



Al contestar cite Radicado 2025110000419291

Fecha: 04-03-2025 09:04:17

Destinatario: CAMARA DE REPRESENTANTES

Consulte su trámite en:

<https://controldoc.minsalud.gov.co/ControlDocPQR/>

Consulta

Código de verificación:

JT36V



Bogotá D.C., 04 de marzo de 2025.

Doctor,

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General de la Cámara de Representantes

Congreso de la República

secretaria.general@camara.gov.co

comision.septima@camara.gov.co

Calle 10 # 7-50

Bogotá D.C.

ASUNTO: Radicado 2025160000093233, concepto institucional componente jurídico al proyecto de Ley Ordinaria 168 de 2023 C *“Por el cual se modifica en el cual se modifica la ley 1171 del 2007 y la ley 1276 del 2009 y se establecen nuevos criterios para la atención del adulto mayor”*.

Respetado doctor Lacouture,

Con relación al radicado del asunto, frente a la solicitud de concepto al Proyecto de Ley 168 de 2023 C *“Por el cual se modifica en el cual se modifica la ley 1171 del 2007 y la ley 1276 del 2009 y se establecen nuevos criterios para la atención del adulto mayor”*, que cuenta con texto definitivo aprobado en primer debate de Cámara, esta Dirección Jurídica en ejercicio de las competencias que le asisten, en especial la prevista en el artículo 3, de la Resolución 879 de 2023, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinentes realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones conforme a las argumentaciones que se expondrán a continuación:

1. Antecedentes

La Dirección Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social, recibió el memorando radicado 2025160000093233 de la Oficina de Promoción Social, por medio del cual remitió el concepto técnico unificado, consolidado y actualizado en un único radicado contentivo del

Ministerio de Salud y Protección Social

Dirección: Carrera 13 No. 32-76, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador en Bogotá: (+57) 601 330 5043

Resto del país: (+57) 01 8000 960020



documento en formatos editables del Proyecto de Ley 168 de 2023 C “Por el cual se modifica en el cual se modifica la ley 1171 del 2007 y la ley 1276 del 2009 y se establecen nuevos criterios para la atención del adulto mayor”.

2. Concepto institucional, componente jurídico

Una vez revisado y analizado el concepto técnico unificado, consolidado y actualizado suscrito por la Oficina de Promoción Social y la última Gaceta del Congreso No. 020 del 06 de febrero de 2024, que contiene texto definitivo aprobado en primer debate al Proyecto de Ley 168 de 2023 C “Por el cual se modifica en el cual se modifica la ley 1171 del 2007 y la ley 1276 del 2009 y se establecen nuevos criterios para la atención del adulto mayor”.

De conformidad con lo anterior, se presenta a continuación las observaciones desde un punto de vista jurídico, sobre el texto del proyecto de ley No. 168 de 2023 Cámara radicado por los Honorables Representantes Juliana Aray Franco y Andrés Guillermo Montes Celedón del partido Conservador Colombiano, el 28 de agosto de 2023, que fue asignado a la Comisión Séptima Constitucional Permanente.

2.1 Consideraciones de la Oficina de Promoción Social

El componente jurídico se construye sobre la base de las consideraciones técnicas de la Oficina de Promoción Social, que se encuentran en el concepto técnico al proyecto de Ley ordinaria 168 de 2023 Cámara, por tal razón, se traerá a colación su criterio.

Ahora bien, respecto del texto del proyecto de ley, la Oficina de Promoción Social realiza unos comentarios generales frente al articulado, así:

La Oficina de Promoción Social, procede a emitir el respectivo concepto técnico junto con las observaciones frente al articulado de Ley en mención, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones previas:

1.- Es importante aclarar que el Ministerio de Salud y Protección Social entregó en 2024 la rectoría de la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez 2022-2031 al Ministerio de la Igualdad y la Equidad, este ha venido avanzando en la formulación del "Plan de Acción intersectorial para la implementación de la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez 2022 – 2031", el cual definirá los compromisos de cada una de las dieciocho (18) entidades corresponsables, incluidas las enunciadas en el presente proyecto de ley, y deberá ser expedido mediante acto administrativo, tal como lo indica el Decreto 681 de 2022.

Importante destacar que, referido Plan será la ruta de guía para las acciones en beneficio de las personas mayores y todas aquellas entidades que tengan competencias en el tema, deberán como respuesta a una Política Pública, plantear estrategias de impacto y adecuadas. En ese sentido, se sugiere que se tenga en cuenta que este momento, será el idóneo para establecer acciones que, inclusive, están planteadas en este proyecto de ley.

2.- En este sentido, se recomienda al Ministerio de la Igualdad y Equidad, revisar las

Ministerio de Salud y Protección Social

Dirección: Carrera 13 No. 32-76, Bogotá D.C., Colombia
Conmutador en Bogotá: (+57) 601 330 5043
Resto del país: (+57) 01 8000 960020



acciones formuladas por parte de los Ministerios y demás entidades enunciadas en Decreto para que, efectivamente den cuenta de lo establecido en la Ley 1171 de 2007 y la Ley 1276 de 2009.

3.- Colombia ratificó la "Convención interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores", adoptada por Colombia mediante la Ley 2055 de 2020 y ratificada el 27 de septiembre de 2022 ante la Organización de Estados Americanos (OEA), siendo este el principal tratado para el reconocimiento de 25 derechos humanos de las personas mayores, cuya protección, respeto y reconocimiento constituyen una responsabilidad intersectorial, y donde se establece que la edad para considerarse persona mayor es de 60 años y no de 62 como se enuncia en el presente proyecto de ley, y que la forma de correcta de referirse a las personas de 60 años o más es "persona mayor"; por lo que se sugiere usar esta terminología en el marco de la implementación de políticas, planes, programas y proyectos dirigidas a este sector poblacional.

En ese sentido, se sugiere que, a lo largo del proyecto de ley, se realice el cambio de la edad, con el fin de guardar coherencia con lo establecido en tratados internacionales ratificados por Colombia.

4.- En el marco del Consejo Nacional de Personas Mayores y del Plan de Acción intersectorial para la implementación de la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez 2022 – 2031, se incluyó una acción relacionada con la propuesta de unificación, actualización o modificación de la basta normativa relacionada con personas mayores, incluidas por supuesto las enunciadas en este proyecto de ley.

2.2 Consideraciones jurídicas del proyecto de ley

2.2.1 Consideraciones generales

El objeto del proyecto de ley es la modificación de la Ley 1171 del 2007 y la Ley 1276 del 2009, con el fin de definir los responsables de la vigilancia y seguimiento de los beneficios a la población adulta mayor garantizando su atención integral.

Esta materia se pretende regular por medio de una ley ordinaria, lo cual es acertado pues no se encuentra sujeta a reserva de ley estatutaria u orgánica. En ese sentido, el objeto general del proyecto de ley es competencia del legislador ordinario, ya que, en principio, todos los temas pueden ser regulados por el Congreso mediante ley, en concordancia con el principio de legalidad o de cláusula general de competencia del congreso, que ha sido explicado en la Sentencia C-507 de 2014, con Magistrado Ponente Dr. Mauricio González Cuervo, así:

“La expresión reserva de ley tiene varios significados o acepciones, en primer lugar, se habla de reserva general de ley en materia de derechos fundamentales, para hacer referencia a la prohibición general de que se puedan establecer restricciones a los derechos constitucionales fundamentales en fuentes diferentes a la ley. Sólo en normas con rango de ley se puede hacer una regulación principal que afecte los derechos fundamentales. En segundo lugar la expresión reserva de ley se utiliza como sinónimo de principio de legalidad, o de cláusula general de competencia del Congreso, la reserva de ley es equivalente a indicar que en principio, todos los temas

pueden ser regulados por el Congreso mediante ley, que la actividad de la administración (a través de su potestad reglamentaria) debe estar fundada en la Constitución (cuando se trate de disposiciones constitucionales con eficacia directa) o en la ley (principio de legalidad en sentido positivo). Y, en tercer lugar, reserva de ley es una técnica de redacción de disposiciones constitucionales, en las que el constituyente le ordena al legislador que ciertos temas deben ser desarrollados por una fuente específica: la ley. En este último sentido todos los preceptos constitucionales en los que existe reserva de ley imponen la obligación que los aspectos principales, centrales y esenciales de la materia objeto de reserva estén contenidos (regulados) en una norma de rango legal. Es decir, en la ley en cualquiera de las variantes que pueden darse en el Congreso de la República, decretos leyes, o decretos legislativos. Las materias que son objeto de reserva de ley pueden ser “delegadas” mediante ley de facultades extraordinarias al Ejecutivo para que sea éste quien regule la materia mediante decretos leyes. Pero las materias objeto de reserva de ley no pueden ser “deslegalizadas”, esto es, el legislador no puede delegar al Ejecutivo que regule esa materia mediante reglamento, en desarrollo del artículo 189.11 de la Constitución.”

2.2.2 Consideraciones específicas

En el presente acápite se realizan observaciones a algunos artículos del proyecto de ley, teniendo en cuenta el criterio técnico de la Oficina de Promoción Social:

ARTÍCULO	COMENTARIO
<p>Artículo 1º. La presente ley tiene como objeto la modificación de la Ley 1171 del 2007 y la Ley 1276 del 2009, con el fin de definir los responsables de la vigilancia y seguimiento de los beneficios a la población adulta mayor garantizando su atención integral.</p>	<p>Se sugiere modificar la redacción del artículo, teniendo en cuenta que <i>“definir los responsables de la vigilancia y seguimiento de los beneficios a la población adulta mayor garantizando su atención integral”</i>, no es lo único que se transforma a través de la modificación de la Ley 1171 del 2007 y la Ley 1276 del 2009, objeto de la presente iniciativa legislativa.</p>
<p>Artículo 2º. Modifíquese el artículo 3º de la Ley 1171 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 3º. Descuentos en espectáculos. Las personas mayores de 62 años, gozarán de un descuento del cincuenta por ciento (50%) en la boletería para espectáculos públicos, culturales, deportivos, artísticos y recreacionales que se celebren en escenarios que pertenezcan a la Nación o a las entidades territoriales, se deberá garantizar la apropiada difusión de este beneficio.</p> <p>Podrá limitarse por parte de los empresarios de dichos espectáculos, el número de boletería con este beneficio siempre y</p>	<p>La Oficina de Promoción Social a través de memorando interno con radicado No. 2025160000093233, conceptuó:</p> <p><i>De conformidad con lo establecido en la "Convención interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores", se tienen que la edad para el grupo poblacional es de 60 años o más; por dicha razón, se sugiere modificar la edad establecida de 62 años a fin de que guarde coherencia con los tratados internacionales sobre el tema.</i></p> <p><i>Como se indicó en las consideraciones iniciales de este concepto, el Plan de Acción intersectorial para la implementación de la</i></p>

<p>cuando se garantice un mínimo del diez por ciento (10%) de la boletería expedida para el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo.</p> <p>Parágrafo. La Superintendencia de Industria y Comercio será la entidad encargada de realizar la inspección, vigilancia y control con el fin de garantizar el cumplimiento de estos beneficios.</p>	<p><i>Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez 2022 – 2031, se encuentra en proceso de formulación y expedición, es importante que el Ministerio de Igualdad y Equidad, rector de la política, revise si se encuentra una acción formulada a cargo del Ministerio del Deporte y del Ministerio de Cultura, y en qué porcentaje de boletería, dado que la Ley 1171 establece un siete (7%) y el presente proyecto de ley, un diez (10%).</i></p> <p><i>Se sugiere consultar con la Superintendencia de Industria y Comercio.</i></p>
<p>Artículo 3º. Modifíquese el artículo 6º de la Ley 1171 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 6º. Operadores de turismo. Las Entidades y Empresas que reciban recursos del Estado para desarrollar actividades de hotelería y turismo o que se beneficien de exenciones tributarias, deberán establecer con destino a las personas mayores de 62 años, tarifas diferenciales con descuentos en los servicios que ofrezcan, y deberán garantizar la apropiada difusión de estas tarifas diferenciales.</p> <p>Parágrafo: La Superintendencia de Industria y Comercio, será la entidad encargada de realizar la inspección, vigilancia y control de los deberes establecidos en este artículo.</p>	<p>La Oficina de Promoción Social a través de memorando interno con radicado No. 2025160000093233, conceptuó:</p> <p><i>De conformidad con lo establecido en la "Convención interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores", se tienen que la edad para el grupo poblacional es de 60 años o más; por dicha razón, se sugiere modificar la edad establecida de 62 años a fin de que guarde coherencia con los tratados internacionales sobre el tema.</i></p> <p><i>Se debe revisar si esta acción está en el Plan de Acción intersectorial para la implementación de la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez 2022 – 2031, la ley propone difusión de tarifas y descuentos.</i></p> <p><i>Consultar con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y con la Superintendencia de Industria y Comercio.</i></p>
<p>Artículo 4º. Modifíquese el artículo 7º de la Ley 1171 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 7º. Sitios turísticos. Los sitios de interés turístico de acceso permitido al público que sean de propiedad del Estado, deberán establecer una tarifa diferencial que otorgue un descuento no menor del cincuenta por ciento (50%) sobre el valor de las tarifas de ingreso a ellos, para las personas mayores de 62 años.</p>	<p>La Oficina de Promoción Social a través de memorando interno con radicado No. 2025160000093233, conceptuó:</p> <p><i>De conformidad con lo establecido en la "Convención interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores", se tienen que la edad para el grupo poblacional es de 60 años o más; por dicha razón, se sugiere modificar la edad establecida de 62 años a fin de que guarde coherencia con los tratados</i></p>

<p>Parágrafo. La Superintendencia de Industria y Comercio, será la entidad encargada de realizar la inspección, vigilancia y control de los deberes establecidos en este artículo.</p>	<p><i>internacionales sobre el tema.</i></p>
<p>Artículo 5º. Modifíquese el artículo 12 de la Ley 1171 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 12. Consultas médicas. Sin perjuicio de los derechos que les asisten a los niños y a las niñas, las Empresas Promotoras de Salud deberán asignar los servicios de consulta externa médica, odontológica y por médico especialista y apoyos diagnósticos a los afiliados mayores de 62 años dentro de las 48 horas siguientes a la solicitud por parte de estos.</p> <p>Parágrafo: La Superintendencia de Salud será la entidad encargada de realizar la inspección, vigilancia y control de los deberes establecidos en este artículo.</p>	<p>La Oficina de Promoción Social a través de memorando interno con radicado No. 2025160000093233, conceptuó:</p> <p><i>De conformidad con lo establecido en la "Convención interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores", se tienen que la edad para el grupo poblacional es de 60 años o más; por dicha razón, se sugiere modificar la edad establecida de 62 años a fin de que guarde coherencia con los tratados internacionales sobre el tema.</i></p>
<p>Artículo 6º. Modifíquese el artículo 15 de la Ley 1171 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 15. Acceso a la educación superior en Colombia. En ningún caso la edad podrá ser tenida en cuenta como criterio para definir el acceso a las instituciones de educación superior del país.</p> <p>El Ministerio de Educación Nacional. Las Secretarías de Educación Departamentales Municipales se encargarán de la inspección, vigilancia y control de los deberes establecidos en este artículo.</p>	
<p>Artículo 7º. Modifíquese el artículo 6º de la Ley 1276 del 2009 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 6º. Beneficiarios. Serán beneficiarios de los Centros Vida, los adultos mayores de los grupos A y B de Sisbén o quienes según evaluación socioeconómica, realizada por el profesional experto, requieran de este servicio para mitigar condiciones de vulnerabilidad, aislamiento o carencia de soporte social.</p> <p>Parágrafo. Los Centros Vida tendrán la</p>	<p>La Oficina de Promoción Social a través de memorando interno con radicado No. 2025160000093233, conceptuó:</p> <p><i>Se sugiere cambiar el término "adultos mayores" por personas mayores, así como "ancianos indigentes" por personas mayores en situación de calle; lo anterior, dado que corresponde a la nominación correcta de los grupos poblacionales. De acuerdo con el cambio de nivel a grupos, entendiendo la nueva dinámica del SISBEN.</i></p>

<p>obligación de prestar servicios de atención gratuita a los ancianos indigentes, que no pernoctan necesariamente en los centros, a través de los cuales se garantiza el soporte nutricional, actividades educativas, recreativas, culturales y ocupacionales y los demás servicios mínimos establecidos en la presente ley.</p> <p>Los centros de vida estarán bajo la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Salud y las Secretarías de Salud de las entidades territoriales a su cargo u organismo que haga sus veces. La Superintendencia Salud tendrá la facultad de sancionar a aquellas instituciones que incurran en faltas contra la población beneficiaria.</p>	
<p>Artículo 8º. Adiciónese un párrafo al artículo 9º de la Ley 1276 del 2009 el cual quedara así:</p> <p>Artículo 9º. Adopción. En el acuerdo del Concejo municipal, o distrital, en donde se establezca la creación de la estampilla, se adoptarán las definiciones de los centros de vida, anteriormente contempladas, estableciendo aquellos servicios que como mínimo se garantizaran a la población objetivo, de acuerdo con los recursos y el censo de beneficiarios.</p> <p>Parágrafo 1º. A través de una amplia convocatoria, las Alcaldías establecerán la población beneficiaria, de acuerdo con los parámetros anteriormente establecidos conformando la base de datos inicial para la planeación de los Centros de Vida.</p> <p>Parágrafo 2º. De acuerdo con los recursos disponibles y las necesidades propias de la entidad territorial, podrán establecerse varios Centros de Vida, estratégicamente ubicados en el perímetro municipal, que, operando a nivel red, podrán funcionar de manera eficiente, llegando a la población objetivo con un mínimo de desplazamientos.</p>	

<p>Parágrafo 3º. El Gobierno nacional a través de la Superintendencia de Salud, coordinará con las entidades territoriales los planes de mejoramiento continuo, inspección, vigilancia y control de los Centros de Vida que permitan garantizar un servicio oportuno a la población beneficiaria.</p>	
<p>Artículo 9º. Adiciónese un párrafo al artículo 11 a la Ley 1276 del 2009 el cual quedará así:</p> <p>Parágrafo 3º. El Gobierno nacional contará con un periodo de un año, en el cual deberá implementar estrategias oportunas de vigilancia y supervisión de los Centros Vida, deberá también, asignar las sanciones correspondientes a aquellos que incumplan o incurran en faltas en el incumplimiento de los servicios que la ley establece para la población beneficiaria.</p>	<p>La Oficina de Promoción Social a través de memorando interno con radicado No. 2025160000093233, conceptuó:</p> <p><i>Es necesario que, en el proyecto de Ley, se defina de manera clara la o las entidades del Gobierno Nacional que se encargarán de lo propuesto en el párrafo 3. Lo anterior, para que se efectúe un verdadero impacto en la supervisión de los Centros Vida.</i></p>
<p>Artículo 10. Adiciónese el artículo 13 a la Ley 1276 del 2009 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 13. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones en contrario.</p>	
<p>Artículo 11. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	

1. Conclusiones

Teniendo en cuenta el análisis anterior, se puede concluir sobre el proyecto de ley ordinaria No. 168 de 2023 Cámara que es **CONVENIENTE**, siempre y cuando se tengan en cuenta las anteriores observaciones y las siguientes conclusiones:

- 3.1. Se considera necesario realizar los ajustes sugeridos en los comentarios específicos, por parte de la Oficina de Promoción Social en la materia. A continuación, se transcribe sus conclusiones:

La Oficina de Promoción Social, desde su componente técnico, considera que la diversa normatividad relacionada con personas mayores requiere de unificación acorde con la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las personas mayores, adoptada por Colombia mediante la Ley 2055 de 2020 y ratificada



el 27 de septiembre de 2022 ante la Organización de Estados Americanos (OEA), así como las competencias del Ministerio de la Igualdad y la Equidad.

Por lo tanto, la iniciativa se considera pertinente; sin embargo, debe incluir otra normatividad relacionada como por ejemplo la Ley 1315 de 2009 “Por medio de la cual se establecen las condiciones mínimas que dignifiquen la estadía de los adultos mayores en los centros de protección, centros de día e instituciones de atención”, además de las iniciativas de servicios sociales que propondrá el Ministerio de Igualdad y Equidad.

Aunado a lo anterior, se debe tener en cuenta la formulación del Plan de Acción intersectorial para la implementación de la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez 2022 – 2031 dado que, muchas de las acciones que aquí se plantean deben estar consignadas en las acciones sectoriales en respuesta a esta Política Pública.

- 3.2. Los lineamientos para la prestación de servicios de salud deben estar sometidos a los procedimientos técnicos y normativos, además de contar con evidencia científica, por tal razón, es importante que las disposiciones propuestas en el proyecto cuenten con el respaldo técnico científico, de lo contrario no es viable su aprobación.

4. Solicitud de publicación de concepto institucional

En vista de la relevancia del proyecto de ley aquí conceptualizado, y en cumplimiento de lo establecido en el numeral 7 del artículo 6 del Decreto 4107 el cual preceptúa:

ARTÍCULO 6°. Funciones del Despacho del Ministro de Salud y Protección Social. Además de las señaladas por la Constitución Política y el artículo 61 de la Ley 489 de 1998, el Despacho del Ministro de Salud y Protección Social tendrá las siguientes funciones:

(...) 7. Presentar, orientar e impulsar los proyectos de actos legislativos y de ley ante el Congreso de la República, en las materias relacionadas con los objetivos y funciones del Ministerio.

Solicitamos amablemente se realice la publicación del presente concepto en la gaceta oficial del Senado de la República y se vincule el concepto institucional de esta cartera ministerial al proyecto de ley en mención.

En estos términos, se emite el concepto institucional, componente jurídico, por parte de la Dirección Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa de la referencia.

Cordialmente,


Firmado digitalmente por
Rodolfo Enrique
Salas Figueroa

RODOLFO ENRIQUE SALAS FIGUEROA

Ministerio de Salud y Protección Social

Dirección: Carrera 13 No. 32-76, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador en Bogotá: (+57) 601 330 5043

Resto del país: (+57) 01 8000 960020



Director Jurídico (E).

Elaboró: Camila Andrea Trujillo Sánchez

Firmado digitalmente por Camila Andrea Trujillo Sánchez

Revisó/Aprobó: **C.R. Abello – Subdirector de Asuntos Normativos.**

Firmado digitalmente por Cristian Ricardo Abello Zapata
CRISTIAN RICARDO ABELLO ZAPATA
Subdirector de Asuntos Normativos