



**Al contestar por favor cite estos datos:**

Radicado No.: **202311400151561**

Fecha: **27-01-2023**

Página 1 de 9

Bogotá D.C.,

Doctora

**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA**

Comisión Tercera Constitucional

Cámara de Representantes

Carrera 7ª N° 8 – 68

Bogotá D.C.

**ASUNTO:** Concepto sobre el **PL 221/22 (C)** “*por medio del cual se modifican parcialmente las Leyes 1850 de 2017 y la Ley 1276 de 2009 y se dictan otras disposiciones*”.

Cordial saludo,

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en esa Corporación<sup>1</sup>, se emite concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Lo anterior, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, de conformidad con el siguiente orden:

## 1. CONTENIDO

La propuesta dispone:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto garantizar la protección efectiva de los derechos de las personas de la tercera edad o adultos mayores en condiciones de descuido, vulnerabilidad, abandono, víctimas de violencia intrafamiliar, indigencia o extrema pobreza, a través del recurso de estampilla para el bienestar del adulto mayor que se recauden en las entidades territoriales del orden nacional, destinados a los centros de bienestar, centros vida y granjas del adulto mayor<sup>2</sup>.

Bajo esta perspectiva, se estructuran los demás componentes que hacen parte del proyecto de ley, que en su conjunto se compone de ocho (8) preceptos.

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1. Comentarios generales

<sup>1</sup> Cfr. <https://www.camara.gov.co/ley-adulto-mayor>

<sup>2</sup> *Ibid.*



**Al contestar por favor cite estos datos:**

Radicado No.: **202311400151561**

Fecha: **27-01-2023**

Página 2 de 9

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 a la posibilidad de modificar la actual distribución de la “estampilla para el bienestar del adulto mayor”. De acuerdo con tal directriz, y en consonancia con los tratados internacionales que hoy hacen parte del bloque de constitucionalidad, 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 apropiar 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, se tiene que “[...] las condiciones preestablecidas no pueden ser desmejoradas sin el cumplimiento de una rigurosa carga justificativa por las autoridades competentes [...]”<sup>3</sup>.

En tal sentido, y de conformidad con lo referido por 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 directrices constitucionales, 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 ese orden, con dicha política pública los derechos de la población mayor son garantizados en mayor medida, no solo porque la población indigente y sin sitio de habitación también disfrutará de los servicios de los llamados Centros Vida, sino dado que se amplía la cobertura a otros beneficiados<sup>4</sup>.

El MSPS tiene bajo su liderazgo la coordinación de la “Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez 2022 - 2031”, expedida mediante el Decreto 681 de 2022, cuyo objetivo se orienta a: “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 el Eje Estratégico 2, la inclusión social y participación ciudadana de las personas mayores y, específicamente, en la Línea de Acción 1 el 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

<sup>3</sup> **CORTE CONSTITUCIONAL**, sents. C-038 de 2004, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; T-1318 de 2005 Humberto Antonio Sierra Porto; T-884 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-767 de 2014, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, entre otras.

<sup>4</sup> *Cfr.* **CORTE CONSTITUCIONAL**, sent. C-503 de 2014, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.



**Al contestar por favor cite estos datos:**

Radicado No.: **202311400151561**

Fecha: **27-01-2023**

Página 3 de 9

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, así como 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, indigencia, sin lugar de habitación y, por otra parte, el creciente fenómeno del envejecimiento poblacional y las perspectivas 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 solo 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 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 cuando el Estado colombiano firmó el instrumento de adhesión.

## 2.2. Comentarios específicos

Frente al articulado, resulta conducente manifestar:

PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
<b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto garantizar la protección efectiva de los derechos de las personas de la tercera edad o adultos mayores en condiciones de descuido, vulnerabilidad, abandono, víctimas de violencia intrafamiliar, indigencia o extrema pobreza, a	Con la adopción y ratificación de la “Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores”, mediante la Ley 2055 de 2020 y la ratificación ante la OEA, las palabras “anciano”, “tercera edad” o “adulto mayor” son



**Al contestar por favor cite estos datos:**

Radicado No.: **202311400151561**

Fecha: **27-01-2023**

Página 4 de 9

<p>través del recurso de estampilla para el bienestar del adulto mayor que se recauden en las entidades territoriales del orden nacional, destinados a los centros de bienestar, centros vida y granjas del adulto mayor.</p>	<p>incorrectos, excluyentes y discriminatorios. El término apropiado para dirigirse a este segmento poblacional es “persona mayor”. Esto indica la necesidad de adaptar la normatividad progresivamente a la terminología consistente con la Convención, y en concordancia con la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez promulgada mediante el Decreto 681 de 2022. Esta es una observación para toda la estructura del proyecto de ley y sus componentes.</p> <p>Ahora bien, el objeto planteado no es viable, ya que los recursos de la Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor son rubros con destinación específica ya determinada por la normatividad vigente, entre los que se encuentra la población referida en condiciones de descuido, vulnerabilidad, abandono, víctimas de violencia intrafamiliar, indigencia o extrema pobreza, y a quienes se les atenderá a través de los Centros vida y Centros de Larga Estancia.</p> <p>Por estos motivos se estima improcedente.</p>
<p><b>Artículo 2°. Alcance.</b> La presente ley tiene alcance en todo el territorio nacional, en las entidades territoriales de todos los niveles, que a través de sus Corporaciones Públicas hayan adoptado el cobro de la estampilla para el bienestar del adulto mayor.</p>	<p>Dado que se está afectando la distribución específica que se recauda desde 1986, cuando se creó la Ley 48, y que se ha ratificado por conducto de normatividad posterior con dicho carácter y de forma prioritaria a los Centros Vida y Centros de Bienestar, se afecta la garantía, promoción y defensa de los derechos humanos de las personas mayores de la cual el Estado debe ser garante por ser sujetos de especial protección constitucional.</p> <p>Adicionalmente, es importante aclarar que cualquier información sobre la estampilla de adulto mayor no es solo para quienes recaudan actualmente, sino para todas las</p>



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202311400151561

Fecha: 27-01-2023

Página 5 de 9

	<p>entidades, ya que debe ser asumida por todos los entes territoriales.</p> <p>Por esta razón se considera improcedente la propuesta de este precepto.</p>
<p><b>Artículo 3°.</b> Modifíquese el inciso primero del artículo 12 de la ley 1850 de 2017, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 12. Programa de asistencia de la tercera edad.</b> En los municipios, distritos y departamentos, de acuerdo con su tradición y cultura, se podrá del monto del recaudo de las estampillas para el bienestar del adulto mayor financiar la creación, construcción, dotación y operación de Granjas para Adultos Mayores, para brindar en condiciones dignas, albergue, alimentación, recreación y todo el cuidado que los usuarios requieran. Para este propósito se podrán destinar recursos del gasto social presupuestado para la atención de personas vulnerables.</p>	<p>Entendiendo como lo estipula el artículo 17, literal h), de la Ley 1850 de 2017, que las granjas de adulto mayor son una modalidad incluida en los Centros de Bienestar, a saber:</p> <p><b>Artículo 17.</b> Adiciónese un literal al artículo 7° de la Ley 1276 de 2009, el cual quedará así:</p> <p><i>h) Granja para adulto mayor: Conjunto de proyectos e infraestructura física de naturaleza campestre, técnica y operativa, que hace parte de los Centros de Bienestar del Anciano; orientada a brindar en condiciones dignas, albergue, alimentación, recreación y todo el cuidado requerido para los Adultos Mayores, que las integren [...]. [Énfasis agregado]</i></p> <p>No es necesario puntualizar: “se podrá del monto del recaudo de las estampillas para el bienestar del adulto mayor”, toda vez que ya está contemplado.</p> <p>Al no genera valor agregado, también se torna improcedente.</p>
<p><b>Artículo 4°.</b> Modifíquese el inciso primero del artículo 15 de la ley 1850 de 2017, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 15.</b> Autorízase a las asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales para emitir una estampilla, la cual se llamará Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor, como recurso de obligatorio recaudo para contribuir a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y</p>	<p>Se debe tener en cuenta la Ley 2055 de 2020, norma de carácter posterior que contiene disposiciones aplicables. Igualmente, la Ley 1955 de 2019 (cfr. art. 217). Ello para mantener coherencia.</p> <p>Considerando 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.: 202311400151561

Fecha: 27-01-2023

Página 6 de 9

desarrollo de programas de prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano, Centros de Vida para la Tercera Edad y la ejecución de programas y proyectos, dirigidos a la atención integral de las personas de la tercera edad que se encuentren en condiciones de descuido, vulnerabilidad, abandono, víctimas de violencia intrafamiliar, indigencia o extrema pobreza, que no se beneficien de los programas centro vida, centros bienestar y granjas para el adulto mayor, que habiten en los departamentos, municipios y distritos, en cada una de sus respectivas entidades territoriales. Sin perjuicio de los recursos adicionales que puedan gestionarse a través del sector privado y la cooperación internacional.

para garantizar la demanda actual y futura de los Centros Vida y los Centros de Bienestar ante la transición demográfica, abolir la destinación establecida de estos recursos, 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 o Centros de Larga Estancia va en detrimento de la atención integral y el bienestar de las personas mayores.

Es relevante no desconocer que existen otras fuentes de financiación para la ejecución de proyectos y programas para población vulnerable como el Sistema General de Regalías, el Sistema General de Participaciones, y los recursos propios de las entidades territoriales, sector privado y cooperación internacional.

Por estas razones se estima improcedente esta disposición.

**Artículo 5°.** Modifíquese el inciso primero del artículo 16 de la ley 1850 de 2017, el cual quedará así:

Además de lo ya reseñado sobre la Ley 2055 de 2020, en el artículo 217 de la Ley 1955 de 2019, se determina:

**Artículo 16. Responsabilidad.** El Gobernador o el Alcalde municipal o Distrital será el responsable de sus recursos recaudados por la estampilla en el desarrollo de los programas que se deriven de su inversión en la respectiva jurisdicción, dando cumplimiento a lo relacionado en su plan de desarrollo para el grupo poblacional al que se refiere la presente ley, y delegará en la dependencia competente, la ejecución de los proyectos que componen los Centros Vida, Centros de Bienestar del Anciano, Granjas para adulto mayor y la ejecución de programas y proyectos, dirigidos a la atención integral de las personas de la tercera edad que se encuentren en condiciones de descuido, vulnerabilidad, abandono, víctimas de violencia

**Artículo 217. Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor.** Modifíquese el artículo 1o de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así:

**Artículo 1o.** Autorízase a las asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales para emitir una estampilla, la cual se llamará Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor, como recurso de obligatorio recaudo para concurrir con las entidades territoriales en la construcción, instalación, mantenimiento, adecuación, dotación y funcionamiento de Centros de Bienestar, Centros de Protección Social, Centros



**Al contestar por favor cite estos datos:**

Radicado No.: **202311400151561**

Fecha: **27-01-2023**

Página 7 de 9

intrafamiliar, indigencia o extrema pobreza, que no se beneficien de los programas centro vida, centros bienestar y granjas para el adulto mayor, que habiten en los departamentos, municipios y distritos, creando todos los sistemas de información que permitan un seguimiento completo de la gestión realizada por estos.

*Vida y otras modalidades de atención y desarrollo de programas y servicios sociales dirigidos a las personas adultas mayores, en sus respectivas jurisdicciones. El producto de dichos recursos se destinará en un 70% para la financiación de los Centros Vida y el 30% restante, al financiamiento de los Centros de Bienestar o Centros de Protección Social del adulto mayor, sin perjuicio de los recursos adicionales que puedan gestionarse a través de otras fuentes como el Sistema General de Regalías, el Sistema General de Participaciones, el sector privado y la cooperación internacional, principalmente.*

**Parágrafo 1o.** *El recaudo de la estampilla será invertido por la gobernación, alcaldía o distrito en los Centros de Bienestar, Centros de Protección Social, Centro Vida y otras modalidades de atención dirigidas a las personas adultas mayores de su jurisdicción, en proporción directa al número de adultos mayores con puntaje Sisbén menor al corte establecido por el programa y en condición de vulnerabilidad [...].*

No se considera procedente.

**Artículo 6°.** Modifíquese el artículo 5 de la ley 1276 de 2009 el cual quedará así:

**Artículo 5°.** El recaudo de la estampilla será aplicado, en su totalidad, a la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, de los Centros Vida para la Tercera Edad, Granjas para Adultos Mayores y la ejecución de programas y proyectos, dirigidos a la atención integral de las personas de la tercera edad que se encuentren en condiciones de descuido, vulnerabilidad, abandono, víctimas de

Se debe tener en cuenta la Ley 2055 de 2020, norma de carácter posterior que contiene disposiciones aplicables. Igualmente, la Ley 1955 de 2019 (cfr. art. 217), de esta última, se tiene:

**Parágrafo 2o.** *De acuerdo con las necesidades de apoyo social de la población adulto mayor en la entidad territorial, los recursos referidos en el presente artículo podrán destinarse en las distintas modalidades de atención,*



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202311400151561

Fecha: 27-01-2023

Página 8 de 9

<p>violencia intrafamiliar, indigencia o extrema pobreza, que no se beneficien de los programas centro vida, centros bienestar y granjas para el adulto mayor. que habiten en su respectiva jurisdicción, de acuerdo con las definiciones de la presente ley.</p>	<p><i>programas y servicios sociales dirigidos a las personas adultas mayores, siempre que se garantice la atención en condiciones de calidad, frecuencia y número de personas atendidas en los Centros Vida, Centros de Bienestar o Centros de Protección Social, los cuales no deben ser inferiores a las de la vigencia inmediatamente anterior.</i></p> <p>De allí que se catalogue como improcedente el precepto.</p>
<p><b>Artículo 7°.</b> Modifíquese parcialmente el artículo 13 de la ley 1276 de 2009 el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 13. <i>Financiamiento.</i></b> Los Centros Vida, se financiarán del recaudo proveniente de la estampilla municipal y departamental que establece la presente ley; de igual manera se podrán financiar la ejecución de programas y proyectos, dirigidos a la atención integral de las personas de la tercera edad que se encuentren en condiciones de descuido, vulnerabilidad, abandono, víctimas de violencia intrafamiliar, indigencia o extrema pobreza, que no se beneficien de los programas centro vida, centros bienestar y granjas para el adulto mayor. que habiten en los departamentos, municipios y distritos. Así mismo, el ente territorial podrá destinar a estos fines, parte de los recursos que se establecen en la Ley 715 de 2001, Destinación de Propósito General y de sus Recursos Propios, para apoyar el funcionamiento de los Centros Vida, los cuales podrán tener coberturas crecientes y graduales, en la medida en que las fuentes de recursos se fortalezcan.</p>	<p>La distribución que propone la disposición es regresiva, va en contra de la financiación de los Centros Vida, modalidad de prestación de servicios sociales o sociosanitarios para la persona mayor, que prevalece en el país y concentra un gran número de personas beneficiadas y que potencia la permanencia de las personas mayores en sus contextos, incrementa su autonomía e independencia, al tiempo que favorece y fortalece el acompañamiento familiar tan importante en este momento de la vida.</p> <p>En ese orden se estima improcedente.</p>

### 3. CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas, continuar con el curso del proyecto de ley devendría inconveniente. En el marco de las prerrogativas, tratados internacionales y legislación vigente, la distribución





Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202311400151561

Fecha: 27-01-2023

Página 9 de 9

actual de la estampilla responde a criterios de razonabilidad, proporcionalidad, ponderación y utilidad en razón a las exigencias que tiene cada una de las instituciones y, particularmente, por la cobertura de beneficiarios, que responden a los postulados del Estado Social de Derecho en cuanto a la satisfacción de las necesidades básicas de la población más pobre del país.

De acuerdo con cifras preliminares reportadas por las entidades territoriales al MSPS, para 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.

Las Entidades Territoriales, en el ámbito de sus competencias, deben aunar esfuerzos administrativos y económicos de las diversas fuentes de financiación para ampliar la cobertura de manera creciente de los Centros Vida y Centros de Bienestar, para garantizar una atención integral a las personas mayores vulnerables de su jurisdicción.

Finalmente, es oportuno reconocer que, en el contexto 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 pueda llegar a tener para la persona mayor la permanencia en su domicilio o con sus familias, tal como se encuentra contemplado en la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez 2022-2031.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa de la referencia.

Atentamente,

**DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA**  
Ministra de Salud y Protección Social

Aprobó:  
Oficina de Promoción Social.  
Dirección Jurídica.