



Bogotá D.C.

Señor
ORLANDO ANÍBAL GUERRA DE LA ROSA
Secretario Comisión Séptima Constitucional
Cámara de Representantes
comision.septima@camara.gov.co
Ciudad

Ref. Observaciones Proyecto de Ley N.º 390 de 2021 Cámara, *“Por medio del cual se establece el subsidio económico al adulto mayor y se dictan otras disposiciones”*.

Honorable Representante a la Cámara,

De manera respetuosa, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – Prosperidad Social¹, a continuación expone las observaciones al Proyecto de Ley N.º 390 de 2021 Cámara, *“Por medio del cual se establece el subsidio económico al adulto mayor y se dictan otras disposiciones”*:

1. Propuesta normativa

El Proyecto de Ley propone lo siguiente:

«...**Artículo 1. Objeto.** La presente ley pretende establecer el programa de Solidaridad con el Adulto Mayor, como una de las formas para garantizar la calidad de vida y el goce efectivo de derechos de los adultos mayores en Colombia.

Artículo 2. El subsidio económico al adulto mayor, denominado actualmente como Programa de Solidaridad con el Adulto Mayor, consistirá en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abonará al adulto mayor en condición de vulnerabilidad.

La asignación del subsidio económico aumentará anualmente de acuerdo al índice de precios al consumidor, tendrá cobertura en todo el territorio nacional para cada una de las

¹El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social tiene como objetivo dentro del marco de sus competencias y de la ley, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos para la inclusión social y la reconciliación en términos de la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la atención de grupos vulnerables, la atención integral a la primera infancia, infancia y adolescencia, y la atención y reparación a víctimas del conflicto armado a las que se refiere el artículo 3o de la Ley 1448 de 2011, el cual desarrollará directamente o a través de sus entidades adscritas o vinculadas, en coordinación con las demás entidades u organismos del Estado competentes (Artículo 3º Decreto 2094 de 2016).

personas adultas mayores registradas en los niveles 1 y 2 del Sisbén que no gocen de pensión, y no podrá ser inferior al monto definido para la línea de pobreza extrema.

Parágrafo 1°. El monto, los requisitos y los criterios de priorización del subsidio económico serán fijados por el Gobierno Nacional junto con participación de los integrantes del Consejo Nacional del Adulto Mayor en un plazo no mayor a 6 meses después de la entrada en vigencia de la presente ley.

Parágrafo 2°. Los beneficiarios del subsidio del que trata el presente artículo contarán de igual manera con un seguro fúnebre, el cual será equivalente al 1% de un salario mínimo legal mensual vigente.

Parágrafo 3°. El Gobierno Nacional realizará los ajustes razonables que garanticen la accesibilidad y goce efectivo de los recursos, entre estas medidas deberá asegurar como mínimo que existan diversos canales y formas de retiro, excepciones al retiro personal con su procedimiento efectivo y la prohibición de cobro por comisión o tarifa por el retiro o disposición de las transferencias.

Artículo 3. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga disposiciones legales o reglamentarias que le sean contrarias...»

2. Consideraciones a la propuesta normativa

2.1. Programa de protección social al Adulto Mayor

El artículo 25 de la Ley 100 de 1993, creó el Fondo de Solidaridad Pensional, como una cuenta especial de la Nación sin personería jurídica, adscrita al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, 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 cesantías del sector social solidario.

Así mismo, el artículo 1.1.3.2. del Decreto 1833 de 2016, definió que el Fondo de Solidaridad Pensional está destinado a ampliar la cobertura mediante un subsidio a las cotizaciones para pensiones de los grupos de población que por sus características y condiciones socioeconómicas no tienen acceso a los sistemas de seguridad social.

De acuerdo con el artículo 2.2.14.1.1 del Decreto 1833 de 2016, el Fondo de Solidaridad Pensional tendrá dos subcuentas que se manejarán de manera separada:

1. Subcuenta de Solidaridad destinada a subsidiar los aportes al sistema general de pensiones de los trabajadores asalariados o independientes del sector rural y urbano que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad del aporte, tales como artistas, deportistas, músicos, compositores, toreros y sus subalternos, la mujer microempresaria, las madres comunitarias, los discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales, los miembros de las cooperativas de trabajo asociado y otras formas asociativas de producción.



La equidad
es de todos

Prosperidad
Social

2. Subcuenta de subsistencia destinada a la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante un subsidio económico que se otorgará de acuerdo con lo establecido en los artículos 2.2.14.1.30 a 2.2.14.1.40 del Decreto 1833 de 2016.

De acuerdo con el artículo 2.2.14.1.31 del Decreto 1833 de 2016, modificado por el artículo 6 del Decreto 1690 de 2020, son requisitos para ser beneficiarios de los subsidios de la Subcuenta de Subsistencia los siguientes:

1. Ser colombiano.
2. Tener como mínimo, tres años menos de la edad que rija para adquirir el derecho a la pensión de vejez de los afiliados al sistema general de pensiones.
3. Estar clasificado en los niveles 1 o 2 del Sisbén y carecer de rentas o ingresos suficientes para subsistir. Se trata de personas que se encuentran en una de estas condiciones:
Viven solas y su ingreso mensual no supera medio salario mínimo legal mensual vigente; o viven en la calle y de la caridad pública; o viven con la familia y el ingreso familiar es inferior o igual al salario mínimo legal mensual vigente; o residen en un centro de bienestar del adulto mayor; o asisten como usuarios a un centro diurno.
4. Haber residido durante los últimos diez (10) años en el territorio nacional.

Conforme con los parágrafos 1° y 2° del artículo antes señalado, los adultos mayores de escasos recursos que se encuentren en protección de centros de bienestar del adulto mayor y aquellos que viven en la calle de la caridad pública, así como a los indígenas de escasos recursos que residen en resguardos, a quienes por dichas circunstancias no se les aplica la encuesta Sisbén, podrán ser identificados mediante un listado censal elaborado por la entidad territorial o la autoridad competente. La entidad territorial o el resguardo seleccionarán los beneficiarios, previa verificación del cumplimiento de los requisitos. Con el fin de garantizar un mayor acceso, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social seleccionará los beneficiarios que residan en los centros de bienestar del adulto mayor, previa convocatoria y verificación de requisitos.

En ese orden, el Programa de Protección Social al Adulto Mayor, busca aumentar la protección a los adultos mayores que están desamparados, y que no cuentan con una pensión o viven en la indigencia o en la extrema pobreza, a través de un subsidio en dinero financiado con los recursos de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, creada de acuerdo con el artículo 2° de la Ley 797 de 2003, norma que modificó el literal i) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993.

En virtud del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecología, declarado mediante Decreto 637 del 06 de mayo de 2020, el Gobierno nacional expidió el Decreto Legislativo 812 del 04 de junio de 2020, por medio del cual decretó que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social sería la entidad encargada de la administración y operación de los programas de transferencias monetarias del Gobierno nacional, entendidos estos como los aportes del Estado otorgados, en carácter de subsidios directos y monetarios, a la población en situación de pobreza y de extrema pobreza.

De igual modo, la normativa antes citada ordenó que a partir de su entrada en vigencia el Programa de Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor- y la compensación del

impuesto sobre las ventas -IVA serán ejecutados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Los contratos de encargo fiduciarios que hubiese suscrito el Ministerio del Trabajo para la operación del Programa de Protección Social al Adulto Mayor-Colombia Mayor y de la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA que estén en ejecución podrán ser cedidos al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

El artículo del 3° del Decreto 1690 de 2020, modificado (por error en la numeración) por el artículo 2 del Decreto 696 de 2021, adicionó el Capítulo 7 al Título 14 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1833 de 2016 (artículos 2.2.14.7.2 y 2.2.14.7.3), y estableció la ejecución y el presupuesto del Programa de Protección Social al Adulto Mayor:

Artículo 2.2.14.7.2. Ejecución del Programa de Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor. En cumplimiento del parágrafo 2 del artículo 5 del Decreto Legislativo 812 de 2020, el Programa de Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor- será ejecutado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, cuyas funciones estarán detalladas en las normas que regulen el objeto y estructura de esta entidad.

Artículo 2.2.14.7.3. Presupuesto del Programa de Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor. En atención a lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto Legislativo 812 de 2020, los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional destinados al financiamiento del programa de Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor, dada su naturaleza parafiscal, serán dispuestos por el administrador fiduciario del Fondo de Solidaridad Pensional, a las cuentas que señale la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional, y de acuerdo al manual operativo del programa que se expida para tal efecto. El traslado de recursos de que trata este artículo no implica operación presupuestal alguna.

Los aportes del Presupuesto General de la Nación destinados a la ejecución del programa de Protección Social al Adulto Mayor Colombia Mayor, serán presupuestados al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Parágrafo 1. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, podrán realizar los ajustes a que haya a lugar, en los sistemas de información y en los instrumentos de tipo presupuestal necesarios para que los recursos se encuentren apropiados en los rubros del Departamento Administrativo para la Prosperidad como Órgano del Presupuesto General de la Nación ejecutor del programa.

Parágrafo 2. Los recursos provenientes del Fondo de Solidaridad Pensional que no sean ejecutados durante la correspondiente vigencia fiscal, así como los rendimientos financieros causados, serán reintegrados al Fondo de Solidaridad Pensional. Los aspectos operativos del reintegro serán definidos en el Manual Operativo del Programa.

Lo anterior explica que el Programa de Protección Social al Adulto Mayor-Colombia Mayor, actualmente sea un programa social del Estado de transferencias monetarias no condicionadas, el cual busca proteger a los adultos mayores que están en situación de vulnerabilidad o extrema pobreza y no cuentan con una pensión, cuya administración y ejecución está a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

2.1.1. Herramienta de focalización

El artículo 94 de la Ley 715 de 2001, modificado por el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007, definió que la focalización es el proceso mediante el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobres y vulnerables. Además, determinó que el Conpes Social definirá cada tres años los criterios e instrumentos para la determinación, identificación y selección de beneficiarios, así como, los criterios para la aplicación del gasto social por parte de las entidades territoriales, función reasignada al Departamento Nacional de Planeación mediante el artículo 165 de la Ley 1753 de 2015².

El Conpes Social 040 de 1997 estableció al SISBÉN como el instrumento de focalización individual, de tal forma que *“debería usarse en general para todos los programas de gasto social que impliquen subsidio a la demanda”*. En palabras del Departamento Nacional de Planeación *“La focalización no es, por tanto, la política social sino un instrumento básico para lograr que determinados programas destinados a grupos específicos lleguen efectivamente a la población escogida como objetivo”*.³

El Decreto 441 de 2017, que sustituyó el Título 8 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, en sus artículos 2.2.8.1.1 y 2.2.8.1.2, reglamentó lo siguiente sobre el SISBÉN:

Artículo 2.2.8.1.1. Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén). El Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén), es un instrumento de la política social, para la focalización del gasto social, el cual utiliza herramientas estadísticas y técnicas que permiten identificar y ordenar a la población, para la selección y asignación de subsidios y beneficios por parte de las entidades y programas con base en las condiciones socioeconómicas en él registradas.

Artículo 2.2.8.1.2. Sisbén y programas sociales. El Sisbén opera a través de un sistema de información y es neutral frente a los programas sociales. En consecuencia, el ingreso al Sisbén por sí mismo no otorga el acceso a los programas sociales.

Las entidades y los programas son los responsables de la selección de los beneficiarios o de la asignación de subsidios y beneficios.

En ese sentido, el artículo 6° del Decreto Legislativo 812 de 2020 señaló que los programas sociales deberán establecer criterios de inclusión, permanencia y exclusión de beneficiarios, que serán medibles a través del Registro Social de Hogares y de los instrumentos complementarios que para el efecto defina el Departamento Nacional de Planeación.

De conformidad con los artículos 2° y 3° de la Ley 1785 de 2016, la Red para la Superación de la pobreza extrema o RED UNIDOS, es el conjunto de actores que contribuyen en la estrategia de superación de la pobreza extrema, conformada por las entidades del Estado

² SECRETARIA DEL SENADO. «El texto del artículo 165 de la Ley 1753 de 2015, al no haber sido derogado expresamente, continuará vigente hasta que sea derogado o modificado por norma posterior, según lo dispuesto por el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, 'por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"', publicada en el Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019». Recuperado: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0715_2001_pr002.html#94.

³ Departamento Nacional de Planeación. Recuperado: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-social/subdireccion-de-promocion-social-y-calidad-de-vida/Paginas/focalizacion.aspx>

que presten servicios sociales dirigidos a la población en pobreza extrema, alcaldías y gobernaciones, el sector privado y organizaciones de la sociedad civil, y los hogares beneficiarios del acompañamiento familiar y comunitario; dicha red desarrollará sus acciones bajo la coordinación del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

De acuerdo con el documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022, *“Pacto por Colombia, pacto por la Equidad”*, la Red Unidos busca ser la puerta de entrada a la oferta social del Estado para la superación de la pobreza extrema, y el acompañamiento familiar es el componente fundamental para hacer eficiente la implementación de los programas sociales para la superación de la pobreza.

El CONPES 4023 del 11 de febrero de 2021, *“Política para la Reactivación, la Repotenciación y el Crecimiento Sostenible e Incluyente: Nuevo Compromiso por el Futuro de Colombia”*, determinó que como resultado de la implementación del SISBÉN IV y el Registro Social de Hogares, se espera complementar la información y gestión de oferta que hace la Red Unidos como estrategia para reducir la pobreza extrema.

Menciona el CONPES 4023 que lo anterior «...permitirá contar con información adicional de la población en la Red relacionada con perfiles ocupacionales y productivos que sean fuente para la orientación de la oferta que incremente las capacidades de los hogares para la generación de ingresos. Igualmente, la información del Registro Social se articulará con Mi Registro Rural con el fin de plantear rediseños que pueden impactar aún más a los hogares beneficiados, teniendo en cuenta aquellas zonas más afectadas por la pandemia...».

El artículo 210 de la Ley 1955 de 2019, determinó lo siguiente respecto a la herramienta a utilizar para la focalización de la población en situación de pobreza y pobreza extrema:

ARTÍCULO 210º. FOCALIZACIÓN DE LA OFERTA SOCIAL. Para todos los efectos, los programas del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social focalizarán a la población que se encuentre en situación de pobreza y pobreza extrema, utilizando el SISBÉN.

El Gobierno nacional definirá los lineamientos para la focalización de la población víctima del desplazamiento forzado en los programas sociales a nivel nacional y territorial, utilizando como instrumento de focalización el SISBÉN.

La población pobre y pobre extrema tendrá acceso a programas y proyectos ejecutados por las entidades del Estado.

PARÁGRAFO. Para la caracterización e identificación de necesidades en materia socioeconómica de la población víctima de desplazamiento forzado las entidades territoriales utilizarán el SISBÉN.

El artículo 1º del Decreto 441 de 2017, sustituyó el Título 8 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, y entre otros, estableció como actividad del Departamento Nacional de Planeación dictar los lineamientos metodológicos, técnicos y operativos necesarios para la implementación y operación del Sisbén.

Con Resolución N.º 2673 de 2018, el Departamento Nacional de Planeación determinó lo siguiente respecto a la implementación gradual de la metodología Sisbén IV:

...ARTÍCULO 1o. PERÍODO DE TRANSICIÓN DEL SISBÉN. El período de transición al Sisbén IV comprende cambios metodológicos, operativos y tecnológicos los cuales se adoptarán gradualmente en el territorio nacional a medida que avance el barrido. Este proceso se entiende iniciado desde el comienzo del operativo de barrido y finaliza con la publicación de la primera base certificada de la metodología Sisbén IV.

ARTÍCULO 2o. ASPECTOS METODOLÓGICOS. Hasta tanto no se finalice el barrido en todo el territorio nacional, la información del Sisbén publicada por el DNP utilizará la metodología de cálculo de puntaje Sisbén III. Una vez finalizado el barrido a nivel nacional, el DNP adoptará la metodología de cálculo de puntaje Sisbén IV.

Una vez adoptada la nueva metodología Sisbén IV, esta será utilizada por todas las entidades nacionales y territoriales y en los diferentes programas sociales del orden nacional o territorial que utilizan esta herramienta como mecanismo de focalización y para diseño de la política pública...

Por último, en cuanto a la focalización del Programa de Protección Social al Adulto Mayor-Colombia Mayor, de acuerdo con el artículo 2.2.14.1.31 del Decreto 1833 de 2016, modificado por el Decreto 1690 de 2020, la población objeto del programa debe estar clasificada en los niveles 1 o 2 del Sisbén y carecer de rentas o ingresos suficientes para subsistir; no obstante, al considerar el cambio de metodología Sisbén⁴, conforme con el Sisbén IV, se toman todos los niveles de los grupos A, B y C hasta el grupo C1.

2.2. Seguro fúnebre

De acuerdo con el parágrafo 2º artículo 2º de la iniciativa legislativa, los beneficiarios del subsidio contarán con un seguro fúnebre, el cual será equivalente al 1% de un salario mínimo legal mensual vigente.

El Decreto Ley 1333 de 1986, mediante el cual se expidió el Código de Régimen Municipal, en sus artículos 268 y 269, estableció el deber de los concejos municipales de incluir en los presupuestos de gastos de cada vigencia la partida necesaria para la inhumación de cadáveres de personas en situación de pobreza, a juicio del alcalde; gasto que se constituye como obligatorio para los municipios.

En ese orden, corresponde a las entidades territoriales disponer en el presupuesto lo correspondiente al seguro fúnebre para las personas en situación de vulnerabilidad o pobreza, por lo que la propuesta legislativa podría resultar inconveniente ante una posible repetición de materia en la emisión de la norma, además de afectar los principios constitucionales de autonomía territorial y sostenibilidad fiscal en el gasto público.⁵

⁴ Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Resolución N° 01445 de 2021

⁵ Constitución Política:

«...**ARTÍCULO 287.** Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.

2. Ejercer las competencias que les correspondan.

3. **Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.**

4. Participar en las rentas nacionales.

(...)

ARTÍCULO 334. <Artículo modificado por el artículo 1o. del Acto Legislativo 3 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los

2.3. Consideraciones técnicas

La Subdirección General de Programas y Proyectos de Prosperidad Social, a quien de conformidad con el artículo 20 del Decreto 2094 de 2016, le corresponde entre otras, la función de liderar la implementación y el seguimiento de las políticas, planes y proyectos de transferencias monetarias condicionadas, inclusión productiva, seguridad alimentaria e infraestructura social y hábitat, respecto a la iniciativa legislativa a través de la Dirección de Transferencias Monetarias recomendó lo siguiente⁶:

El artículo 1° del proyecto de ley señala por objeto: «...establecer el programa de Solidaridad con el Adulto Mayor, como una de las formas para garantizar la calidad de vida y el goce efectivo de derechos de los adultos mayores en Colombia...»; frente a lo anterior, se debe considerar que el objeto no es consistente, toda vez que el verbo establecer desconoce la existencia del Programa de Protección Social al Adulto Mayor- Colombia Mayor ejecutado actualmente por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el cual está fundamentado en un marco normativo que ha permitido el desarrollo de un componente técnico en la administración y ejecución del programa.

Por lo tanto, generar nuevas condiciones a la protección del adulto mayor bajo el subsidio al adulto mayor que propone la iniciativa legislativa, sería un retroceso dentro de los procesos y estudios adelantados que actualmente están siendo desarrollados de forma efectiva por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Resulta importante precisar que, dentro del marco normativo del proyecto de ley, se toman conceptos del Decreto 593 de 2020, norma que fue derogado por el artículo 11 del Decreto 636 de 2020, y actualmente la norma aplicable es el Decreto 1690 de 2020. Ahora bien, de acuerdo con la transcripción del texto de la iniciativa legislativa, probable el ponente se haya referido al Decreto 553 de 2020, mediante el cual se tomaron medidas extraordinarias para mitigar la emergencia social en especial en la población de adultos mayores; sin embargo, el Programa de Protección Social al Adulto Mayor, en la actualidad no es operado por una Fiducia, sino que su administración y ejecución corresponde al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, además no acude a pagos a través de las cajas de compensación.

habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica...» (Subrayado y negrilla fuera del texto).

El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

PARÁGRAFO. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar Los <sic> derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

⁶ Prosperidad Social, Subdirección General para la Superación de Programas y Proyectos, Dirección de Transferencias Monetarias, Concepto Técnico.

Sumado a lo anterior, cuando en la descripción del artículo 2° indica: «tendrá una cobertura en todo el territorio nacional para cada una de las personas adultas mayores registradas en los niveles 1 y 2 del Sisbén que no gocen de pensión»; es importante precisar que la metodología descrita en la Resolución 2673 de 2018, expedida por el Departamento Nacional de Planeación y adoptada a su vez por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, a través de la Resolución 01445 de 2021, en el artículo tercero señala que acuerdo con el Sisbén IV, se toman todos los niveles de los grupos A y B y C hasta el grupo C1. Lo anterior explica que el Sisbén en su metodología IV, no establece niveles sino grupos y subgrupos.

En este orden de ideas, se considera que la propuesta legislativa es inviable, toda vez que no armoniza la normatividad existente, ni los estudios metodológicos técnicos y administrativos desarrollados previamente para la implementación, desarrollo y ejecución que han sido adelantos por el Programa de Protección Social al Adulto Mayor.

Si bien se realiza un análisis prospectivo del crecimiento acelerado del porcentaje de adultos mayores en el mundo y en el país, lo cual conllevó a la propuesta de la creación del programa de Solidaridad con el Adulto Mayor, incluyendo a los adultos mayores de 60 años, y aunque en él no se establece el monto; el Programa de Protección Social al Adulto Mayor, está dirigido a «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», y cubre a los adultos con una edad inferior a los 3 años menos de la edad de pensión, en el 2022, 54 años para las mujeres, 59 años para los hombres, por lo tanto, cubre un mayor rango de edad del que pretende cubrir el presente proyecto de ley.

En consecuencia, crear un nuevo programa generaría un gasto mayor para la nación (gastos relacionados con la creación, puesta en marcha y sostenimiento del programa), esto sin incluir como tal el beneficio o monto económico que se pretende hacer llegar a los adultos mayores. Por lo tanto, se sugiere revisar la posibilidad de fortalecer presupuestal como operativamente, el Programa de Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, ampliando su cobertura y aumentando el monto de la transferencia para la población beneficiaria, incluyendo componentes que den cuenta del goce efectivo de los derechos básicos de las personas adultas mayores que no tienen una pensión, renta o no dependen económica de familiares.

3. Concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Las iniciativas legislativas deben responder al principio de sostenibilidad fiscal previsto en el artículo 334 de la Constitución Política de Colombia⁷, por lo tanto, corresponde al

⁷ «La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, determinar el impacto fiscal que generaría el proyecto de ley. En este mismo sentido, el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, estableció la obligación de enunciar los costos fiscales de los proyectos de ley que se intenten aprobar, condición que el proyecto en comento no presenta, ni en la exposición de motivos ni en el articulado, así como tampoco cuenta con el aval del Ministerio de Hacienda. Al respecto la norma citada enuncia lo siguiente:

«(...) En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces (...).

En ese sentido, la Corte Constitucional mediante sentencia C-075 de 2022, recordó el deber del Congreso de evaluar en el trámite de los proyectos de ley el impacto fiscal de las medidas que ciertamente ordenan gastos, de manera explícita y compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, de conformidad con el artículo 7° de Ley 819 de 2003⁸.

El artículo 346 de la Constitución Política estableció que el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo.

En Sentencia C-288 de 2012, la Corte Constitucional respecto al principio de sostenibilidad fiscal consideró:

«...La sostenibilidad fiscal como principio se convierte en criterio para el desarrollo de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, bajo el reconocimiento de prestaciones mayores y superiores debidamente financiadas, lo cual, va de la mano con el crecimiento del gasto público, permitiendo que este se mantenga en el tiempo,

de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

PARÁGRAFO. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar Los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.”

⁸ <https://cutt.ly/JGZgsxX> Consulta: 04/05/2022.



La equidad
es de todos

Prosperidad
Social

lo que genera como consecuencias la reducción de la pobreza y la desigualdad, así como la equidad intergeneracional, y un crecimiento económico estable.

(...)

Es así que, la adopción del principio de sostenibilidad fiscal implica el compromiso de las autoridades del Estado en todos sus órdenes de acuerdo con sus competencias, en la expedición de normas, reglamentos, fallos, entre otros; que garanticen el avance de protección los DESC, principalmente bajo criterios programáticos en cumplimiento del mandato de progresividad, siempre que este se desarrolle bajo un parámetro de sostenibilidad, como criterio adicional de exigibilidad e interpretación constitucional...»

Teniendo cuenta que el Proyecto de Ley N.º 390 de 2021 Cámara, busca crear un subsidio económico a favor de los adultos mayores, resulta importante el pronunciamiento técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de evitar se incurra en el desconocimiento del principio de sostenibilidad fiscal, así como el incumplimiento del deber del artículo 7º de la Ley 819 de 2003.

Conclusión

De conformidad con lo desarrollado a lo largo del presente escrito, se sugiere respetuosamente no continuar con el trámite del Proyecto de Ley N.º 390 de 2021 Cámara, *“Por medio del cual se establece el subsidio económico al adulto mayor y se dictan otras disposiciones”* al considerar lo siguiente:

- En la actualidad existe el Programa de Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, como transferencia monetaria no condicionada que busca proteger a los adultos mayores que están en situación de vulnerabilidad o extrema pobreza y no cuentan con una pensión, el cual está debidamente estructurado con la población objeto, las herramientas de focalización, los criterios de inclusión y permanencia de los beneficiarios, los montos y la cobertura, por lo que la propuesta legislativa resulta inconveniente ante una posible repetición de materia en la emisión de la norma.
- Corresponde a las entidades territoriales disponer en el presupuesto lo pertinente al seguro fúnebre para personas en situación de vulnerabilidad o pobreza, por lo que la propuesta legislativa resulta inconveniente ante una posible repetición de materia en la emisión de la norma, además de afectar los principios constitucionales de autonomía territorial y sostenibilidad fiscal en el gasto público.
- Resulta importante que la iniciativa legislativa cuente con el pronunciamiento técnico favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público por el impacto fiscal que generaría y en cumplimiento del principio constitucional de sostenibilidad fiscal y el artículo 7º de la Ley 819 de 2003.