización del programa Colombia Mayor”*, rendimos ponencia positiva para primer debate en Comisión, con los requisitos de que trata el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

Atentamente,



Jaíro Reinaldo Cala Suárez (Coordinador Ponente)  
Partido FARC  
Representante a la Cámara por Santander



Ángela Patricia Sánchez Leal (Ponente)  
Partido Cambio Radical  
Representante a la Cámara por Cundinamarca

## INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 347 DE 2020 CÁMARA

*“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”*

### I. Introducción

La presente ponencia tiene como objetivo abordar la viabilidad jurídica y técnica del Proyecto de Ley 347 de 2020 Cámara. Con ese objetivo, la presente ponencia tiene la siguiente distribución: introducción, trámite, objetivo, necesidad y viabilidad, conclusiones, pliego de modificaciones, proposición, y texto propuesto.

### II. Trámite del proyecto

La iniciativa legislativa que se pone en consideración de la Comisión Séptima Constitucional Permanente fue radicada en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, el 13 de agosto de 2020. Proyecto de Ley que fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 824. Es de la autoría del Honorable Representante Jairo Reinaldo Cala Suárez, perteneciente al Partido FARC en representación del departamento de Santander.

Por Secretaría General de la Cámara de Representantes se remitió a la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y mediante el oficio número CSPCP 3.7. 364 – 2020 se realizó la designación de los siguientes ponentes: Jairo Reinaldo Cala Suárez, Representante a la Cámara por Santander perteneciente al Partido FARC, como coordinador ponente, y Ángela Patricia Sánchez Leal, Representante a la Cámara por Cundinamarca, perteneciente al Partido Cambio Radical.

El Proyecto de Ley consta de tres (3) artículos incluyendo la vigencia. El primer artículo hace referencia al objeto del Proyecto de Ley, y el segundo plantea las disposiciones generales sobre la materia.

### III. Objetivo del proyecto

“(…) proveer una protección económica inmediata, en el marco de la emergencia 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”.

### IV. Necesidad y viabilidad del proyecto

- a. **Contexto general:** El pasado 12 de marzo del año en curso, el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la Resolución 385 de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus

COVID-19 hasta el 30 de mayo del año en curso. Posteriormente, la misma cartera, mediante la Resolución 844 del 26 de mayo de 2020 decidió prorrogar la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 31 de agosto del año en curso. Por último, el pasado 25 de agosto se expidió la Resolución 1452, mediante la cual se prorrogó nuevamente la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el próximo 30 de noviembre de 2020. Dado que se estima que sobre finales del mes de octubre e inicios del mes de noviembre se presente una nueva ola de contagios, es previsible que nuevamente la declaración de emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 vuelva a prorrogarse.

Ahora bien, como lo anotó la Organización Mundial de la Salud (OMS) y fue replicada por el Ministerio de Salud y Protección Social desde los primeros contagios, las personas mayores constituyen en grupo poblacional de especial vulnerabilidad frente al contagio del virus COVID-19, al incrementarse la tasa de mortalidad exponencialmente para las personas mayores de 65 años. Esta realidad ha supuesto una mayor exigencia de aislamiento para este grupo poblacional, hecho por el cual se ha reducido a su vez su posibilidad de generación de ingresos para garantizar la cobertura de sus necesidades básicas.

En este orden de ideas, y tal como ha sido documentado durante el año en curso, hay una realidad manifiesta: los adultos mayores son los más afectados por la COVID-19, pero para muchos de ellos, la opción de permanecer aislados no es una opción, dado que no cuentan con los recursos para su sostenimiento, ya sea porque no gozan del derecho a la pensión, sus familias también se han visto afectadas por la situación económica desatada por la pandemia o porque no cuentan con la primera ni la segunda. Esta última opción es la más probable para los adultos mayores que se encuentran en la lista de priorización del programa Colombia Mayor, motivo por el cual requieren una atención especial por parte del Gobierno Nacional.

Debe resaltarse que, en el marco de la emergencia sanitaria, y con motivo del interés de proteger a los adultos mayores que más lo necesitan, los Centros Día y Centros Vida fueron cerrados parcialmente por mandato de la Resolución 470 de 2020 emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social hasta el pasado 30 de mayo del año en curso. Estos espacios, refugio de los adultos mayores más necesitados, están iniciando un proceso de reapertura gradual y progresivo, tal como se constata en las orientaciones emitidas por el Ministerio de Salud y Protección Social el pasado 18 de septiembre

del año en curso<sup>1</sup>, encontrándose en su primera fase el servicio de alimentación. Se destaca esta situación con motivo de que el Programa Colombia Mayor, en su modalidad de subsidio económico indirecto, destina recursos a estos centros de atención, los cuales, se entendería, dado el cierre parcial y el aislamiento obligatorio, pudieron ver reducidos considerablemente los adultos mayores beneficiarios.

#### **b. Problema objetivo:**

De acuerdo al último Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, en Colombia hay un total aproximado de 4.343.264 personas con 65 años y más, lo que representa un porcentaje 9,1%. Según lo informó COLPENSIONES a finales del año 2019, la cifra de pensionados en el país asciende a más de 2 millones 350 mil personas<sup>2</sup>.

Esta realidad evidencia que Colombia presenta un alto índice de personas mayores (60 años o más) que no han podido acceder al derecho a la pensión. En razón a ello, y como lo demostró el estudio de la Fundación Saldarriaga Concha en articulación con FEDESARROLLO, *Misión Colombia Envejece*<sup>3</sup>, muchas personas mayores dependen de sus hijos como mecanismo de protección en la vejez. No obstante, un número importante de personas mayores no cuentan ni con lo primero ni lo segundo, dependiendo íntegramente de los subsidios que brinda el gobierno nacional, razón por la cual se creó el programa Colombia Mayor, el cual cuenta con más de 1 millón 698 mil beneficiarios y más de 500 mil adultos mayores en lista de priorización para ser beneficiarios del subsidio.

Más de 500 mil adultos mayores en lista de priorización para ser beneficiarios del subsidio económico directo otorgado por el programa Colombia Mayor, dado los cierres parciales de los Centros Vida y Centros Día, así como con motivo del aislamiento obligatorio, también se han visto privados de acceder al subsidio económico indirecto girado a estos establecimientos. Dado que la emergencia sanitaria continua y se prevé una nueva prórroga de la misma, la apertura de los Centros Vida y Centros Día es gradual y progresiva, la situación económica de las familias es preocupante y las personas mayores son las más vulnerables tanto en la salud como en el plano económico, se advierte que una protección económica inmediata que prolongue los beneficios establecidos en el Decreto Ley 553 de 2020 para los adultos mayores que provea autonomía económica y mediante la cual pueda satisfacer sus necesidades básicas es urgente.

---

<sup>1</sup> Orientaciones para la reapertura gradual y progresiva de centros vida y centros de día para personas adultas mayores, en el marco de la pandemia por la COVID-19 en Colombia. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/teds12-orientaciones-reapertura-gradual-centros-adultos-mayores-covid19.pdf>

<sup>2</sup> <https://www.mintrabajo.gov.co/prensa/comunicados/2020/enero/a-mas-de-1-millon-400-mil-pensionados-en-colombia-se-le-reducen-los-aportes-en-salud>

<sup>3</sup> <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/2724>

### c. Aspectos jurídicos y de política pública:

El Gobierno Nacional, mediante el Decreto 457 de 2020, impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19, destacándose, entre otras, la de aislamiento preventivo obligatorio. Posteriormente, mediante la Resolución 464 de 2020, emitida el 18 de marzo del año en curso, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años, precisando que, para el caso de este grupo población, el aislamiento preventivo se extendería, inicialmente, hasta finales de mayo. El pasado 20 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 470, adoptó 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. Cabe señalarse que, según lo dispuesto, el cierre parcial de centros vida y centros día, presentó la excepción del servicio alimentación, el cual fue autorizado para que se otorgara de manera domiciliaria.

Cabe señalarse que esta iniciativa legislativa se inspira principalmente en lo establecido por el Gobierno Nacional en el Decreto Ley 553 de 2020, donde en su parte motiva reconoció que, “(...) teniendo en cuenta que los adultos mayores son la población que mayor riesgo tiene frente a la pandemia, se hace **necesario proveer protección económica inmediata a aquellos adultos que no reciben un ingreso equiparable al subsidio otorgado por el Programa Colombia Mayor**”<sup>4</sup> (negrita fuera del original). Con motivo del control automático de constitucionalidad, en Sentencia C-195 de 2020, el Honorable Magistrado Antonio José Lizarazo, declaró exequible el Decreto Legislativo 553 de 2020, determinando que, además del cumplimiento de todos los elementos formales, el Decreto Legislativo buscaba paliar la grave afectación del derecho al mínimo vital de los adultos mayores, que, “por efecto de las disposiciones de aislamiento preventivo obligatorio decretadas para evitar la propagación del COVID-19” vio comprometida la satisfacción de sus necesidades básicas “por la imposibilidad de acceder a los ingresos mínimos derivados de sus actividades productivas ordinarias, formales o informales”. Precisando, finalmente, que “Su puesta en marcha, entonces, permite atender de manera inmediata esta grave situación social, sin que se advierta que con tal propósito se sacrifiquen otros intereses constitucionales”.

---

<sup>4</sup> Decreto Ley 553 de 2020, p. 6

Cabe resaltar que Colombia cuenta con una política pública de envejecimiento y vejez, desde la cual se ha reconocido la importancia de superar las desigualdades sociales de la vejez, así como la erradicación del hambre y la pobreza extrema en los colectivos y personas adultas mayores, en condiciones de desventaja. Este último reconocimiento, dialoga directamente con la línea de acción correspondiente a la *Ampliación de la seguridad en el ingreso*, la cual busca el desarrollo de capacidades para garantizar la autonomía económica y financiera y la protección en periodos de desempleo.

También lo dispuesto por la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, ratificado por el Estado de Colombia el pasado mes de agosto del año en curso, donde se establece que, en situaciones de riesgo y emergencias humanitarias, “los Estados Parte adoptaran medidas de atención específicas a las necesidades de la persona mayor en la preparación, prevención, reconstrucción y recuperación en situaciones de emergencias, desastres o conflictos”.

## **V. Conclusiones:**

Con el fin de mitigar los impactos negativos que la pandemia está teniendo sobre el empleo en Colombia, teniendo en cuenta los bajos niveles de acceso al derecho a pensión y con base en la disponibilidad de recursos en el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), se hace necesario adoptar una medida que le de continuidad y refuerce los beneficios establecidos en el Decreto Ley 553 de 2020, en este caso en concreto, para los adultos mayores, en tanto la emergencia sanitaria aun está vigente, reviste de una alta probabilidad de ser prolongada y como es de público conocimiento, tiene una afectación acentuada en las personas mayores, tanto en el plano de la salud como económico.

## VI. Pliego de modificaciones al proyecto

Texto del proyecto de ley	Texto propuesto para el primer debate	Justificación
<p><b>Título:</b> Por medio del cual se provee una protección inmediata en el marco de la emergencia a la lista de priorización del Programa Colombia Mayor.</p>	<p><b>Título:</b> Por medio del cual se provee una protección <u>económica</u> inmediata en el marco de la emergencia <u>sanitaria por el coronavirus COVID-19</u> a la lista de priorización del Programa Colombia Mayor.</p>	<p>Con este ajuste se busca dotar el título de una mayor precisión frente a los contenidos del proyecto de ley.</p>
<p><b>Artículo 1. Objeto:</b> 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.</p>	<p><b>Artículo 1. Objeto:</b> La presente ley <del>pretende</del> <u>tiene como objeto</u> proveer una protección económica inmediata, en el marco de la emergencia <u>sanitaria por el coronavirus COVID-19</u> y hasta por un año después de terminada ésta, a aquellos adultos mayores <u>en la lista de priorización</u> que no reciben un ingreso, equiparable al subsidio otorgado por el Programa Colombia Mayor.</p>	<p>Mejora la redacción.</p>
<p><b>ARTÍCULO 2o:</b> <b>Transferencia económica no condicionada – Colombia Mayor.</b></p> <p>Con los recursos que desde el Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME se distribuyan al Ministerio del Trabajo, se financiarán doce (12)</p>		

<p>giros mensuales de ochenta mil pesos (\$80.000) a toda la población en lista de priorización del Programa Colombia Mayor.</p> <p><b>Parágrafo 1:</b> Este pago no implica que las personas mayores pierdan su turno en la lista de priorización.</p> <p><b>Parágrafo 2:</b> Los Departamentos podrán financiar una transferencia similar, por igual o menor término, con un monto no inferior a la tercera parte del giro contemplado a nivel nacional.</p> <p><b>Parágrafo 3:</b> Los giros definidos en este artículo serán efectuados a través de la fiducia que opera y administra el Programa Colombia Mayor ad honorem.</p>	<p><b>Parágrafo 1:</b> Este pago no implica que <del>las personas</del> <b>los adultos</b> mayores pierdan su turno en la lista de priorización.</p>	<p>Unificación de la denominación en todo el proyecto de ley.</p>
<p><b>ARTÍCULO 3o. VIGENCIA.</b> La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Sin cambios</p>	

Atentamente,



Jairo Reinaldo Cala Suárez (Coordinador Ponente)

Partido FARC

Representante a la Cámara por Santander



Ángela Patricia Sánchez Leal (Ponente)

Partido Cambio Radical

Representante a la Cámara por Cundinamarca

## VII. Proposición

Bajo las consideraciones expuestas, los ponentes designados rendimos ponencia positiva al Proyecto de Ley número 347 de 2020 Cámara, *“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”* y solicitamos respetuosamente a la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dar debate al texto propuesto.

Atentamente,



Jairo Reinaldo Cala Suárez (Coordinador Ponente)  
Partido FARC  
Representante a la Cámara por Santander



Ángela Patricia Sánchez Leal (Ponente)  
Partido Cambio Radical  
Representante a la Cámara por Cundinamarca

## VIII. Texto propuesto para primer debate

*Por medio del cual se provee una protección económica inmediata en el marco de la emergencia sanitaria por el coronavirus COVID-19 a la lista de priorización del Programa Colombia Mayor.*

**Artículo 1. OBJETO:** La presente ley tiene como objeto proveer una protección económica inmediata, en el marco de la emergencia sanitaria por el coronavirus COVID-19 y hasta por un año después de terminada ésta, a aquellos adultos mayores en la lista de priorización 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 financiarán 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 los adultos mayores pierdan su turno en la lista de priorización.

**Parágrafo 2:** Los Departamentos podrán 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 serán 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.

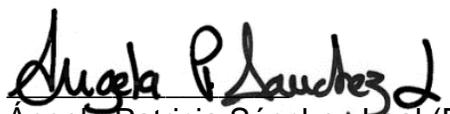
Atentamente,



Jairo Reinaldo Cala Suárez (Coordinador Ponente)

Partido FARC

Representante a la Cámara por Santander



Ángela Patricia Sánchez Leal (Ponente)

Partido Cambio Radical

Representante a la Cámara por Cundinamarca