



INFORME DE PONENCIA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY 302 DE 2017 CÁMARA, 101 DE 2016 SENADO

por la cual se brindan condiciones para mejorar la calidad de vida del adulto mayor en Colombia.

El presente informe está compuesto por cinco (5) apartes, de la siguiente manera:

- I. Antecedentes.
- II. Objeto del proyecto de ley.
- III. Algunos datos complementarios al proyecto de ley.
- IV. Cuerpo normativo propuesto para primer debate.
- V. Proposición.

I. ANTECEDENTES

El Proyecto de ley número 302 de 2017 Cámara, 101 de 2016 Senado, iniciativa del Centro Democrático es de autoría principal de los honorables Senadores *Álvaro Uribe Vélez, María del Rosario Guerra, Honorio Henríquez Pinedo, Ernesto Macías Tovar y Fernando Araújo*, también acompaña la iniciativa el honorable Representante *Carlos Felipe Mejía*. Dicha iniciativa fue aprobada en el Senado de República el día 14 de junio de 2017, y publicada en la ***Gaceta del Congreso*** número 514 de 2017.

Posteriormente dicho proyecto fue remitido a la Cámara de Representantes y por competencia enviado a la Comisión Séptima Constitucional Permanente, para lo cual la Mesa Directiva designó como ponentes a los honorables Representantes *Wilson Córdoba Mena* (Coordinador), *Édgar Alfonso Gómez Román* y *Ana Cristina Paz Cardona*. El proyecto de ley fue aprobado en primer debate en la Comisión Séptima de la Cámara el día 12 de septiembre del presente año.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley busca que el valor de los auxilios o subsidios en dinero otorgados en beneficio del adulto mayor, estén por encima del indicador de línea de pobreza que informe oficialmente el Departamento de Planeación Nacional o a la entidad que haga sus veces.

El proyecto de ley contempla una gradualidad y progresividad de cuatro vigencias fiscales, para el logro de dicho propósito.

El proyecto de ley encuentra no solo pertinencia sino necesidad, debido a que es responsabilidad de los órganos legislativos y ejecutivo del Estado brindar mayor y mejor cobertura a los subsidios de población objeto de atención y protección social, y evitar que queden sometidas al vaivén de las oportunidades o coyunturas políticas de un gobierno.

Por tanto, se resalta que el valor de los subsidios o auxilios en dinero para el Gobierno nacional y el esfuerzo de los gobiernos territoriales en desarrollo de programas sociales se encuentra dentro de una Política de Estado de Atención Integral al Adulto Mayor (actualmente Colombia Mayor) creado a partir de la Ley 1246 de 2009 y debe ser una materialización de la justicia y equidad social en procura de generar condiciones de dignidad de la población en estado de vulnerabilidad, en este caso, la población considerada como adulto mayor.

La política de atención al Adulto Mayor debe fundamentarse en:

- a) Nivelar o actualizar la asignación en dinero a los beneficiarios del Programa de Atención Integral al Adulto Mayor (hoy Colombia Mayor) y demás apoyos asistenciales, derivados o equivalentes y que guarden como mínimo, el parámetro objetivo del indicador, línea o umbral de pobreza;
- b) Aplicarse un parámetro objetivo sin orientación o consideración de oportunidad o conveniencia, que la asignación del subsidio al Adulto Mayor prevalezca como una política de Estado y una expresión del derecho a la seguridad social con independencia del modelo de Gobierno que se aplique;
- c) Coadyuvar de manera progresiva a la superación de las condiciones de pobreza del Adulto Mayor, pasando de una asignación de asistencia precaria, a un ingreso que al menos cubra condiciones básicas a una población inactiva o en condiciones de desigualdad para lograr ingresos mejores.

III. ALGUNOS DATOS COMPLEMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY

En 1993, la Ley 100 desde su artículo 257 previó la creación de un programa de atención a los ancianos, apoyándolos con un subsidio el cual fue fijado en el artículo 258 de la misma Ley en hasta el 50% del salario mínimo legal mensual vigente.

En 2003, se materializó de manera adecuada y con destinación específica dicho mandato legal, creando el Fondo de Solidaridad Pensional cuyo objetivo y razón de ser fue y sigue siendo la atención a personas en estado de indigencia o pobreza extrema, mediante la entrega de un subsidio económico directo en dinero a través del Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM), hoy llamado Colombia Mayor. La Ley 797 de 2003 en su artículo 2° modificó el literal i) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993 que permitió este cometido.

En 2007, el Gobierno nacional expidió el Decreto número 3771, brindó herramientas de orden ejecutivo para la debida y eficaz administración del Fondo de Solidaridad Pensional.

Este documento fue tomado directamente de la página oficial de la entidad que lo emitió.

En 2008, mediante el Decreto número 3550 de 2008 que modifica y actualiza aspectos de administración del Fondo de Solidaridad Pensional precisó en su inciso séptimo, artículo 1°, la base de límite indicado por la Ley 100 de 1993:

¿La asignación de cupos, el valor del subsidio económico y los componentes que se financien serán definidos por el Ministerio de la Protección Social de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y de conformidad con las metas de cobertura señaladas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes. En todo caso, el valor del subsidio no podrá superar el 50% del salario mínimo legal mensual vigente¿.

En adelante, se resalta que la normatividad expedida como reglamento ha sido desarrollo de los postulados legales referidos anteriormente, pero han permitido un deterioro del valor asignado por la Ley 100 de 1993. Las cifras así lo demuestran:

Mediante la creación del PPSAM, ahora Colombia Mayor, y del Programa Nacional de Alimentación Complementaria al Adulto Mayor *¿Juan Luis Londoño de la Cuesta¿*, a 2010, se entregaron más de 573 mil subsidios económicos y más de 417 mil complementos alimentarios, respectivamente, para un total de 990.702 beneficiarios. La ampliación progresiva de este programa se ha mantenido, llegando en 2016 a una máxima cobertura de 1,66 millones de adultos mayores beneficiados (Gráfico 1), la cual representa 30% de la población mayor de 60 años y el 12% del total de la población por debajo de la línea de pobreza.

Gráfico 1. Cobertura del Programa Colombia Mayor

CONSULTAR GRÁFICO EN FORMATO PDF

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio del Trabajo e ICBF.

Con el importante aumento en la cobertura los recursos apropiados para los subsidios se multiplicaron por cinco y en 2010 ascendieron a \$345,4 mil millones. Al 2016 estos sumaron \$1,1 billón (Gráfico 2). Sin embargo, cabe destacar que en la práctica el valor del subsidio económico ha sido mucho menor a la línea de indigencia a nivel nacional de \$114.692 en 2016 (Fuente: DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares).

Gráfico 2. Recursos apropiados para subsidios del Programa Colombia Mayor

CONSULTAR GRÁFICO EN FORMATO PDF

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio del Trabajo.

Los subsidios económicos que se entregan en el Programa de Colombia Mayor varían entre los \$40.000 y los \$75.000 al mes. Según la información del Ministerio de Trabajo, entre el 2003 y el 2016, la mayoría de

los beneficiarios, entre el 40% y el 50%, reciben un subsidio de \$75.000 (gráfico 3). En los últimos años, el segundo grupo más grande con cerca del 15% del total de beneficiarios son aquellos que reciben \$40.000, seguidos de \$55.000 y \$60.000 con alrededor del 10% de los beneficiarios. Esto indica un faltante que oscila entre \$166.673 \$201.673 y, según sea el caso, para alcanzar el valor de la línea de pobreza que, según las últimas cifras disponibles del DANE, en 2016, se ubicó a nivel nacional en \$241.673 (\$266.043 en el área urbana y \$159.543 en la zona rural).

Gráfico 3. Participación de beneficiarios por valor del subsidio en el Programa Colombia Mayor

CONSULTAR GRÁFICO EN FORMATO PDF

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio del Trabajo.

Según estudio del Ministerio del Trabajo (2014), el subsidio otorgado en Colombia es el de menor cuantía entre los países de América Latina con programas de este tipo, y la cobertura de las personas mayores, del 21%, es cercano al promedio de la región, si bien está muy por debajo de Chile (60%) y México (69%).

Tabla 1. Monto y cobertura del subsidio a los adultos mayores

País	Monto (USD \$)	Cobertura (%)
Colombia	35	21
Perú	45	20
El Salvador	50	8
México	75	69
Chile	156	60
Uruguay	299	7

De acuerdo con lo descrito anteriormente, el subsidio económico promedio es aproximadamente una décima parte del salario mínimo legal mensual vigente, lo cual se sitúa, en términos relativos, por debajo del subsidio económico promedio de la mayoría de países de la OCDE, y bastante inferior a la línea de indigencia de Colombia (\$114.692 a nivel nacional en 2016).

Además, si bien el número de beneficiarios del Programa Colombia Mayor ha aumentado de manera significativa, dicho incremento se ha visto financiado en parte por una reducción del 50% de la prestación promedio, teniendo en cuenta que los recursos no fueron incrementados en similar magnitud.

Adicionalmente, es importante señalar que los analistas han recomendado aumentar del 0,02% del PIB que actualmente se destina de gasto público a la protección social de la tercera edad a niveles cercanos con los

estándares de América Latina, es decir, al 0,4% del PIB. Países como Brasil, Bolivia y Chile tienen gastos del 1,5%, 1,1% y 0,9% del PIB, respectivamente (gráfico 4).

Gráfico 4. Gasto público destinado a la protección social de la tercera edad (% del PIB, 2013)

CONSULTAR GRÁFICO EN FORMATO PDF

1. En el caso de Brasil, el gasto hace referencia únicamente a los programas de protección social de la tercera edad del sector rural.
2. En el caso de Colombia, los datos hacen referencia al programa Colombia Mayor.

Fuente: OECD (2015).

IV. CUERPO NORMATIVO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 101 DE 2016 SENADO, 302 DE 2017 CÁMARA

por la cual se brindan condiciones para mejorar la calidad de vida del adulto mayor en Colombia.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Del objeto.* La presente ley establece que el valor de los auxilios o subsidios en dinero dirigidos y otorgados en beneficio del adulto mayor de que tratan los servicios sociales complementarios del Sistema de Seguridad Social o del Sistema de Protección Social en Colombia en vigencia de la presente ley o que llegaren a crearse deben estar por encima del indicador de línea de pobreza que informe oficialmente el Departamento de Planeación Nacional o a la entidad que haga sus veces.

Artículo 2°. *Aplicabilidad, vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y derogan disposiciones legales o reglamentarias que le sean contrarias. Su aplicación comenzará a regir progresiva y gradualmente durante las siguientes cuatro vigencias fiscales.

CONSULTAR NOMBRES Y FIRMAS EN FORMATO PDF

V. PROPOSICIÓN

Este documento fue tomado directamente de la página oficial de la entidad que lo emitió.

Solicitamos a los honorables Representantes a la Cámara aprobar en Segundo y último debate el **Proyecto de ley número 101 de 2016 Senado, 302 de 2017 Cámara, por la cual se brindan condiciones para mejorar la calidad de vida del adulto mayor en Colombia** conforme a las consideraciones anteriormente expuestas, y de acuerdo con el texto propuesto.

CONSULTAR NOMBRES Y FIRMAS EN FORMATO PDF

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 101
DE 2016 SENADO, 302 DE 2017 CÁMARA**

por la cual se brindan condiciones para mejorar la calidad de vida del adulto mayor en Colombia.

(Aprobado en la sesión del 12 de septiembre de 2017 en la Comisión Séptima de la Honorable Cámara de Representantes, Acta número 09).

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Del objeto. La presente ley establece que el valor de los auxilios o subsidios en dinero dirigidos y otorgados en beneficio del adulto mayor de que tratan los servicios sociales complementarios del Sistema de Seguridad Social o del Sistema de Protección Social en Colombia en vigencia de la presente ley o que llegaren a crearse deben estar por encima del indicador de línea de pobreza que informe oficialmente el Departamento de Planeación Nacional o a la entidad que haga sus veces.

Artículo 2°. Aplicabilidad, vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y derogan disposiciones legales o reglamentarias que le sean contrarias. Su aplicación comenzará a regir progresiva y gradualmente durante las siguientes cuatro vigencias fiscales.

CONSULTAR NOMBRES Y FIRMAS EN FORMATO PDF