

PROYECTO DE LEY Nro. _____ DE 2024 SENADO

"Por medio del cual se modifica la Ley 1955 de 2019 y la Ley 1276 de 2009 y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 217 de la Ley 1955 de 2019 el cual quedara así:

"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. Autorícese 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 Vida y otras modalidades de atención y desarrollo de programas, **pago de asignaciones vitales para adultos mayores que no tienen pensión, programas de servicios de atención domiciliaria e inclusión digital** 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, **para el desarrollo de programas, pago de asignaciones vitales para adultos mayores que no tienen pensión, programas de servicios de atención domiciliaria e inclusión digital y servicios sociales dirigidos a las personas adultas mayores;** 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.

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, 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.

PARÁGRAFO 3o. Los departamentos y distritos reportarán semestralmente, conforme lo determine el Ministerio de Salud y Protección Social o la entidad que haga sus veces, la información sobre la implementación de la Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor en su jurisdicción.

ARTÍCULO 2. Modifíquese el artículo 5 de la Ley 1276 de 2009 el cual quedara así:

ARTÍCULO 5. Modifícase el artículo 4o de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así: El recaudo de la estampilla será aplicado, en su totalidad, a la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano y de los Centros Vida para la Tercera Edad, y para el desarrollo de programas, pago de asignaciones vitales para adultos mayores que no tienen pensión, programas de servicios de atención domiciliaria e inclusión digital y servicios sociales dirigidos a las personas adultas mayores; en su respectiva jurisdicción, de acuerdo con las definiciones de la presente ley.

ARTÍCULO 3. Modifíquese el artículo 13 de la Ley 1276 de 2009 el cual quedara así:

ARTÍCULO 13. FINANCIAMIENTO. Los Centros Vida y el desarrollo de programas, pago de asignaciones vitales para adultos mayores que no tienen pensión, programas de servicios de atención domiciliaria e inclusión digital y servicios sociales dirigidos a las personas adultas mayores se financiarán con el 70% del recaudo proveniente de la estampilla municipal y departamental que establece la presente ley; de igual manera 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.

PARÁGRAFO. La atención en los Centros Vida, para la población de Niveles I y II de Sisbén, será gratuita; el Centro podrá gestionar ayuda y cooperación internacional en apoyo a la tercera edad y fijar tarifas mínimas cuando la situación socioeconómica del Adulto Mayor, de niveles socioeconómicos más altos, así lo permita, de acuerdo con la evaluación practicada por el profesional de Trabajo Social. Estos recursos solo podrán destinarse, al fortalecimiento de los Centros Vida de la entidad territorial.

ARTÍCULO 4. Adiciónese el literal i) al artículo 7 de la Ley 1276 el cual quedara así:

ARTÍCULO 7o. DEFINICIONES. Para fines de la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:

- i) **Servicios de atención domiciliaria.** Conjunto de servicios que se ofrecen al Adulto Mayor, orientados a proporcionar bienestar en su condición física, psicológica y social, en su lugar de residencia.

ARTÍCULO 5. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las que le sean contrarias.

De los Honorables Congressistas;

Eduardo Quintana C

Luiseth A Sánchez

[Signature]

[Signature]
Luis Carlos Sánchez Tobín

[Signature]
Juan Felipe Lemor V.

[Signature]
Enrique Roberto B.

NICOLAS ALBERTO Echaverry

[Signature] GONZALO KOURT.

[Signature]

DEINDOR

Juan E.

Representante Juan Espinal.

J M L

Representante Luis Miguel López

Senadora Paola Holguin

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY Nro. 34 DE 2024 SENADO

“Por medio del cual se modifica la Ley 1955 de 2019 y la Ley 1276 de 2009 y se dictan otras disposiciones”

1. Objeto de la iniciativa.

Se busca con la presente iniciativa ampliar la destinación del recaudo de la estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor, permitiendo la modificación normativa que la misma se aplique para el desarrollo de programas, pago de asignaciones vitales para adultos mayores que no tienen pensión, programas de servicios de atención domiciliaria e inclusión digital y servicios sociales dirigidos a las personas adultas mayores.

De esta manera, con la modificación normativa propuesta, el recaudo de la estampilla será aplicado, en su totalidad, a la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano y de los Centros Vida para la Tercera Edad, **y para el desarrollo de programas, pago de asignaciones vitales para adultos mayores que no tienen pensión, programas de servicios de atención domiciliaria e inclusión digital y servicios sociales dirigidos a las personas adultas mayores;** en su respectiva jurisdicción, en los siguientes porcentajes:

- 70% para la financiación de los Centros Vida, para el desarrollo de programas, pago de asignaciones vitales para adultos mayores que no tienen pensión, programas de servicios de atención domiciliaria e inclusión digital y servicios sociales dirigidos a las personas adultas mayores.
- 30% para el financiamiento de los Centros de Bienestar o Centros de Protección Social del adulto mayor.

2. Marco jurídico de la iniciativa legislativa.

2.1. Constitucional.

De acuerdo al artículo 46 de la Constitución Política de Colombia, el Estado, la sociedad y la familia deben proteger y asistir a la población adulta mayor y deben promover su integración a la vida activa y comunitaria.

El Estado, a través de sus autoridades administrativas y judiciales, debe dar cumplimiento a los derechos reconocidos en la Constitución y en la ley. Para garantizar esto hay mecanismos judiciales legalmente instituidos, máxime si se trata de población pobre y vulnerable, la cual requiere de una especial protección y atención por parte del Estado.

2.2. Legal.

A partir de este precepto constitucional han surgido diversas leyes y garantías para los adultos mayores en aspectos tales como: el funcionamiento de instituciones encargadas de su cuidado, su salud, calidad de vida, prevención y penalización frente a casos de abandono y maltrato.

Por su parte, diferentes instrumentos internacionales reconocen y garantizan los derechos de los adultos mayores como: el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento de Viena de 1982, la Declaración Política y Plan de Acción internacional sobre el Envejecimiento de Madrid de 2002, la Convención Interamericana Para La Protección De Los Derechos Humanos De Personas Mayores, entre otros.

A nivel interno y para el interés directo de la iniciativa, la legislación colombiana contempla:

- LEY 687 DE 2001. (Agosto 15) Diario Oficial No. 44.522, de 18 de agosto de 2001. Por medio de la cual se modifica la Ley 48 de 1986, que autoriza la emisión de una estampilla pro-dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, instituciones y centros de vida para la tercera edad, se establece su destinación y se dictan otras disposiciones.
- LEY 1276 DE 2009. (Enero 5) Diario Oficial No. 47.223 de 5 de enero de 2009. A través de la cual se modifica la Ley 687 del 15 de agosto de 2001 y se establecen nuevos criterios de atención integral del adulto mayor en los centros vida.
- LEY 1850 DE 2017. (Julio 19) Diario Oficial No. 50.299 de 19 de julio de 2017. Por medio de la cual se establecen medidas de protección al adulto mayor en Colombia, se modifican las Leyes 1251 de 2008, 1315 de 2009, 599 de 2000 y 1276 de 2009, se penaliza el maltrato intrafamiliar por abandono y se dictan otras disposiciones. Artículo. 15.
- LEY 1955 DE 2019. (Mayo 25) Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019. PODER PÚBLICO – RAMA LEGISLATIVA. <Los artículos no derogados expresamente por los planes de desarrollo posteriores o por otras leyes, continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior>. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad". Artículo 217.

2.3. Jurisprudencial.

- Sentencias T- 282 de 2008, T-1178 de 2008, C-177 de 2016, T- 252 de 2017, T-066 de 2020. **Los adultos mayores como sujetos de especial protección constitucional. Reiteración de jurisprudencia.**

“Los artículos 13 y 46 de la Constitución Política reconocen como elemento fundamental del Estado Social de Derecho, la necesidad de otorgar una especial protección a ciertos sujetos que, por sus condiciones de manifiesta vulnerabilidad, pueden ver restringidas sus posibilidades en la consecución de una igualdad material ante la Ley. En ese orden, ha considerado la propia jurisprudencia constitucional que los adultos mayores deben ser considerados como sujetos de especial protección constitucional en tanto integran un grupo vulnerable de la sociedad dadas las condiciones físicas, económicas o sociológicas que los diferencian de los otros tipos de colectivos.

Bajo esa línea, resulta imprescindible que el Estado disponga un trato preferencial para las personas mayores con el fin de propender por la igualdad efectiva en el goce de sus derechos. En miras de alcanzar dicho propósito, se requiere la implementación de medidas orientadas a proteger a este grupo frente a las omisiones o acciones que puedan suponer una afectación a sus garantías fundamentales, generando espacios de participación en los que dichos sujetos puedan sentirse incluidos dentro de la sociedad y puedan valorarse sus contribuciones a la misma. En palabras de la Corte:

“(...) la tercera edad aparea ciertos riesgos de carácter especial que se ciernen sobre la salud de las personas y que deben ser considerados por el Estado Social de Derecho con el fin de brindar una protección integral del derecho a la salud, que en tal contexto constituye un derecho fundamental autónomo.

Por tales razones, la Corte reitera que los adultos mayores no pueden ser discriminados ni marginados en razón de su edad, pues además de transgredir sus derechos fundamentales, se priva a la sociedad de contar con su experiencia de manera enriquecedora”.

Ahora bien, cabe destacar que, mediante numerosos pronunciamientos en la materia, esta Corporación ha hecho especial hincapié en que la condición de sujetos de especial protección constitucional en lo que respecta a los adultos mayores adquiere mayor relevancia cuando: (i) los reclamos se hacen en el plano de la dignidad humana, o (ii) está presuntamente afectada su “subsistencia en condiciones dignas, la salud, el mínimo vital entre otros. Así, le corresponde a las autoridades y, particularmente, al juez constitucional obrar con especial diligencia cuando se trate de este tipo de personas, pues, en atención a sus condiciones de debilidad manifiesta, resulta imperativo aplicar criterios eminentemente protectivos a favor de las mismas.

Lo anterior, aseguró esta Corporación mediante sentencia T-252 de 2017 hará posible que los adultos mayores “(...) dejen de experimentar situaciones de marginación y carencia de poder en los espacios que los afectan. Ello debe verse como un resultado de la materialización del artículo 46° de la Constitución y de los deberes de solidaridad que se encuentran en cabeza del Estado, las familias y los ciudadanos, responsables de suplir las necesidades que adquieren los adultos mayores por el paso natural de los años”. En este orden, insistió la Corte mediante la aludida providencia que las instituciones deben procurar “(...) maximizar la calidad de vida de estas personas, incluyéndolas en el tejido social y otorgándoles un trato preferencial en todos los frentes. Conforme a lo expuesto, el ordenamiento jurídico interno e internacional se han venido adaptando para dar mayor participación a los miembros de este grupo especial y crear medidas de discriminación positiva en su beneficio”.

- Sentencias T-801 de 1998, T-1178 de 2008, T- 252 de 2017, T-352 de 2010, T-024 de 2014, T-925 de 2011. **La solidaridad como principio esencial para la protección del adulto mayor en el Estado Social de Derecho. Reiteración de jurisprudencia.**

"Como se anotó en precedencia, la protección especial al adulto mayor surge como consecuencia de reconocer que existen sectores de la población que, en razón de un mayor grado de vulnerabilidad, son susceptibles de encontrarse, con mayor facilidad, en situaciones que comprometan la efectividad de sus derechos.

En ese contexto, la Carta Política consagra una serie de disposiciones dirigidas a materializar los principios en los que se fundamenta el Estado Social de Derecho y que, en el caso particular de los adultos mayores, tienen especial importancia en lo relacionado con la protección de sus garantías iusfundamentales. De ello da cuenta, inicialmente, el artículo 1º del Texto Superior donde se prevé expresamente que "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general."

Del mismo modo, los incisos 2º y 3º del artículo 13 superior disponen que:

"El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan".

Por su parte, el artículo 46 de la Carta Política establece que "El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia".

Como se observa de los precitados mandatos constitucionales, los principios de solidaridad y de dignidad humana constituyen elementos esenciales sobre los cuales se soporta el modelo de Estado social de derecho, e implican, para el caso concreto de los adultos mayores, la necesidad de que el Estado, la sociedad y la familia adopten medidas especiales de protección a su favor que atiendan a las circunstancias especiales de vulnerabilidad en las que se encuentran respecto del resto del conglomerado. En palabras de la Corte: "(...) respecto de los adultos mayores, existe una carga específica en cabeza del Estado, la sociedad y la familia para que colaboren en la protección de sus derechos, ya que éstos se encuentran en una situación de vulnerabilidad mayor en comparación con otras personas".

Ahora bien, en cuanto al principio de solidaridad ha precisado la Corte que aun cuando su materialización implica el despliegue de un conjunto de acciones por parte de varios sectores, lo cierto es que en el caso de los adultos mayores este se hace más exigente, ya que corresponde, en primera medida, a la familia y subsidiariamente al Estado y la sociedad promover las condiciones para que dicha protección se haga efectiva. Sobre el particular, estimó este Tribunal mediante sentencia T- 646 de 2007 que "(...) la Constitución, al enunciar los sujetos obligados a prodigar atención o cuidado a las personas de la tercera edad, señala en una primera instancia a la familia "en la que los lazos de pertenencia, gratitud, solidaridad, etc, que se presume, se han generado durante la convivencia de sus miembros, la obligan a velar por cada uno de ellos, en especial por aquellos que, dadas sus condiciones especiales, requieran de atención especial" (...).

Bajo la misma línea, la propia jurisprudencia ha explicado que, en cumplimiento del deber moral orientado por los lazos de afecto y consanguinidad que une a los miembros de una familia, le

corresponde a estos últimos, en principio, contribuir activamente en la asunción de las dificultades que afronta una persona de la tercera edad para procurar su propio cuidado. Así, mediante sentencia T-024 de 2014, este Tribunal aseguró que “en atención a los lazos de afecto y socorro mutuo que se presumen que existen al interior de la comunidad familiar” es apenas lógico reconocer que dicho núcleo desempeña un papel protagónico en el cuidado y protección del adulto mayor, fungiendo como apoyo idóneo para brindarle guarda, cariño y apoyo mediante el desarrollo constante de actuaciones solidarias[126] que, como bien lo ha considerado la Corte, constituyen “(...) el soporte fundamental para lograr la recuperación o estabilización del paciente”.

No obstante, lo expuesto, cabe señalar que el deber de solidaridad de la familia para con sus parientes en situación de vulnerabilidad no es absoluto, pues en ciertos casos, la misma puede ser relevada de asumir el cuidado por factores de orden emocional, físico o económico, que la imposibilitan para brindar la atención que la persona requiere. En tales eventos, es el Estado el llamado a intervenir para garantizar, en el caso de los adultos mayores, su guarda y protección. Así lo determinó la Corte desde sus inicios a través de sentencia T-533 de 1992 al anotar que:

“(...) en desarrollo de sus fines esenciales está en el deber constitucional de garantizar efectivamente los derechos de la persona, correspondiendo a la autoridad pública encontrar las alternativas jurídicas para garantizar su ejercicio y al mismo tiempo, exigir el cumplimiento de las obligaciones sociales de los particulares”.

Así las cosas, este Tribunal constitucional ha establecido que las competencias del Estado en materia de cumplimiento del deber de solidaridad se activan bajo dos supuestos a saber: (i) que la persona en condición de discapacidad o en situación de debilidad manifiesta se encuentre en estado de abandono y carezca de apoyo familiar, y (ii) que los parientes del enfermo o adulto mayor no cuenten con la capacidad física, emocional o económica requerida para asumir las obligaciones que se derivan del estado de su ser querido.

En todo caso, esta Corporación ha sido enfática en señalar que aun cuando se transfiera la obligación de cuidado a las entidades del Estado, los familiares no pierden sus obligaciones de auxilio y socorro para con sus parientes en situación de discapacidad y/o debilidad manifiesta. En este sentido mediante sentencia T-867 de 2008 se recordó que “de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, aun en estos eventos la familia no puede desligarse completamente del cuidado y protección que demanda el enfermo, ya que ella debe seguir el proceso de acompañamiento en el tratamiento que requiera el paciente. En efecto, los parientes más cercanos del enfermo guardan la obligación de participar activamente del proceso de recuperación o estabilización, lo que constituye una manifestación del deber de solidaridad y responde fundamentalmente a la necesidad de asegurar que el paciente cuente con todas las condiciones necesarias para recuperar o mantener estable su estado de salud mental. De manera que, aun en caso de que el Estado o la sociedad asuman directamente el cuidado del enfermo, sus familiares deben participar del proceso de alivio como elemento fundamental del tratamiento de la enfermedad, para lo cual es necesaria la coordinación de esfuerzos en aras de que ellos cuenten con la asesoría e información necesarias que les permitan contribuir eficazmente a la mejora o estabilidad de su pariente”.

En síntesis, el principio de solidaridad le impone a cada miembro de nuestra sociedad el deber de ayudar a sus familiares cuando se trata del disfrute de sus derechos fundamentales. Lo anterior implica un mayor grado de compromiso en tratándose de personas de la tercera edad, quienes como se ha advertido se encuentran en situación de debilidad manifiesta con ocasión de las aflicciones propias de su edad o de las enfermedades que los aquejan, encontrándose limitados en la capacidad de procurarse su auto cuidado y, en consecuencia, requiriendo la ayuda de alguien más. Ante tal escenario, en principio, es competencia de la familia atender las necesidades de su pariente, y solo a falta de ella, el Estado y la sociedad concurrirán a su protección y auxilio.

3. Conveniencia de la iniciativa legislativa.

La vejez, según la OMS, representa una construcción social y biográfica del último momento del curso vital y comprende las últimas décadas de la vida de un individuo, con un punto final marcado por la muerte, cuyo avance se produce en función de las identidades de género, las experiencias vitales, los eventos cruciales y las transiciones afrontadas durante la trayectoria de vida.

Desde un enfoque de derechos, el envejecimiento se entiende como un proceso continuo, multifacético e irreversible de múltiples transformaciones biopsicosociales a lo largo del curso vital, que no son lineales ni uniformes y sólo se asocian vagamente con la edad de una persona en años.

Estos cambios están influenciados por factores epigenéticos y por la toma de decisiones acumuladas del individuo, pero, además, por las condiciones sociales, económicas, ambientales y políticas del entorno en que tiene lugar el desarrollo humano y que, en conjunto, permiten predecir bienestar y un buen funcionamiento físico y mental o pérdidas y enfermedad. En consecuencia, el envejecimiento no sólo comprende los inevitables efectos biológicos y fisiológicos ocasionados por los daños moleculares y celulares, sino la adaptación paulatina a nuevos roles y posiciones sociales, transiciones vitales y del propio crecimiento psicológico, con manifestaciones heterogéneas de una persona a otra.

Existen 3 tipos de envejecimiento el primero es el usual o normal que transcurre sin la existencia de ninguna enfermedad, el segundo, el patológico o secundario, como consecuencia de existencia de enfermedades y, el tercero, es el óptimo, derivado de las mejores de las mejores condiciones físicas, psicológicas y sociales posibles, que suponen minimizar el riesgo de enfermedad y discapacidad, mantener la función física y mental y un compromiso continuo con la vida.

En Colombia, según la constitución nacional, las personas mayores son sujetos de derecho y protección constitucional, socialmente activos, con garantías y responsabilidades respecto a sí mismas, su familia, su sociedad, con su entorno inmediato y con las futuras generaciones.

El envejecimiento es un asunto de la más alta prioridad en todo estado social de derechos. En Colombia en 2024 el 14% de la población son personas mayores, en 2050 será el 25% de la población, ya que es una población con un crecimiento exponencial en los últimos años; el índice de envejecimiento en el Censo de 2005 se encontraba en el 29,2 % y en el del 2018 es de 58,7 % , el envejecimiento en Colombia debido a las condiciones, epigenéticas, socio económicas y socio ambientales existentes, genera en esta población varios tipos de vulneración lo que impacta negativamente varios sistemas cruciales para el desarrollo del país como por ejemplo el sistema pensional, sistema de salud y la responsabilidad del Estado para el cuidado de las personas mayores con vulnerabilidad económica y en estado de abandono, por mencionar algunos. Lo anterior, requiere acciones urgentes en varias esferas y debe ser considerarlo desde las perspectivas de derechos humanos, género, interculturalidad e interseccionalidad,

poniendo la protección de los derechos de las personas mayores en el centro de las respuestas de política pública, e incorporando la visión y los compromisos que emanan de los instrumentos y acuerdos internacionales y regionales en la materia.

Esta situación no es solo en Colombia, es una tendencia a nivel mundial por lo que desde hace varios años se genera una reflexión global frente a generar estrategias que posibiliten la garantía de derechos para las personas mayores.

En la Segunda Asamblea mundial sobre el envejecimiento se crea el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2002), y los mecanismos para su seguimiento, los cuales posteriormente se han venido desarrollando y se crea una estrategia Regional la cual ha tenido reuniones de seguimiento en los años posteriores, de los cuales se han generado informes del avance liderados principalmente por la CEPAL, liderando varias conferencias intergubernamentales celebradas en 2003, 2007 (Brasilia), 2012 (San José), 2017 (Asunción).

Desde 2002, Naciones Unidas considera el envejecimiento de la población como una transformación con profundas consecuencias en cada uno de los aspectos de la vida individual, comunitaria, nacional e internacional, que además implica una transformación de todas las facetas de la humanidad: sociales, económicas, políticas, culturales, psicológicas y espirituales, y es en este sentido que los Estados deben dar soluciones de fondo a esta problemática.

Otro antecedente relevante a nivel regional es el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, aprobado en 2013 en el marco de la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe. El capítulo C del Consenso de Montevideo está dedicado al tema de envejecimiento, protección social y desafíos socioeconómicos. En 2015 se aprobó la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, en el marco del cuadragésimo quinto período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA). La cual es adoptada en 2020 por Colombia en la ley 2055.

Un hecho más reciente, y de gran relevancia, es el Decenio de las Naciones Unidas del Envejecimiento Saludable (2021-2030), declarado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 2020. Se trata de la principal estrategia para apoyar acciones destinadas a construir a una sociedad para todas las edades, que se basa en orientaciones previas, como la Estrategia y plan de acción mundiales sobre el envejecimiento y la salud de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2002) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. Esta iniciativa mundial prevé diez años de colaboración concertada, catalizadora y sostenida. Las personas mayores son el centro del plan, que aúna los esfuerzos de los gobiernos, la sociedad civil, los organismos internacionales, los profesionales, el mundo académico, los medios de comunicación y el

sector privado para mejorar la vida de las personas mayores, sus familias y sus comunidades (OMS, 2020).

La implementación del Plan de Acción ha tenido lugar en un contexto mundial y regional de profundos cambios sociales, económicos, políticos, climáticos y tecnológicos. En el caso de América Latina y el Caribe, además, se ha dado en un escenario de profunda desigualdad en diferentes dimensiones, altos niveles de pobreza y debilidad de los sistemas de protección social y de salud. Junto con ello, la región ha vivido los devastadores efectos de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), que ha puesto aún más en evidencia las desigualdades socioeconómicas y de acceso a los servicios de salud y protección social que atañen a los grupos más vulnerables de la población, como el de las personas mayores (CEPAL, 2020).

La velocidad del proceso de envejecimiento se debe al rápido avance de la transición demográfica en la región, en comparación con otras regiones. Por ejemplo, América Latina y el Caribe experimentó en medio siglo un envejecimiento poblacional parecido al registrado en Europa en dos siglos (Villa y González, 2004).

El aumento de la longevidad de la población representa un logro de las sociedades, pero a la vez presenta importantes desafíos para garantizar que las personas mayores disfruten de manera plena y efectiva de sus derechos humanos. Es necesario reconocer sus capacidades y aportes, para así entender y abordar las desigualdades causadas por las intersecciones entre nivel socioeconómico, género, edad, territorio de residencia, pertenencia étnica o racial, condición de salud, de discapacidad, situación migratoria, entre otras, que inciden en el ejercicio diferencial de derechos (CEPAL, 2016).

La protección social provee “garantías de bienestar básicas, aseguramientos frente a riesgos derivados del contexto o del ciclo de vida y moderación o reparación de daños sociales derivados de la materialización de problemas o riesgos sociales” (Cecchini y otros, 2015, pág. 28). Es un derecho y se considera el pilar central del Estado de bienestar. Por ello la CEPAL (2022a) ha resaltado la importancia de garantizarla de manera universal a lo largo del curso de vida mediante diferentes mecanismos integrales, sostenibles y resilientes basados en un nuevo pacto social y fiscal. Los sistemas de protección social universales defienden a las personas frente a los riesgos derivados de la enfermedad, la invalidez y la muerte, entre otras situaciones (CEPAL, 2021b). En la vejez, en particular, la protección social pone un freno a los efectos de las desigualdades acumuladas durante la vida y reduce las probabilidades de que las personas mayores vivan en hogares en situación de pobreza.

En el caso de las personas mayores, la ampliación de la cobertura implica: I) reconocer la diversidad de vejez, es decir, considerar las distintas trayectorias laborales presentes y pasadas del grupo etario, las desigualdades que han vivido y acumulado las personas mayores que son mujeres, indígenas, afrodescendientes, con discapacidad o migrantes; II) brindar seguridad económica en la vejez; III) procurar la ampliación de la protección

social hacia el sector informal; IV) desarrollar acciones específicas con miras a garantizar la protección social de las personas mayores en zonas rurales; V) desarrollar acciones específicas para garantizar la protección social de las personas mayores que cuidan, y VI) considerar el cuidado como un pilar fundamental de los sistemas de protección social, como lo son la salud y las pensiones.

En Colombia se han emprendido acciones para dar respuestas a las situaciones presentadas en la etapa de la vejez, las estrategias actuales se condensan en el Decreto 681 de 2022, se evidencia que la situación socio-económica de las personas mayores es uno de los factores más influyentes en las inequidades y de las condiciones que impactan negativamente la calidad de vida en la vejez en Colombia, por ello se conforma un eje de intervención el cual es la superación de dependencia económica.

Dentro del diagnóstico se establece que uno de los aspectos más relevantes sobre su vulnerabilidad económica son los persistentes niveles de pobreza que enfrentan con condiciones adversas en el bienestar y el goce efectivo de sus derechos, restricciones en la participación laboral y el bajo acceso a pensiones, son factores críticos que influyen de forma negativa sobre la calidad de vida de las personas mayores de Colombia. Es por ello fundamental partir desde los avances que el País tiene sobre la legislación en favor de la garantía de derechos de las personas mayores, tal como fortalecer las modalidades de atención; Centro Vida/Día y Centros de larga estancia, como espacios para el desarrollo de un proceso de atención integral que propendan por un proceso de envejecimiento saludable y vivencia de una vejez digna y libre de dependencia física y mental, generar mecanismos para restablecer los derechos vulnerados frente a todos los tipos de maltrato. Sin embargo, es necesario garantizar, la financiación de programas que posibiliten la superación de la dependencia económica, el **pago de asignaciones vitales para adultos mayores que no tienen pensión, programas de servicios de atención domiciliaria e inclusión digital y servicios sociales dirigidos a las personas adultas mayores**; reduciendo así las desigualdades e inequidades económicas que enfrentan las personas mayores en el territorio nacional, logrando que las personas mayores sean independientes y autónomas.

En Colombia, el DANE realizó en 2021 un informe denominado "personas mayores en Colombia hacia la inclusión y la participación", para el XV Congreso internacional de Envejecimiento y Vejez, en el cual relata las condiciones de las personas mayores de Colombia. En Colombia el 13,9% de la población son personas mayores, el 44,9% son hombres y el 55,1 % son mujeres, 23.117 personas tienen 100 años o más, de ellos el 67.7% son mujeres. En 2021 el 22.7% de las personas mayores residen en centros poblados y rural disperso y el 77.3% en las cabeceras municipales, en Antioquia, la población mayor es el 16%, el 17% vive en la cabecera municipal y el 15% en los centros poblados y rural disperso, el índice de envejecimiento esta en 72%, siendo el 8º departamento con mayor índice de envejecimiento.

En cuanto a pensiones, en 2020 en Colombia, del total de pensionados por jubilación, sustitución e invalidez, el 81% eran mujeres mayores de 57 años y hombres mayores de 62 años, esta cifra corresponde a 1.737.265 personas -promedio mensual; de los cuales 775.486 eran hombres y 961.779 eran mujeres. El 25,5% de los hombres cuya edad es de 62 años o más y mujeres mayores de 57 años reciben ingresos por pensiones. De las mujeres mayores de 57 años, el 22,4% tiene pensión.

Ahora bien, la pobreza monetaria, otro indicador crítico para analizar la dependencia económica de las personas mayores. En 2019, el 24,1% de la población adulta mayor se encontraba en situación de pobreza monetaria, este porcentaje aumentó 4,3 p.p. para 2020, es decir que 1,8 millones de personas de 60 años o más se encontraban en esta situación.

Para el año 2020, 2 de cada 10 personas mayores en Colombia (18,0%) se encontraban en situación de pobreza multidimensional; la variación de este indicador respecto al año anterior es de -0,6p.p. En los centros poblados y rural disperso el 38,1% de las personas de 60 años y más se encuentra en situación de pobreza multidimensional; mientras que este porcentaje es de 12,1% en las cabeceras municipales.

En 2020, el programa Colombia Mayor benefició a 1.386.083 personas. Esta cantidad equivale aproximadamente al 77% de la población mayor en situación de pobreza monetaria. El 38,7% de las personas beneficiadas residen en centros poblados y rural disperso y el 61,9% en cabeceras municipales.

Se encuentra que la cobertura de programas de transferencias condicionadas, tales como Colombia Mayor, Beneficios Económicos Periódicos - BEPS y programa de subsidio de aporte a pensión PSAP, no es suficiente para la atender a la población adulta mayor. De acuerdo con la cobertura actual y deben ser fortalecidos; cerca del 40% de la población mayor en Colombia se encuentra en un riesgo latente, al no pertenecer y estar amparados por ninguno de los programas, lo cual les puede apalancar gastos asociados con sus actividades cotidianas, incluso en los aspectos más básicos como alimentación o el acceso a una vivienda digna.

En Antioquia, según proyecciones poblacionales del DANE del Censo 2018 en 2024, se cuenta con 1'153.896 personas mayores, un índice de dependencia económica para las personas mayores de 60 años que asciende al 51.556%, 578.786 personas mayores pertenecen a los Grupos de SISBEN que cumplen los requisitos (es decir desde A a C) para ser potenciales beneficiarios de programas sociales orientados a esta población. El Departamento cuenta con una cobertura del programa Colombia Mayor de 176.211 cupos de los cuales 174.000 cupos se encuentran activos recibiendo el beneficio, sin embargo, desde el año 2022 no se amplían cupos para Antioquia, sólo se reemplazan cuando una persona se muda de municipio o fallece.

En cuanto a la implementación de la política pública, con relación a la dependencia económica, el Departamento de Antioquia ha avanzado en el fortalecimiento de entornos saludables para la atención, mejorando procesos de atención integral que generen cambios significativos en la calidad de vida en la etapa de la vejez; se cuenta con Centros Vida en 116 municipios de Antioquia y se implementa la atención en larga estancia para 6.799 personas mayores en todos los municipios del Departamento, sin embargo, es necesario generar una estrategia efectiva que dé una respuesta de fondo a la dependencia económica de las personas mayores en Antioquia. La estrategia a implementar con los Beneficios Económicos Periódicos es una opción sostenible que posibilita asegurar el mínimo vital de las personas mayores beneficiadas; con corte a diciembre 31 de 2023, 6.415 personas cuentan con BEPS en Antioquia, siendo estratégico y fundamental incrementar esta cifra con concurrencia de recursos, siendo fundamental aplicar los generados por la estampilla autorizada en la Ley 685 adoptada la misma por medio de ordenanza.

Con fundamento en lo descrito, la iniciativa legislativa se orienta a ampliar la destinación del recaudo de la estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor, permitiendo que con los recursos recaudados en razón a la estampilla se ejecuten en el pago de asignaciones vitales para adultos mayores que no tienen pensión, programas de servicios de atención domiciliaria e inclusión digital y servicios sociales dirigidos a este grupo poblacional en condiciones de vulnerabilidad y pobreza.

4. Impacto fiscal:

Con el fin de dar cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003, se deja constancia que la iniciativa legislativa no plantea un gasto adicional o una reducción de ingresos, por lo que no se hace necesario el concepto previo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

5. Conflicto de interés:

De acuerdo a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5 de 1992, los autores de esta iniciativa legislativa no evidencian motivos que puedan llegar a consolidar un conflicto de interés, ya que se trata de una Ley de carácter general y abstracto.

Sin embargo, como ha sido estipulado en el artículo 1 de la mencionada Ley, se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias¹:

- 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.

¹ Congreso de la República de Colombia. (2019). Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019 por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones (Artículo 1). Recuperado de www.funcionpublica.gov.co.

- 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 y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.
- e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.
- 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.

De los Honorables Congresistas;

Eduardo Quintana C

Tueth A Sánchez

Andrés Jaramilla

José Carlos Rodríguez

Juan Felipe Lemos U.

Enrique Gabriel R.

NICOLÁS ALBERTO ECHIVERRY

Art. 101

Guillermo Gualdo

DEINARDO

Juan E.

Representante don Espinal

J M L

Representante Luis Miguel Lopez

Senadora Paula Holguin

CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
SECRETARIA GENERAL

El día 06 de Agosto del año 2014

Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley _____ Acto Legislativo _____

No. 168 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por: H.S. Juan

Esteban Quintero

SECRETARIO GENERAL