

Bogotá D.C., 28 de mayo de 2024.

Honorable Representante
KAREN JULIANA LÓPEZ SALAZAR
Vicepresidenta de la Comisión Séptima Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
Congreso de la República

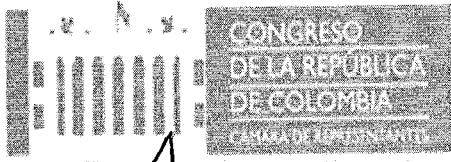
Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 391 de 2024 Cámara *“Por medio de la cual se establece un programa solidario para la protección social de los adultos mayores más vulnerables y se dictan otras disposiciones.”*

Apreciada señora Vicepresidenta,

En cumplimiento del honroso encargo que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes designándonos como ponentes para primer debate del proyecto de Ley 391 de 2024, la cual fue realizada mediante misiva CSCP 3.7-164-24 calendada al 19 de marzo de esta anualidad, y en desarrollo de lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992 artículos 150, 153 y 156, en nuestra calidad de Coordinadora Ponente y Ponentes, nos permitimos radicar Informe de Ponencia Positiva para primer Debate del Proyecto de Ley No. 391 de 2024 Cámara, *“Por medio de la cual se establece un programa solidario para la protección social de los adultos mayores más vulnerables y se dictan otras disposiciones ”*.

Cordialmente,

MARÍA EUGENIA LOPERA MONSALVE
Representante a la Cámara
Coordinadora Ponente



JUAN FELIPE CORZO ÁLVAREZ
 Representante a la Cámara
 Ponente

GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS
 Representante a la Cámara
 Ponente

Betsy Judith Pérez Arango
BETSY JUDITH PÉREZ ARANGO
 Representante a la Cámara
 Ponente

María F Carrascal Rojas
MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS
 Representante a la Cámara
 Ponente

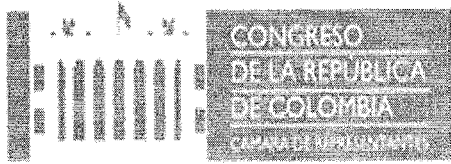
MARTHA LISBETH ALFONSO J.
 Representante a la Cámara
 Ponente

Victor Manuel Salcedo Guerrero
VICTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO
 Representante a la Cámara
 Ponente

Gerardo Yepes Caro
GERARDO YEPES CARO
 Representante a la Cámara
 Ponente

GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ
 Representante a la Cámara
 Ponente

Juan Carlos Vargas Soler
JUAN CARLOS VARGAS SOLER
 Representante a la Cámara
 Ponente



INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 391 DE 2024 CÁMARA

“Por medio de la cual se establece un programa solidario para la protección social de los adultos mayores más vulnerables y se dictan otras disposiciones”

Con el fin de realizar la exposición de motivos del presente Proyecto de Ley, y argumentar la relevancia de aprobación del mismo, este acápite se ha dividido en ocho (8) partes que presentan de forma ordenada la importancia del tema, estas son: (I) trámite de la iniciativa (II) objeto y contenido del proyecto de ley, (III) argumentos de la exposición de motivos presentada por el autor (iv) marco normativo, (v) consideraciones de los ponentes, (vi) declaratoria de conflicto de intereses, (vii) impacto fiscal del proyecto de ley , (viii) consideraciones finales.

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Ley fue radicado el 06 de marzo del 2024 por el H.S. David Andrés Luna Sánchez, siendo publicado en la Gaceta No. 254 de 2024.

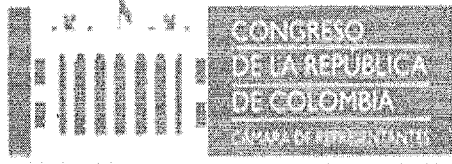
El día **19** de **marzo** de 2024 la Mesa Directiva de la Comisión Séptima designo como Coordinadora para primer debate a la H.R **MARIA EUGENIA LOPERA MONSALVE** y como ponentes a los H.R. Juan Felipe Corzo Álvarez, H.R. Víctor Manuel Salcedo Guerrero, H.R. Germán Rogelio Rozo Anís, H.R. Gerardo Yepes Caro, H.R. Betsy Judith Pérez Arango, H.R. Germán José Gómez López, H.R. María Fernanda Carrascal Rojas, H.R. Juan Carlos Vargas Soler, H.R. Martha Lisbeth Alfonso Jurado.

Cursando lo anterior, con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5 de 1992 se procede a rendir PONENCIA POSITIVA, en los siguientes términos:

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY.

El Proyecto de Ley tiene por objeto *“garantizar amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, de los colombianos más vulnerables.*

Por su parte, el Proyecto de Ley consta de 8 artículos (incluida la vigencia), así: Artículo 1. (Objeto); Artículo 2. (Ámbito de Aplicación); Artículo 3. (Estructura del Programa Solidario para la Protección Social de los Adultos Mayores más vulnerables); Artículo 4. (Prestaciones del Programa Solidario para la Protección Social de los Adultos Mayores más Vulnerables); Artículo 5. (Características del Pilar Solidario); Artículo 6. (Tratamiento Tributario); Artículo 7. (Reglamentación); Artículo 8. (Vigencia y Derogatorias).



III. ARGUMENTOS DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PRESENTADA POR EL AUTOR.

Los principales argumentos esbozados en la Exposición de Motivos del Proyecto se pueden resumir en las siguientes premisas:

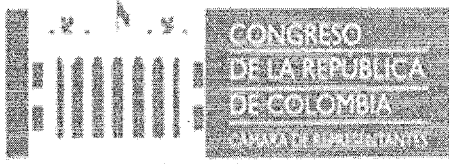
La propuesta de ley para el fortalecimiento de un programa solidario para la protección de adultos mayores vulnerables encuentra su justificación en una serie de hallazgos preocupantes sobre el sistema pensional colombiano, que revelan profundas brechas en cobertura, equidad y sostenibilidad. Según datos del DANE (2021), Colombia cuenta con una población total de 51.105.810 habitantes, de los cuales 7.107.914 son mayores de 60 años. En el momento de la promulgación de la Ley 100, solo el 20% de la población estaba cubierta, una cifra significativamente menor en comparación con el promedio de cobertura de América Latina del 61.2%.

En el mismo sentido, según Parra et al. (2020)², solo el 24% de los adultos mayores en Colombia acceden a una pensión, lo cual destaca la limitada cobertura del sistema. Esta situación se ve exacerbada por la baja tasa de cotizantes, que no supera el 40% del total de afiliados, y por el hecho de que aproximadamente el 60% de estos cotizantes no logra cumplir con los requisitos para pensionarse. La tasa de fidelidad al sistema, que mide la proporción de cotizantes activos, se mantuvo en promedio alrededor del 37% entre 2004 y 2019, subrayando la inestabilidad laboral y la dificultad para mantener contribuciones regulares al sistema pensional (Parra et al., 2020).

Adicionalmente, la estructura del mercado laboral agudiza estos problemas. En 2012, mientras que los asalariados representaban el 60,9% de los cotizantes, los trabajadores independientes, que constituían el 45,6% de la población ocupada, apenas alcanzaban una tasa de cotización del 9,8%. Esta disparidad resalta las dificultades que enfrentan los trabajadores independientes para integrarse y beneficiarse del sistema pensional (Parra et al., 2020). De igual forma, la proporción de afiliados activos y cotizantes sigue siendo insuficiente para garantizar una cobertura adecuada, manteniéndose la cobertura de pensionados por debajo del 25%, con menos de un cuarto de los adultos mayores recibiendo una pensión. A pesar del incremento en la cobertura de cotizantes de aproximadamente el 22% al 37% entre 2004 y 2019, la proporción de la población económicamente activa (PEA) que logra pensionarse sigue siendo alarmantemente baja (Parra et al., 2020).

La propuesta de fortalecimiento de un programa solidario para la protección de adultos mayores busca abordar estos desafíos ampliando los subsidios a los adultos mayores en situación de vulnerabilidad que no están cubiertos por el sistema pensional tradicional. Este enfoque no solo pretende incrementar la cobertura y la equidad del sistema pensional, sino también ofrecer una red de seguridad más robusta para los adultos mayores, garantizando un ingreso básico que contribuya a su bienestar y dignidad.

La necesidad de fortalecer programas de protección social para adultos mayores, como Colombia Mayor, se fundamenta en la importancia de asegurar la equidad dentro del



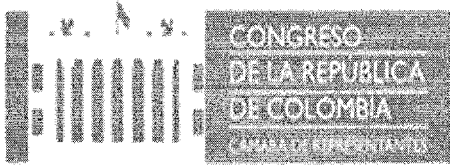
sistema pensional y en proporcionar apoyo suficiente a los adultos mayores en situación de vulnerabilidad. La equidad es un pilar esencial para evaluar la adecuación de los sistemas pensionales a nivel mundial, donde se observa que los subsidios gubernamentales desempeñan un papel crucial en apoyar a la población más pobre, asegurando así una vejez digna y segura para todos (López & Sarmiento G., 2019). Sin embargo, en Colombia, a pesar de la existencia de sistemas de protección para los adultos mayores, los recursos actualmente destinados a estos fines son claramente insuficientes, especialmente cuando se considera la baja cobertura pensional del país. A diciembre de 2017, aproximadamente 1,5 millones de personas se beneficiaron de tales programas, lo cual, aunque significativo, está lejos de ser suficiente para abordar la magnitud de la necesidad existente (López & Sarmiento G., 2019).

Convertir los programas existentes para la protección social de adultos mayores vulnerables en una política de Estado presenta ventajas significativas. Primero, garantiza la sostenibilidad y continuidad del programa más allá de los cambios de gobierno, asegurando así un compromiso a largo plazo con los adultos mayores vulnerables. Esto es crucial en un contexto donde las brechas en cobertura, equidad y sostenibilidad del sistema pensional han sido profundamente preocupantes, como lo demuestran los hallazgos del DANE y los estudios citados, destacando la insuficiente cobertura pensional y la disparidad en el mercado laboral.

Incorporar este programa como política de Estado también permite una asignación más eficaz de recursos, priorizando las necesidades de los sectores más desfavorecidos de la población. Esto es especialmente relevante en Colombia, donde la baja cobertura pensional y la alta tasa de informalidad laboral dejan a muchos adultos mayores en situación de vulnerabilidad.

Además, convertir el programa en política de Estado facilitaría la integración y coordinación con otras iniciativas y servicios sociales, mejorando la eficiencia en la entrega de beneficios y la capacidad de respuesta a las necesidades cambiantes de la población. La propuesta de fortalecimiento del programa solidario para adultos mayores, por tanto, no solo refleja un compromiso con la equidad y justicia social, sino que también representa una inversión estratégica en la cohesión y estabilidad social del país, reconociendo el derecho de todos los ciudadanos a envejecer con dignidad.

Finalmente, esta medida subrayaría el compromiso del Estado colombiano con los principios de justicia social y equidad, fundamentales para la construcción de un sistema de protección social inclusivo y equitativo. La implementación efectiva de esta ley, al elevar el programa a una política de Estado, es un paso esencial hacia la garantía del bienestar de todos los colombianos en la vejez, ofreciendo una solución concreta a las falencias estructurales del sistema pensional identificadas en el análisis.



IV. **MARCO NORMATIVO.**

1. MARCO CONSTITUCIONAL

- Constitución Política de Colombia: El artículo 1º establece el Estado Social de Derecho, que implica la protección de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos, incluidos los adultos mayores. El artículo 95 resalta el deber de solidaridad y responsabilidad de todos los colombianos.
- Sentencias de la Corte Constitucional: Diversas sentencias han reconocido la importancia de programas de subsidio para adultos mayores como una materialización del deber de solidaridad y el principio de universalidad del sistema de seguridad social (e.g., Sentencias C-243 de 2006, T-167 de 2017, T-339 de 2017)

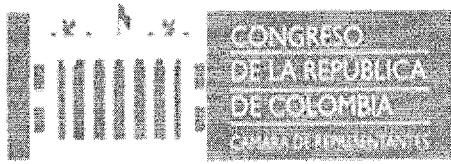
2. MARCO LEGAL.

El texto del Proyecto de Ley se relaciona estrechamente con lo dispuesto en las siguientes normas jurídicas:

- Ley 100 de 1993: Esta ley establece el Sistema General de Seguridad Social en Colombia y es fundamental para cualquier programa de protección social. El artículo 257 y las modificaciones introducidas por la Ley 797 de 2003 son especialmente relevantes, ya que regulan los servicios sociales complementarios y la financiación del Fondo de Solidaridad Pensional.
- Decreto 1833 de 2016: Compila las normas del Sistema General de Pensiones y regula el funcionamiento del Fondo de Solidaridad Pensional, que se divide en subcuentas de subsistencia y solidaridad. La subcuenta de subsistencia es crucial para la protección de personas en estado de indigencia o pobreza extrema
- Decretos Reglamentarios 569 y 4112 de 2004: Estos decretos reglamentan aspectos específicos del Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM), incluyendo la forma de financiación, requisitos para ser beneficiario, y criterios de priorización.
- Decreto 3771 de 2007: Establece criterios de priorización para la selección de beneficiarios del Programa Colombia Mayor, tales como la edad, niveles del SISBEN, discapacidad, y situación económica
- Decreto 458 de 2020: Adopta medidas para hogares en condición de pobreza durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, incluyendo transferencias monetarias no condicionada.

V. **CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES.**

La implementación de un programa solidario para la protección social de los adultos mayores más vulnerables es una medida urgente y necesaria. La población de adultos mayores, particularmente aquellos mayores de 70 años, se encuentra en una situación de



alta vulnerabilidad debido a las restricciones de movilidad y la falta de ingresos suficientes para subsistir.

El programa no solo busca aliviar la situación económica de los adultos mayores, sino también reducir la exclusión social y mejorar su calidad de vida. La integración de los adultos mayores en las acciones prioritarias permitirá reducir su vulnerabilidad y fortalecer las redes sociales de apoyo, promoviendo la solidaridad y la corresponsabilidad entre la familia, la sociedad y el Estado.

La presente ley está diseñada para proteger y respetar la condición de las personas mayores, reducir las brechas y asegurar su acceso efectivo a la participación social. Esto incluye garantías para los derechos a la educación, recreación, desarrollo integral de la familia, y la prohibición de la discriminación y violencia.

VI. DECLARATORIA DE CONFLICTO DE INTERÉS.

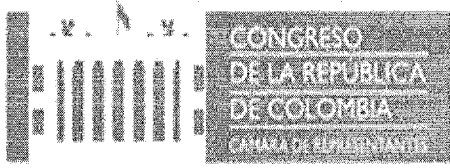
Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual *“El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”*.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:(...)”

- i. Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- ii. Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- iii. Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad primero civil.*

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:



a) **Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.**

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) (Literal INEXEQUIBLE)

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...). (Subrayado y negrilla fuera de texto).

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual.

En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

VII. IMPACTO FISCAL DEL PROYECTO DE LEY.

La Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, en el artículo 7 establece el análisis del impacto fiscal de las normas, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. 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.”

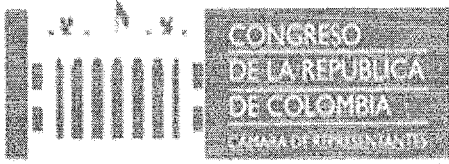
Es así como la Corte Constitucional considera que el estudio del impacto fiscal para un proyecto de ley no puede considerarse como un obstáculo insuperable para la actividad legislativa; es el Ministerio de Hacienda, la entidad competente y con las herramientas suficientes para adelantar este tipo de estudios, que complementen las exposiciones de motivos de las iniciativas legislativas, como entidad de apoyo:

“Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso”¹.

La Corte Constitucional ha establecido las subreglas respecto al análisis del impacto fiscal de las iniciativas legislativas, de la siguiente forma:

“En hilo de lo expuesto, es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance

¹ Corte Constitucional. Sentencia C 911 de 2007. M.P. Jaime Araujo Rentería.



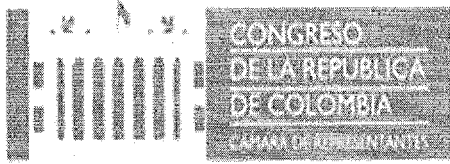
del artículo 7º de la Ley 819 de 2003: (i) las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica; (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. **Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto**”; (iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual “se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático”; y (iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición, sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Sólo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica” (Subrayado y negrilla fuera del texto original)².

En el trámite legislativo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá de manera deliberada establecer la necesidad del estudio del impacto fiscal o no de las normas en trámite, sin embargo, si no hubiese pronunciamiento, ello no es óbice para una eventual declaratoria de inconstitucionalidad.

La Corte Constitucional ha reiterado que la carga principal del estudio del impacto fiscal de la norma se encuentra en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por tener los conocimientos técnicos y condición principal de ejecutor del gasto público:

“80.3. Con el propósito de unificar la interpretación en esta materia, la Corte estima necesario precisar (i) que el Congreso tiene la responsabilidad -como lo dejó dicho la sentencia C-502 de 2007 y con fundamento en el artículo 7 de la ley 819 de 2003- de valorar las incidencias fiscales del proyecto de ley. Tal carga (ii) no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal y las fuentes de financiamiento. Sin embargo, (iii) sí demanda una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales del

² Corte Constitucional. Sentencia C 866 de 2010. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.



proyecto de ley. En todo caso **(iv) la carga principal se encuentra radicada en el MHCP por sus conocimientos técnicos y por su condición de principal ejecutor del gasto público.** En consecuencia, (v) el incumplimiento del Gobierno no afecta la decisión del Congreso cuando este ha cumplido su deber. A su vez (vi) si el Gobierno atiende su obligación de emitir su concepto, se radica en el Congreso el deber de estudiarlo y discutirlo—ver núm. 79.3 y 90-.”³

Lo expuesto, ha sido confirmado por la Corte Constitucional en jurisprudencia reciente, señalando que el análisis de impacto fiscal en trámite legislativo ha flexibilizado las obligaciones del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, con el fin de no constituir una barrera formal que limite desproporcionalmente la actividad del legislador, tal como lo consideró a continuación:

“La jurisprudencia de esta Corporación ha flexibilizado las obligaciones que surgen de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, de forma que no se transforme en una barrera formal que contrarie o limite de desproporcionadamente la actividad del legislador, dicha flexibilización no puede interpretarse como una autorización para que el legislador o el Gobierno puedan eximirse de cumplir con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Presupuesto”⁴

Finalmente, las subreglas constitucionales fijadas en la última jurisprudencia de la Corte Constitucional en el año 2019 son las siguientes:

(i.) Verificar si la norma examinada ordena un gasto o establece un beneficio tributario, o si simplemente autoriza al Gobierno nacional a incluir un gasto, pues en este último caso no se hace exigible lo dispuesto en la Ley Orgánica de Presupuesto;

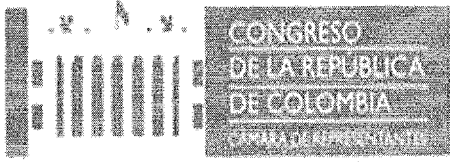
(ii.) Comprobar si efectivamente, en las exposiciones de motivos de los proyectos y en las ponencias para debate se incluyeron expresamente informes y análisis sobre los efectos fiscales de las medidas y se previó, al menos someramente, la fuente de ingreso adicional para cubrir los mencionados costos;

(iii.) Establecer si el Ministerio de Hacienda rindió concepto acerca de los costos fiscales que se han estimado para cada una de las iniciativas legislativas bajo el entendido de que la no presentación del concepto no constituye un veto a la actividad del legislador;

(iv.) En caso de que el Ministerio de Hacienda haya rendido concepto, revisar que el mismo haya sido valorado y analizado en el Congreso de la República, aunque no necesariamente acogido.

³ Corte Constitucional. Sentencia C 110 de 2019. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C 520 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.



(v.) Analizar la proporcionalidad de la exigencia en cuanto a la evaluación del impacto fiscal de las medidas, tomando en consideración el objeto regulado y la naturaleza de la norma, a fin de ponderar la racionalidad fiscal que implica la evaluación de impacto, frente al ámbito de configuración que tiene el legislador según se trate de cada medida en particular⁵.

VIII. CONSIDERACIONES FINALES:

La propuesta de Ley para el fortalecimiento de un programa solidario para la protección de adultos mayores vulnerables encuentra su justificación en la necesidad de fortalecer programas de protección social que se fundamenta en la importancia de asegurar la equidad dentro del sistema pensional y en proporcionar apoyo suficiente a los adultos mayores en situación de vulnerabilidad.

Es imperativo legislar a favor del incremento de los subsidios en protección social para adultos mayores vulnerables, con el objetivo de expandir y fortalecer un programa como Colombia Mayor. Este esfuerzo no solo reflejará un compromiso con la equidad y justicia social, sino que también reconocerá el derecho de todos los ciudadanos a envejecer con dignidad, sin el temor a la pobreza o al abandono.

PROPOSICIÓN

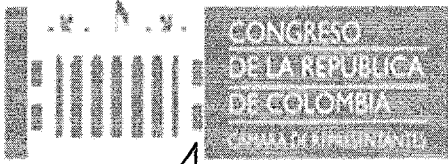
Considerando los argumentos expuestos, y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, solicito a los Honorables miembros de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes **DAR PRIMER DEBATE** y aprobar el Proyecto de Ley 391 de 2024 Cámara *“Por medio de la cual se establece un programa solidario para la protección social de los adultos mayores más vulnerables y se dictan otras disposiciones.”*

Cordialmente,

MARÍA EUGENIA LOPERA MONSALVE

Representante a la Cámara
Coordinadora Ponente

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C 520 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.



JUAN FELIPE CORZO ÁLVAREZ
Representante a la Cámara
Ponente

GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS
Representante a la Cámara
Ponente

BETSY JUDITH PÉREZ ARANGO
Representante a la Cámara
Ponente

MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS
Representante a la Cámara
Ponente

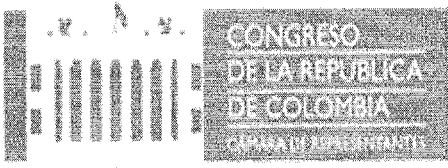
MARTHA LISBETH ALFONSO J.
Representante a la Cámara
Ponente

VICTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO
Representante a la Cámara
Ponente

GERARDO YEPES CARO
Representante a la Cámara
Ponente

GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ
Representante a la Cámara
Ponente

JUAN CARLOS VARGAS SOLER
Representante a la Cámara
Ponente



TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 391 DE 2024 CÁMARA

“Por medio de la cual se establece un programa solidario para la protección social de los adultos mayores más vulnerables y se dictan otras disposiciones.”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. El Programa Solidario para la Protección Social de los Adultos Mayores Más Vulnerables tiene por objeto garantizar amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, de los colombianos más vulnerables.

Artículo 2. Ámbito de Aplicación. El Programa Solidario solo será aplicable a los colombianos residentes en el país.

Artículo 3. Estructura del Programa Solidario para la Protección Social de los Adultos Mayores Más Vulnerables. El Programa Solidario para la Protección Social de los Adultos Mayores Más Vulnerables está estructurado por este pilar:

I. **Pilar Solidario:** Lo integran las personas colombianas residentes en el territorio nacional en condición de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad, conforme a la focalización que establezca el Gobierno Nacional, cuyas prestaciones se financiarán solidariamente con recursos del Presupuesto General de la Nación y con los recursos de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional. Este pilar está dirigido a garantizar una renta básica solidaria para amparar las condiciones mínimas de subsistencia de los adultos mayores pobres y será administrado por el Ministerio del Trabajo.

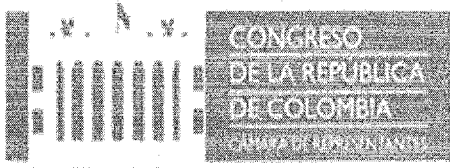
Artículo 4. Prestaciones del Programa Solidario para la Protección Social de los Adultos Mayores Más Vulnerables. Son Prestaciones del Programa Solidario para la Protección Social de los Adultos Mayores Más Vulnerables:

I. El Sistema de Protección Social Integral para la Vejez reconocerá y pagará la Renta Básica Solidaria en el Pilar Solidario en los términos de la presente ley.

Artículo 5. Características del Pilar Solidario.

Serán beneficiarias de la Renta Básica Solidaria las personas que cumplan con los siguientes requisitos:

- a. Ser ciudadano(a) colombiano(a);
- b. Tener mínimo sesenta y cinco (65) años de edad hombres y sesenta (60) años mujeres;
- c. Integrar el grupo de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad, conforme a la focalización que establezca el Gobierno Nacional;
- d. Acreditar residencia en el territorio colombiano mínimo de diez (10) años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud para acceder a la Renta Básica



Solidaria.

e. No tener pensión.

El trámite de vinculación se realizará ante el Ministerio del Trabajo, de conformidad con la reglamentación que se expida para el efecto.

Se reconocerá una Renta Básica Solidaria correspondiente como mínimo a la línea de pobreza extrema que se certifique para el año 2023, incrementada por la variación del índice de Precios al Consumidor (IPC) que certifique el DANE para el año 2024. A partir de la vigencia 2026, el valor de la Renta Básica Solidaria se actualizará anualmente a partir del primero de enero de conformidad con la variación en el IPC del año inmediatamente anterior certificado por el DANE.

Las personas beneficiarias del Programa Colombia Mayor que no sean elegibles para el beneficio del Pilar Solidario continuarán recibiendo el beneficio de Colombia Mayor y cuando cumplan los requisitos del Pilar Solidario accederán al mismo, sin que estos dos beneficios puedan coexistir simultáneamente para una misma persona.

Parágrafo 1: El Ministerio de Hacienda y Crédito Público revisará y actualizará la línea de pobreza extrema con la periodicidad que se determine en la reglamentación que expida sobre la materia, en consonancia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Parágrafo 2: En ningún caso la Renta Básica Solidaria de que trata el presente artículo constituye una pensión.

Parágrafo 3: Serán beneficiarios de la renta básica solidaria las personas pertenecientes a los pueblos indígenas que se encuentren en el Censo registrado en el Ministerio del Interior. La edad para acceder al beneficio y los métodos de inclusión se reglamentará por el Gobierno Nacional en concertación con estas comunidades.

Parágrafo 4: Los beneficios de que trata esta ley en favor de los adultos mayores se otorgarán sin perjuicio de la obligación de alimentos de que trata el código civil de los hijos respecto de sus padres adultos mayores.

Artículo 6. Tratamiento Tributario. Los recursos del Pilar Solidario, gozan de exención de toda clase de impuestos, tasas y contribuciones de cualquier origen, del orden nacional.

Artículo 7. Reglamentación. El Gobierno Nacional deberá reglamentar la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación, sin perjuicio de que la facultad reglamentaria pueda ejercerse en cualquier momento para asegurar la adecuada implementación y cumplimiento de esta ley.

Artículo 8. Vigencia y Derogatorias. La presente ley rige a partir de su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarios.

Maria Eugenia Lopera

MARÍA EUGENIA LOPERA MONSALVE
Representante a la Cámara
Coordinadora Ponente

Juan Felipe Corzo Álvarez

JUAN FELIPE CORZO ÁLVAREZ
Representante a la Cámara
Ponente

GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS
Representante a la Cámara
Ponente

Betsy Judith Pérez Arango
BETSY JUDITH PÉREZ ARANGO
Representante a la Cámara
Ponente

María Fernanda Carrascal Rojas

MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS
Representante a la Cámara
Ponente

MARTHA LISBETH ALFONSO J.
Representante a la Cámara
Ponente

Victor Manuel Salcedo Guerrero
VICTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO
Representante a la Cámara
Ponente

Gerardo Yepes Caro
GERARDO YEPES CARO
Representante a la Cámara
Ponente

GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ
Representante a la Cámara
Ponente

Juan Carlos Vargas Soler
JUAN CARLOS VARGAS SOLER
Representante a la Cámara
Ponente