



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202216002228871**

Fecha: **04-11-2022**

Página 1 de 8

Bogotá D.C.,

Doctora
ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
Secretaria
Comisión Tercera Constitucional
H. Cámara de Representantes
Congreso de la República de Colombia
comisión.tercera@camara.gov.co
Carrera 7 No. 8 - 68
Bogotá D. C.

ASUNTO: Radicado Minsalud No. 202242302078492 - Concepto sobre el Proyecto de Ley No. 158 de 2022 Cámara ***“Por medio del cual se propende por la atención a largo plazo del adulto mayor aumentando el presupuesto de los centros de bienestar o centros de protección”***

Legislatura: Período Legislativo 2022 - 2023

Origen: Origen Cámara

Fecha de Radicación: Cámara: 2022-08-24

Tipo: Ley Ordinaria

Cordial Saludo doctora Elizabeth,

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia cuenta con informe de ponencia para primer debate en esa Corporación, con fundamento en texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 1280 de 2022, la Oficina de Promoción Social en el marco de sus competencias y en atención a lo dispuesto en la Circular 043 de 2020, procede a emitir el respectivo concepto técnico y las observaciones frente al articulado de su competencia, sobre el texto dispuesto en el radicado No. 202242302078492, para su consideración y trámite en los siguientes términos.

1. CONTENIDO

El proyecto de ley ...(..) ***“propende por la atención a largo plazo del adulto mayor aumentando el presupuesto de los centros de bienestar o centros de protección”***. La propuesta está organizada en cuatro artículos a través de los cuales se presenta el objeto, el alcance, la norma a modificar en la



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **20221600228871**

Fecha: **04-11-2022**

Página 2 de 8

que se incluye un párrafo y por último la vigencia y derogatorias. Del cuerpo normativo propuesto se puede percibir que la iniciativa pretende modificar la forma como se distribuyen los recursos que se obtienen de las estampillas para “el bienestar del adulto mayor” con el fin de ...(..) **“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, entre el 50% y 70% para la financiación de los Centros Vida, de acuerdo con las definiciones de la presente ley; y el porcentaje restante, a la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano”**

2. CONSIDERACIONES

2.1. Contexto

En coherencia con los fallos proferidos por la Corte Constitucional, el Ministerio de Salud y Protección Social [MSPS] ha mantenido una postura en favor del principio de “progresividad”, en sendas consultas que en el pasado se han formulado a esta cartera, frente la posibilidad de modificar la actual distribución de la “Estampilla para el bienestar del adulto mayor”. De acuerdo con este principio, derivado de los tratados internacionales que hoy hacen parte del bloque de constitucionalidad, especialmente la Convención Interamericana de Derechos de las personas Mayores ratificada ante la OEA por Colombia el pasado 27 de septiembre, existe la obligación para el Estado de adoptar medidas, especialmente económicas y técnicas, para lograr el gradual, sucesivo, paulatino y creciente disfrute de los derechos y libertades fundamentales para todos los ciudadanos, que implica para el Estado apropiarse el máximo de recursos, adoptar las medidas legislativas y la prohibición de disminuir o desviar sensiblemente los recursos públicos invertidos. Una vez logrados ciertos avances en la concreción de los derechos, “(...) las condiciones preestablecidas no pueden ser desmejoradas sin el cumplimiento de una rigurosa carga justificativa por parte de las autoridades competentes” (Sentencias Corte constitucional C-1165: 2000; T-595: 2002; T-025: 2004; T-884: 2006).

En tal sentido y, de acuerdo con la Corte Constitucional la distribución que estableció el artículo 3 de la Ley 1276 de 2009 –y que mantuvo la Ley 1850 de 2017 en su artículo 15, según los cuales **“el producto de dichos recursos se destinará, 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”**–, **no sacrifica otros valores y principios constitucionales y por el contrario, adopta un nuevo paradigma de atención a las personas mayores, superando la visión simplemente asistencialista de su cuidado y permitiendo su integración social. En este orden de ideas, con dicha política pública los derechos de la población mayor son garantizados en mayor medida, no sólo porque la población habitante de calle y sin sitio de habitación también disfrutará de los servicios de los llamados Centros Vida, sino porque se amplía la cobertura a otros beneficiados (Corte Constitucional: Sentencia 503 de 2014).**



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202216002228871**

Fecha: **04-11-2022**

Página 3 de 8

El Ministerio de Salud y Protección Social tiene bajo su liderazgo la coordinación de la **“Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez 2022 - 2031”**, expedida mediante el Decreto 681 de 2022, que tiene como objetivo *“Garantizar las condiciones necesarias para el envejecimiento saludable y la vivencia de una vejez digna, autónoma e independiente en igualdad, equidad y no discriminación, en el marco de la protección, promoción, defensa y restablecimiento de los derechos humanos y bajo el principio de corresponsabilidad individual, familiar, social y estatal”*, la cual establece en el Eje Estratégico 2. Inclusión social y participación ciudadana de las personas mayores y específicamente en la Línea de acción 1. Promover la inclusión de las personas mayores y fortalecer los vínculos familiares, desde el respeto a la diversidad individual, social y etnocultural. Los Centros Vida contribuyen a favorecer la inclusión social, el entrenamiento cognitivo y emocional, la formulación de acciones para fortalecer o restablecer los vínculos familiares, encaminados al reconocimiento del rol de las personas mayores en la vida familiar, la importancia de la familia en sus vidas, de la necesidad de apoyo de las familias en los procesos de acompañamiento en la vejez para la prevención de su abandono.

En todo caso, no puede ignorarse, por un lado, la trascendental función que cumplen los Centros de Bienestar en el cuidado de las personas mayores en extrema pobreza, habitanza en calle, sin lugar de habitación y, por otro, el creciente fenómeno del envejecimiento poblacional y las prospectivas frente a la demanda de servicios de cuidado de largo plazo, ante la emergencia de un creciente segmento poblacional en condición de dependencia funcional al interior del mismo ciclo de vida. Según los análisis del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el 21.2% de la población de 60 años o más en Colombia sufre de algún grado de dependencia, lo cual equivale a alrededor de 1.1 millones de personas. De mantenerse la incidencia de enfermedades crónicas al alza, esta cifra podría llegar a sobrepasar los 2.1 millones de personas en los próximos diez años, representando más de la cuarta parte (26.4%) de la población de 60 años o más (BID: 2019).

Son realidades que hacen inminente no sólo mantener y estimular el uso de las fuentes alternativas a la “Estampilla para el bienestar del adulto mayor”, como las que puedan gestionarse a través del sector privado y la cooperación internacional sino, además, de aquellos recursos que puedan derivarse del Sistema General de Regalías, el Sistema General de Participaciones (artículo 217 de la Ley 1955 de 2019) y los recursos propios de las entidades territoriales, que permitan el desarrollo de la infraestructura requerida, bajo los estándares que ordena la legislación actual, en orden al mismo principio de “progresividad”. Ello considerando que en muchas entidades territoriales el recaudo de la estampilla *per se* es insuficiente para garantizar la demanda actual y futura de los Centros Vida y los Centros de Bienestar. Debe entenderse que a través de estas instituciones el Estado debe garantizar el derecho a los servicios de cuidado de largo plazo que creó la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores”, adoptada por Colombia, mediante la Ley 2055 de 2020 y ratificada el pasado 13 de septiembre cuando el Estado Colombiano firmó el instrumento de adhesión.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202216002228871**

Fecha: **04-11-2022**

Página 4 de 8

La categoría de “atención a largo plazo”, que se usa en este artículo, puede comprender servicios y beneficios que se prestan en el ámbito del hogar o en la comunidad y no necesariamente en las instituciones que prestan servicios sociales y sociosanitarios especializados para las personas mayores. Por lo que, en ese sentido las acciones serían dirigidas al cuidado y la protección a las personas mayores en los diferentes contextos y no solo de carácter presupuestal.

2.2 Observaciones Específicas

Frente al articulado, específicamente se debe señalar:

ARTÍCULOS	OBSERVACIONES
<p>ARTÍCULO 1o. “OBJETO. Modifíquese la distribución de los recursos recaudados por concepto de la Estampilla para el bienestar del Adulto Mayor, aumentando el presupuesto asignado a los Centros de Bienestar o Centros de Protección Social”.</p>	<p>La “Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores”, adoptada por Colombia, mediante la Ley 2055 de 2020, establece el “servicio de cuidado de largo plazo” como un derecho para las personas mayores y conceptualmente asociada al alojamiento y el cuidado de una persona en una entidad especializada, en la que recibe servicios socio-sanitarios integrales de calidad.</p> <p>En consistencia con esto se deriva la necesidad de unificar términos, ya que los centros de bienestar y protección Social, también reciben nombres de centros de larga estancia y centros de cuidado a largo plazo. Por lo que se sugiere que, en iniciativas legislativas en esta materia, se haga una unificación de términos.</p> <p>Adicionalmente se aclara que, en consistencia con la Convención Interamericana y la Política Pública Nacional de envejecimiento y Vejez señaladas previamente, la expresión correcta es persona mayor y no adulto mayor. Lo cual indica la necesidad de adaptar la normatividad progresivamente a la terminología consistente con esta Convención. Esta es una observación para toda la estructura del Proyecto de Ley y sus artículos.</p> <p>Por estas razones se considera improcedente la propuesta de este artículo.</p>



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202216002228871

Fecha: 04-11-2022

Página 5 de 8

ARTÍCULOS	OBSERVACIONES
<p>ARTÍCULO 2o. “ALCANCE. La presente ley aplica en todo el territorio nacional; en las entidades territoriales de cualquier nivel, <u>que a la fecha hayan implementado el cobro de la estampilla</u> y estén desarrollando programas que brinden los servicios señalados en la presente ley. Los recursos adicionales generados en virtud de esta ley, serán aplicados a los programas de adulto mayor, en los porcentajes aquí establecidos”.</p>	<p>Del artículo se deduce que la norma aplicaría sólo en las entidades territoriales que ya adoptaron la estampilla y, por ende, dejaría fuera de su ámbito a aquellas que con posterioridad establezcan el tributo. Adicionalmente, el que algunos departamentos o municipios no la hayan implementado, no les exime de la obligación que tienen de implementarla, en tanto es un mandato que todo el territorio nacional ya lo esté implementando. Dado que se está afectando la distribución de un tributo que se recauda desde 1986, cuando se creó mediante la Ley 48, no es comprensible a qué “recursos adicionales” hace referencia este artículo.</p> <p>Con la adopción y ratificación de la “<u>Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores</u>” y de Política Pública Nacional de envejecimiento y Vejez, el término correcto para dirigirse a este segmento poblacional es el de “persona mayor” y no el de “adulto mayor”.</p> <p>Por estas razones se considera improcedente la propuesta de este artículo.</p>
<p>Artículo 3°. <i>Modifíquese el artículo 15 de la Ley 1850 de 2017, el cual quedará así:</i></p> <p>Modifíquese el artículo 3° de la Ley 1276 de 2009, a través de la cual se modifica la Ley 687 del 15 de agosto de 2001. El cual quedará así:</p> <p><i>Artículo 3°. Modifícase el artículo 1° de Ley 687 de 2001, el cual quedará así: Autorízase a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Distritales y Municipales para emitir una estampilla, la cual se llamará Estampilla para el</i></p>	<p>Se debe tener en cuenta que existe una norma posterior que establece disposiciones en el mismo sentido: la Ley 2055 de 2019 (artículo 217), la cual debe ser revisada, en orden a la coherencia legislativa.</p> <p>Con la adopción y ratificación de la “Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores”, los términos “anciano”, “tercera edad” o “adulto mayor” son incorrectos,</p>



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202216002228871

Fecha: 04-11-2022

Página 6 de 8

ARTÍCULOS	OBSERVACIONES
<p><i>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, entre el 50% y 70% para la financiación de los Centros Vida, de acuerdo con las definiciones de la presente ley; y el porcentaje 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.</i></p> <p>Parágrafo. <i>El recaudo de la estampilla será invertido por la Gobernación, Alcaldía o Distrito en los Centros de Bienestar del Anciano y Centros Vida de su Jurisdicción, en proporción directa al número de Adultos Mayores de los niveles I y II del Sisbén, los adultos mayores en condición de vulnerabilidad y en situación de indigencia o pobreza extrema que se atiendan en estas instituciones.</i></p>	<p>excluyentes y discriminatorios. El término correcto es “persona mayor”. Por tanto, debe corregirse, tanto para dirigirse a este segmento poblacional, como para nominar a las instituciones que ofrecen servicios sociales y sociosanitarios para personas mayores y para el mismo nombre la estampilla.</p> <p>El artículo advierte que la distribución de los recursos se destinará (...) “de acuerdo con las definiciones de la presente ley”, pero no se aprecian en su articulado tales propuestas. Así mismo con base en qué criterios se asigna el 50% o 70% a un centro, la norma tampoco define ello.</p> <p>La distribución que propone el artículo es regresiva, en la medida en que va en contra de la financiación de los Centros Vida, modalidad de prestación de servicios sociales o sociosanitarios para persona mayor, que prevalece en el país y concentra el mayor número de personas beneficiadas y que favorece y fortalece el acompañamiento familiar tan importante en este momento de la vida.</p> <p>Inexplicablemente, este artículo deja por fuera otras fuentes de financiación para el desarrollo de los “servicios de cuidado de larga estancia” o “servicios de cuidado de largo plazo” que, en la actualidad tiene la normatividad como el Sistema General de Regalías, el Sistema General de Participaciones y los recursos propios de las entidades territoriales.</p> <p>Es preciso considerar que los recursos de la estampilla en muchos municipios y departamentos del país son mínimos y no permiten la sostenibilidad de la prestación de los servicios ni la expansión de su cobertura.</p>



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202216002228871**

Fecha: **04-11-2022**

Página 7 de 8

ARTÍCULOS	OBSERVACIONES
	<p>En la exposición de motivos se señalan datos de la población mayor independiente y de la población mayor que recibe pensiones, lo que muestra la necesidad de estrategias que contribuyan a la seguridad económica de las personas mayores y los servicios de cuidado que requieren las personas mayores que tienen condiciones de dependencia en sus actividades de la vida diaria. Sin embargo, el aumento de presupuesto para centros de larga estancia, centros de protección o centros de bienestar, no asegura el cumplimiento de estos propósitos, en el sentido que el propósito de los centros de larga estancia, no son para personas mayores dependientes. Adicionalmente, en muchos de los territorios, el presupuesto destinado a centros de bienestar se queda sin ejecución debido a que las personas mayores no tienen esa necesidad y lo que requieren es aumentar el porcentaje destinado a centros vida. En ese sentido, es probable que lo que se requiera es ajustar los porcentajes de acuerdo a las necesidades de cada territorio, con claros criterios establecidos. Adicional a establecer otras acciones que protejan integralmente a las personas mayores.</p> <p>El párrafo del artículo se refiere a una metodología del Sisbén ya obsoleta, considerando que el DNP adoptó la Metodología Sisbén IV mediante el Conpes 3877 de 2016. Por lo que debería actualizarse frente a esta última metodología.</p> <p>Por estas razones se considera improcedente la propuesta de este artículo.</p>



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202216002228871**

Fecha: **04-11-2022**

Página 8 de 8

3. CONCLUSIONES

Conforme a la revisión y análisis efectuado a la iniciativa, el Ministerio de Salud y Protección Social considera improcedente el trámite del Proyecto de Ley, porque la distribución actual responde a los criterios de razonabilidad, proporcionalidad, ponderación y utilidad en razón a las exigencias que tiene cada una de estas instituciones y, particularmente, por la cobertura de los mismos en términos de beneficiarios, que responden a los postulados del Estado Social de Derecho de satisfacción de las necesidades básicas de la población más pobre del país. Así, de acuerdo con cifras preliminares reportadas por las entidades territoriales a este ente Ministerial, en la vigencia 2021 existían 1.929 centros vida en 757 municipios del país que atendían a 286.605 personas; en tanto que 617 municipios reportaron la existencia de 1.358 centros de bienestar o centros de larga estancia, como también se nominan con 29.652 personas beneficiarias.

En otras palabras, mientras en los Centros vida se atendieron en dicha vigencia 148,5 personas en promedio, en los centros de bienestar o de larga estancia los beneficiarios llegaron a 21,8, lo que permite inferir una menor densidad poblacional demandante de los servicios de alojamiento, temporal o permanente y mejores condiciones de atención para éstos dado que son prácticamente el mismo número de Centros de Bienestar para un número menor de personas.

Finalmente, es importante reconocer que, en el marco de la protección a los derechos de las personas mayores, la institucionalización debe ser el último recurso en el cuidado a esta población, siendo la autonomía, la independencia y el buen trato, derechos a considerar, así como el beneficio que puede tener para la persona mayor la permanencia en su domicilio o con sus familias.

En estos términos, dentro del marco de una “Colombia, potencia mundial de la vida” se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia.

Atentamente,

DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA

Ministra de Salud y Protección Social

Elaboró: Osuarezr - Oscar Arnulfo Suárez Rodríguez - Profesional Especializado - Oficina de Promoción Social
Revisó / Aprobó: Mcamelo - Magda Yanira Camelo Romero Coordinadora - Grupo Gestión Integral - Oficina de Promoción Social
AOrdoñez - Alex Rodrigo Ordoñez Argote - Jefe Oficina de Promoción Social

Vo. Bo. Asesora: Krincong - Karina Rincón González