REPÚBLICA DE COLOMBIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXI - Nº 218 | Bogotá, D. C., viernes, 25 de marzo de 2022 | EDICIÓN DE 18 PÁGINAS

DIRECTORES: GREGORIO ELJACH PACHECO, SECRETARIO GENERAL DEL SENADO, www.secretariasenado.gov.co; JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO, SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA, www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 208 DE 2021 SENADO, 209 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se dictan medidas para la protección del adulto mayor y se fortalece la política de envejecimiento.

Bogotá, D.C., febrero de 2022.

Honorable Senadora
NADIA GEORGETTE BLEL SCAFF
Presidenta
Comisión Séptima Constitucional Permanente
Senado de la República.

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley N° 208 de 2021 Senado, 209 de 2020 Cámara *"Por medio de la cual se dictan medidas para la protección del adulto mayor y se fortalece la política de envejecimiento*".

Respetada presidenta,

Atendiendo la honrosa designación que se ha hecho, en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto en la ley 5 de 1992 *"Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes"*, atentamente nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley N° 208 de 2021 Senado, 209 de 2020 Cámara "Por medio de la cual se dictan medidas para la protección del adulto mayor y se fortalece la política de envejecimiento".

Atentamente,

AYDEÉ LIZARAZO CUBILLOS
Senadora de la República

LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ
Senadora de la República
Ponente

ALBERTO CASTILLA SALAZAR
Senador de la República
Ponente

MANUEL BITERVO PALCHUCÁN C.
Senador de la República
Ponente

1. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Ley N° 208 de 2021 Senado, 209 de 2020 Cámara *"Por medio de la cual se dictan medidas para la protección del adulto mayor y se fortalece la política de envejecimiento*", es de la autoría del Honorable Representante Víctor Manuel Ortiz Joya, el cual fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 21 de julio de 2020. El 8 de junio de 2021 fue aprobado en la Comisión Séptima de Cámara de Representantes y el 2 de septiembre del mismo año, fue aprobado en la Plenaria de Cámara de Representantes.

Posteriormente, la iniciativa legislativa fue radicada en el Senado de la República el día 13 de septiembre de 2021, para ser repartido a la Comisión Séptima de Senado el mismo día. Luego, mediante el oficio con radicado CSP-CS-COVID-19-1852-2021 del 21 de septiembre de 2021, fuimos designados como ponentes los Honorables Senadores Laura Ester Fortich Sánchez, Jesús Alberto Castilla Salazar, Manuel Bitervo Palchucán Chingal y Aydeé Lizarazo Cubillos.

2. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

La iniciativa objeto de estudio tiene por objeto establecer medidas que garanticen la protección de las Personas Mayores, complementarias a las existentes en la Ley 1251 de 2008. De igual manera, busca fortalecer las garantías con las que cuentan los beneficiarios de la Ley 1276 de 2009, mejorar el control y gestión de los recursos destinados al cuidado de los Adultos Mayores y demás disposiciones en la materia dirigidas a las Personas Mayores.

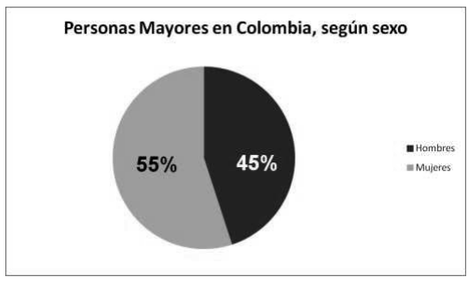
3. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En los últimos años se ha evidenciado que Colombia es un país con una importante población de personas mayores, población con un crecimiento notable a partir de la década de los 80´s, ya que desde el año 1985 y hasta el 2020, el porcentaje de personas mayores pasó de un 6,9% al 13,8%, lo que refleja un aumento de casi 7 puntos porcentuales en el índice de envejecimiento[1].

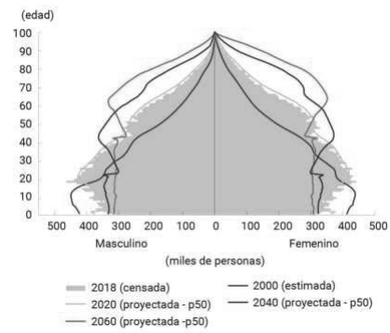
Ampliando un poco más las cifras entregadas por el Ministerio de Salud y Protección Social, con base en las proyecciones poblacionales para 2020 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE, es preciso anotar que del total de población adulta mayor en Colombia para esa anualidad, el 55% son mujeres[2].

[1] Cifras tomadas del diagnóstico elaborado por el Ministerio de Salud y Protección Social, octubre de 2021. Ver: https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Minsalud-actualiza-politica-de-envejecimiento-y-vejez.aspx

[2] Ver: https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/280920-boletines-poblacionales-adulto-mayorI-2020.pdf



La situación actual con la población mayor en Colombia, lejos de disminuir, será cada día más apremiante; lo anterior, con base en estadísticas y estudios que proyectan que para el 2060, la pirámide poblacional[3] de Colombia tendrá un grueso de la población ubicado en la edad de 60 años hacia arriba:



Fuente: Parra-Polania et al. (2020).

[3] Ver: https://www.banrep.gov.co/es/blog/envejecimiento-poblacional-costos-sistema-pensional

Estas cifras son una muestra de la realidad que enfrenta Colombia en los tiempos actuales y cómo desde las distintas ramas del poder público, es necesaria una preparación y la ejecución de unas acciones que permitan una continuidad en la garantía y protección de los derechos de las personas mayores con presencia en el país.

Desde el año 1991 y gracias a la condición garantista de la actual Constitución Política, paulatinamente se ha avanzando en una legislación que ha buscado el reconocimiento y la continua ampliación del marco de derechos de que gozan las personas mayores. Sin embargo, por la naturaleza dinámica de la sociedad y por ende, de sus miembros, también los instrumentos legislativos deben adaptarse.

En la actualidad, el Ministerio de Salud está trabajando en una importante actualización a la Política Pública de Envejecimiento y Vejez, una labor de obligatorio cumplimiento si se tiene cuenta la reciente aprobación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, adoptada en Washington en el mes de junio de 2015.

Precisamente esta aprobación para Colombia, se dio mediante la Ley 2055 de 2020 y es por ello que la actualización antes mencionada debe realizarse con observancia de estos importantes postulados de la Convención, donde se establece como objeto *la promoción y protección del reconocimiento y el pleno goce y ejercicio, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor, a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad*.

Aprovechando esta actualización en la que trabaja el Ministerio de Salud, en el presente Proyecto de Ley se propone que preparen un conjunto de planes, programas y metas anualizadas, dirigidas a las personas mayores. Ya hemos visto que los cambios en la pirámide poblacional nos instan a realizar una labor continua de actualización y verificación y por ello, se propone esta temporalidad. Adicionalmente, se busca que las Entidades Territoriales cuenten con un lineamiento guía para la formulación y ejecución de los recursos destinados a la atención de las personas mayores: dicho lineamiento estará contenido en la política pública actualizada.

De igual forma, la iniciativa contempla una política de preparación para el retiro de las personas mayores, considerando que cuando una persona que ha estado en una etapa productiva y hace el tránsito a esta condición de retiro, esta situación puede ocasionar cambios críticos en la forma en la cual asuma la realidad y en sus ámbitos económicos, de salud, familiares, mentales, entre otros: así lo han determinado diversas investigaciones institucionales y académicas en la materia[4]. Por ello, es necesario que las personas que entran en la etapa de retiro, cuenten con las herramientas necesarias para asumir con total entereza, su nueva condición. Qué mejor que las mismas sean promovidas por parte del Estado.

[4] Diago, G.P. (2021) *Programas de preparación para el retiro laboral: una mirada a la calidad de vida de pensionados colombianos.* Medellín: Universidad EAFIT.

Así mismo y en búsqueda de aumentar la protección a los recursos destinados para la atención de las personas mayores en el país, se propone que la Contraloría General de la República presente un informe anual al Congreso de la República, en el cual recopile toda la gestión en torno a este tema. También se busca vincular a las contralorías con presencia en las entidades territoriales y a los espacios de participación de adultos mayores en los municipios del país. Lo anterior, permitirá una vigilancia cercana y efectiva al dinero dispuesto para el cuidado de los adultos mayores y es necesario que desde el Legislativo se faciliten los espacios de control político donde se conozca la información enviada por todas las regiones del país.

Adicionalmente, se establece que los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009 no estén sometidos a la contribución de solidaridad en servicios públicos, con el fin de aliviar sus costos de funcionamiento. También se determina que se hará giro temprano de recursos, para que los adultos mayores en los municipios accedan sin obstáculos a la atención que les brindan en los centros beneficiarios de la Ley antes mencionada.

Finalmente y como muestra de un compromiso de toda la sociedad colombiana con las personas mayores, se convoca al diseño de una estrategia que permita a los jóvenes estudiantes, realizar su servicio social en actividades ligadas al cuidado y promoción en salud de las personas mayores. Es relevante mencionar que actividades de esta naturaleza, aportan a una concienciación del valor de los adultos mayores en medio de nuestra sociedad colombiana.

4. MARCO NORMATIVO

4.1. MARCO CONSTITUCIONAL

Artículo 46 de la Constitución Política:

> *"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*[5].

Artículo 49 de la Constitución Política:

> *"Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.*

4.2. MARCO LEGAL

[5] Artículo 46 de la Constitución Política de Colombia, http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Ley 1251 de 2008

Esta ley contempla una serie de disposiciones encaminadas a la protección de los derechos de los adultos mayores en Colombia; es oportuno resaltar los siguientes artículos:

> **Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene como objeto proteger, promover, restablecer y defender los derechos de los adultos mayores, orientar políticas que tengan en cuenta el proceso de envejecimiento, planes y programas por parte del Estado, la sociedad civil y la familia y regular el funcionamiento de las instituciones que prestan servicios de atención y desarrollo integral de las personas en su vejez, de conformidad con el artículo 46 de la Constitución Nacional, la Declaración de los Derechos Humanos de 1948, Plan de Viena de 1982, Deberes del Hombre de 1948, la Asamblea Mundial de Madrid y los diversos tratados y convenios internacionales suscritos por Colombia.
>
> **Artículo 7°. Objetivos.** El Estado, en cumplimiento de los fines sociales es responsable de la planificación, coordinación, ejecución y seguimiento de las acciones encaminadas al desarrollo integral del adulto mayor, para lo cual deberá elaborar la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez teniendo en cuenta los siguientes objetivos:
>
> 2. A través de enfoques multidisciplinarios, integrales e integradores incorporar los problemas del envejecimiento como factores del desarrollo nacional, haciendo partícipe en este propósito a los adultos mayores[6].
>
> **Artículo 8°. Directrices de política.** En la elaboración de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez, el Gobierno Nacional y los entes territoriales tendrán en cuenta las siguientes directrices aplicando en ellas la perspectiva de género como eje transversal:
>
> 3. Evaluar y ajustar periódicamente los planes, programas y políticas de envejecimiento y vejez, con el fin de asegurar el cumplimiento de la Constitución y la ley en cuanto a la protección especial para el adulto mayor.
>
> 5. Facilitar de manera efectiva la participación de la sociedad civil en los procesos de formulación, ejecución y evaluación de la política pública de vejez y envejecimiento.
>
> 6. Determinar los índices de dependencia y de envejecimiento de la población colombiana[7].

[6] Ley 1251 de 2008, "Por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores" https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=33964

Artículo 30. Recursos. Para el desarrollo de la presente ley se considerarán como fuentes de financiación además de las establecidas para la atención a población vulnerable, los recursos provenientes del sector privado y de la cooperación internacional; también los autogestionados por los adultos mayores, los cuales se invertirán en la elaboración, ejecución, evaluación y seguimiento de la Política Nacional de envejecimiento y vejez y serán administrados por el Fondo de Promoción Social[8].

Artículo 32. Evaluación y seguimiento. El Departamento Administrativo de Planeación Nacional, en coordinación con el Ministerio de la Protección Social, harán el seguimiento técnico, las evaluaciones cuantitativa y cualitativa a la elaboración y puesta en marcha de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez[9].

Artículo 33. Informe anual. El Ministerio de la Protección Social presentará al Congreso de la República un informe anual al terminar cada vigencia fiscal sobre los avances, la ejecución presupuestal y el cumplimiento de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez[10].

Artículo 34. Descentralización. En virtud del principio de descentralización, el Gobierno Nacional y los entes territoriales establecerán planes, programas y proyectos para atención, promoción y fortalecimiento de los derechos de los adultos mayores y preparación para el envejecimiento activo[11].

De igual forma, es pertinente mencionar las disposiciones contenidas en la Ley 1955 de 2019 *Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022*, en el cual se tiene como objetivo la generación de una política pública para la vejez, así: *"será brindar oportunidades efectivas a los adultos mayores para que tengan una vida activa, saludable y con seguridad económica, tanto en las áreas rurales como urbanas. Para lograrlo se requieren acciones desde los campos de la salud, la educación/formación, la recreación, el deporte y el trabajo. Igualmente, es necesario desarrollar una oferta de servicios de cuidado y mejorar aspectos institucionales, tanto a nivel nacional como territorial. Concretar estas acciones permitirán que dicha política tenga realmente un enfoque de derechos humanos, de envejecimiento activo y de inclusión social y productiva"*.

Este pacto permite una observación especial a la juventud y al adulto mayor desde la concepción del envejecimiento. En la línea *"Dignidad y felicidad para todos los adultos mayores"*, se plantean acciones que hagan del envejecimiento una etapa desarrollada con dignidad, y por supuesto con opciones que faciliten el cuidado y fuentes de generación de ingresos dignas para las personas mayores en el país.

4.3. MARCO JURISPRUDENCIAL

Sentencia T-252/17

"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. Sin embargo, el Estado es el principal responsable de la construcción y dirección de este trabajo mancomunado, que debe tener como fin último el avance progresivo de los derechos de la población mayor[12]"

Sentencia C-503/14

"Correspondió a la Sala determinar si el artículo 3 de la Ley 1276 de 2009 contenía una medida regresiva en la garantía y goce de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de la tercera edad. El ciudadano demandante consideraba que el cambio de distribución de los recursos de la estampilla para el bienestar del adulto mayor, asignándose un mayor porcentaje a los Centros Vida frente a los Centros de Bienestar del Adulto Mayor, no era acorde con las funciones asignadas a cada uno de ellos. De igual manera, se estudió si el referido cambio normativo generaba un desconocimiento del derecho a la igualdad, consecuencia de establecer una distribución de los recursos de la estampilla más favorable para los Centros Vida que para los Centros de Bienestar. Para resolver el problema jurídico, la Corporación señaló que la atención integral a la vejez no es asunto exclusivo del ámbito doméstico, sino por el contrario, es un deber también a cargo del Estado colombiano. Es por ello que debe existir una política pública de cuidado de la ancianidad que garantice el goce efectivo de sus derechos, así como su integración a la sociedad. La Corporación consideró que, contrario a lo señalado por el ciudadano, el artículo 3 de la Ley 1276 de 2009 no restringe, sino que amplía la protección a las personas de la tercera edad, y, por tanto, no puede predicarse su naturaleza regresiva. En efecto, el legislador buscó con la expedición de la Ley 1276 de 2009: (i) adoptar un nuevo esquema de atención al adulto mayor no circunscrito a la satisfacción básicas de sus necesidades, sino bajo un concepto de cuidado integral de la vejez, a través de los denominados Centros Vida, (ii) prestar dicha atención integral no solamente a las personas de la tercera edad sin sitio de habitación, sino a la población adulta de los estratos vulnerables clasificados en el nivel I y II del SISBEN y otros según su capacidad de pago y (iii) establecer en todos los municipios la estampilla pro anciano, para fortalecer las fuentes de financiación del cuidado de la vejez, por cuanto algunas entidades territoriales no la habían adoptado. De otra parte, se dijo que la distinción hecha por el legislador se encuentra justificada en las nuevas funciones asignadas a los llamados Centros Vida, y al número de potenciales beneficiarios, es razonable y proporcionada. Sin embargo, la Sala sostuvo que la existencia de los Centros Vida no puede implicar una desatención o desfinanciación de los servicios de alojamiento y demás cuidados de la población mayor indigente, en extrema pobreza y sin sitio de habitación. De igual manera, cabe señalar que, no obstante se encontró que las medidas legislativas adoptadas por el artículo 3 de la Ley 1276 de 2009 no son regresivas, ello no impide que un adulto mayor que encuentre vulnerados o restringidos sus derechos fundamentales frente a la situación particular, por ejemplo, en relación con el derecho al alojamiento de los ancianos indigentes, pueda interponer las acciones constitucionales pertinentes, dentro de las que se encuentran, claro está, la acción de tutela como mecanismo de control concreto de constitucionalidad[13]

5. POSIBLES CONFLICTOS 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 mencionarán los criterios que la Ley 2003 de 2019 establece 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:*

(…)

a) 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.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) 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 o 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 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 (…)". (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Con base en los anteriores argumentos, se considera que para la discusión y aprobación del Proyecto de Ley objeto de estudio, **no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés** por parte de los Honorables Senadores de la República; lo anterior, obedece a que es una iniciativa de carácter general, impersonal y

---

[7] Ley 1251 de 2008, "Por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores" https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=33964

[8] Ley 1251 de 2008, "Por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores" https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=33964

[9] Ley 1251 de 2008, "Por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores" https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=33964

[10] Ley 1251 de 2008, "Por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores" https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=33964

[11] Ley 1251 de 2008, "Por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores" https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=33964

[12] Sentencia T 252 del 2017, Corte Constitucional, https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-252-17.htm

[13] Sentencia 503 del 2014, Corte Constitucional, https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-503-14.htm

abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual.

En conclusión, se estima que la presente iniciativa legislativa se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, sobre las hipótesis de cuándo 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.

6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

A continuación se muestran las modificaciones realizadas al articulado que fue aprobado por la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes. Es necesario aclarar que durante la construcción del documento de ponencia para el primer debate del presente Proyecto de Ley en la Comisión Séptima del Senado de la República, se solicitaron conceptos al Ministerio de Salud y Protección Social, al Ministerio del Trabajo, a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, y a su vez, recibimos comentarios del Ministerio de Educación Nacional y gremios tales como el Colegio de Gerontólogos y algunos líderes regionales. Por lo anterior, muchas de las modificaciones realizadas al articulado, obedecen a las recomendaciones técnicas de los ministerios involucrados y por supuesto, a las observaciones que la sociedad civil y los gremios también hicieron llegar. Lo anterior, como muestra del trabajo comprometido de los ponentes firmantes y del autor del Proyecto de Ley, en acatar las sugerencias recibidas, todo con el ánimo de fortalecer esta iniciativa y los efectos en su aplicación.

TEXTO APROBADO EN PLENARIA DE CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN SÉPTIMA DE SENADO	OBSERVACIONES
“POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN DEL ADULTO MAYOR Y SE FORTALECE LA POLÍTICA DE ENVEJECIMIENTO”	“POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN DEL ADULTO MAYOR Y SE FORTALECE LA POLÍTICA DE ENVEJECIMIENTO”	Se propone mantener el mismo título
Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto tomar medidas que garanticen la protección de los Adultos Mayores, fortalecer las garantías con las que cuentan los beneficiarios de la Ley 1276 de 2009 y mejorar el control y gestión de los	Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto tomar medidas que garanticen la protección de los Adultos Mayores, <u>complementarias a las abordadas en la Ley 1251 de 2008.</u> Así mismo, fortalecer las garantías con las que cuentan los beneficiarios de la	Se ajusta el artículo, atendiendo a la recomendación de Minsalud de “complementarias de las abordadas en la Ley 1251 de 2008”. Igualmente, se acoge la propuesta del Colegio de Gerontólogos.

recursos destinados al cuidado de los Adultos Mayores	Ley 1276 de 2009, mejorar el control y gestión de los recursos destinados al cuidado de los Adultos Mayores y otras disposiciones en la materia.	
Artículo 2. Ámbito de aplicación. Serán beneficiarios de esta ley los adultos mayores beneficiarios de la Ley 1276 de 2009 o la norma que la modifique o la reemplace.	Artículo 2. Ámbito de aplicación. Serán beneficiarios de la presente Ley, los adultos mayores beneficiarios de la Ley 1276 de 2009 o la norma que la modifique, adicione o sustituya.	No existen comentarios al artículo. Se mantiene la misma redacción, con pequeños ajustes de forma.
Artículo 3. Política Pública Integral del Cuidado y Protección del Adulto Mayor. El Ministerio de Salud y Protección Social, en el año siguiente a la promulgación de la presente Ley, deberá ampliar la Política Pública Decenal de Envejecimiento y Vejez, con planes, programas y metas anualizadas. Todo gasto de orden nacional que busque atender esta población deberá estar justificado en los lineamientos de esta política pública. Parágrafo 1. La anterior disposición podrá ser el lineamiento guía para la formulación y ejecución de los recursos que los entes territoriales los cuales destinen a la atención de la población adulta Mayor. Parágrafo 2. La política pública de la que trata el presente artículo se deberá formular e implementar aplicando principios rectores que incluyan la participación,	Artículo 3. Política Pública Integral del Cuidado y Protección del Adulto Mayor. El Ministerio de Salud y Protección Social, durante la actualización de la Política Pública Decenal de Envejecimiento y Vejez, considerará un conjunto de planes, programas y metas anualizadas, en armonía con los fines esenciales del Estado. Así mismo y en el marco de esta actualización, todo gasto de orden nacional que busque atender a esta población, estará justificado en los lineamientos de la política pública. Parágrafo 1. La anterior disposición podrá ser el lineamiento guía para la formulación y ejecución de los recursos que las Entidades Territoriales destinarán a la atención de la población Adulta Mayor. Parágrafo 2. La política pública de que trata el presente	En el concepto de MinSalud manifiestan que están en el proceso de actualización de la Política Pública Decenal de Envejecimiento y Vejez. Atendiendo al comentario, se modifica el texto para que lo planteado en el artículo quede incluido en la mencionada actualización. De tal forma que los gastos y planes sean más eficientes. De igual manera, se incluye el enfoque de género y gerontológico, según propuesta del Colegio de Gerontólogos. También se acoge la sugerencia del asesor de la Honorable Senadora Laura Fortich, frente a la expresión “víctimas del conflicto”.

la inclusión, la igualdad el enfoque diferencial, el enfoque de género y enfoque territorial, incluyendo los principios y postulados de la Ley 1448 de 2011 que aplican a la población adulta mayor, población en proceso de reincorporación y reintegración y víctimas del país.	artículo, deberá formularse e implementarse aplicando principios rectores que incluyan la participación, la inclusión, la igualdad, el enfoque diferencial, el enfoque de género, el enfoque gerontológico y el enfoque territorial, incluyendo los principios y postulados de la Ley 1448 de 2011, aplicables a la población adulta mayor, a la población en proceso de reincorporación y reintegración y a las víctimas del conflicto.	
Artículo 4. Política de Preparación Para el Retiro. Todo trabajador afiliado al Sistema de Seguridad Social Integral al que le falten 5 o menos años para alcanzar la edad de pensión gozará de programas destinados a la preparación de su retiro y la ayuda psicosocial para el momento en que finalice su vida laboral. Los programas se formularán e implementarán aplicando principios que incluyan la igualdad y con enfoque diferencial y enfoque territorial y deberán incluir como mínimo temas relacionados con la salud física y psicológica, talleres sobre la administración económica y financiera de un ingreso fijo reducido, manejo de tiempo libre y problemas familiares y capacitaciones sobre la normatividad laboral vigente. El Ministerio de Trabajo reglamentará la	Artículo 4. Política de Preparación Para el Retiro. Todo trabajador afiliado al Sistema de Seguridad Social Integral, al que le falten cinco (5) años o menos para alcanzar la edad de pensión, gozará de programas destinados a la preparación de su retiro y a la ayuda psicosocial para el momento en que finalice su vida laboral. Los programas se formularán e implementarán aplicando principios que incluyan la igualdad, el enfoque diferencial, el enfoque territorial y deberán incluir como mínimo temas relacionados con la salud física y psicológica, talleres sobre la administración económica y financiera de un ingreso fijo reducido, manejo del tiempo libre, problemas familiares y capacitaciones sobre la normatividad laboral vigente.	Se mantiene la misma redacción por las siguientes razones: 1. En la Ley 100 de 1993 en su artículo 262 (que alude MinSalud), establece que son “servicios complementarios para tercera edad”. No obstante, la política de preparación de retiro posee una finalidad diferente. Puesto que se enfoca en aquella persona a la que le falten 5 o menos años para alcanzar la edad de pensión gozará de programas destinados a la preparación de su retiro y la ayuda psicosocial para el momento en que finalice su vida laboral. En este sentido, aunque puede ser complementario entre sí, no son de la misma naturaleza. 2. Así mismo, en el mismo artículo 262 en el numeral C) establece que: “El Ministerio

materia dentro de doce (12) meses siguientes contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. Parágrafo 1. Los permisos que otorgue el empleador al trabajador para asistir a talleres, capacitaciones o similares, relacionados con los programas de política de preparación para el retiro, serán remunerados, por lo tanto, no se podrán descontar del salario del trabajador o exigirle que repongan el tiempo. Así mismo, estos permisos deberán otorgarse sin ningún tipo de obstaculización. Parágrafo 2. Los programas destinados a la preparación de retiro y ayuda psicosocial de los que trata el presente artículo, se articulan con los programas de bienestar y atención integral al adulto mayor que ejecuten en cumplimiento de sus competencias los gobiernos departamentales y municipales. El Ministerio de Trabajo reglamentará la materia, en conjunto con el Ministerio de Salud y Protección Social frente a sus competencias sobre las directrices en atención e intervención psicosocial. Parágrafo 3. Si el trabajador no hubiese accedido a los programas destinados a la	Parágrafo 1. Los permisos que otorgue el empleador al trabajador para asistir a talleres, capacitaciones o similares, relacionados con los programas de política de preparación para el retiro, serán remunerados; no podrán descontarse del salario del trabajador o exigirle reposición del tiempo de la jornada laboral. Así mismo, los permisos se otorgarán sin ningún tipo de obstaculización. Parágrafo 2. Los programas destinados a la preparación de retiro y ayuda psicosocial de que trata el presente artículo, se articularán con los programas de bienestar y atención integral al adulto mayor que ejecuten los gobiernos departamentales y municipales en cumplimiento de sus competencias. El Ministerio del Trabajo en conjunto con el Ministerio de Salud y Protección Social, reglamentarán la materia frente a sus competencias sobre las directrices en atención e intervención psicosocial. Parágrafo 3. Si el trabajador no hubiese accedido a los programas destinados a la preparación de su retiro, podrá solicitar la ayuda psicosocial dentro de los dos (2) años siguientes al reconocimiento pensional.	de Trabajo y Seguridad Social promoverá la inclusión dentro de los programas regulares de bienestar social de las entidades públicas de carácter nacional y del sector privado el componente de preparación a la jubilación". En este sentido, el concepto de MinTrabajo considera conveniente e importante "para que dentro del Sistema de Seguridad Social Integral las Cajas de Compensación Familiar, articuladamente con las empresas afiliadas, fortalezcan los programas de preparación al retiro, esto teniendo en cuenta que ya lo realizan, sin embargo, no es parte de una política articulada, sino que hace parte de estrategias propias e independientes de cada Corporación." En ese sentido, el concepto de Mintrabajo, como entidad encargada de estos programas de preparación de retiro, manifiesta una debilidad que el artículo puede contribuir a solucionar.

preparación de su retiro, podrá solicitar la ayuda psicosocial dentro de los dos años siguientes al reconocimiento pensional.		
Artículo 5. Control a los recursos del Adulto Mayor. La Contraloría General de la República realizará un informe anual al Congreso de la República recopilando la gestión anual de todos los recursos destinados por el Estado para la atención de la población adulta Mayor del país. Su presentación se realizará en las Comisiones Séptimas Conjuntas, con presencia de los Ministerios de trabajo y Ministerio de salud y Protección Social y la Superintendencia de Subsidio Familiar o quien haga sus veces. Parágrafo 1. Para la recolección de la información relacionada con la gestión de recursos de los entes territoriales, la Contraloría General de la República coordinará este informe con las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales. Parágrafo 2. De igual manera la Contraloría General de la República deberá tener en cuenta la información que presenten los cabildos de adulto mayor, presentes en los entes territoriales como insumo en el proceso de	Artículo 5. Control a los recursos del Adulto Mayor. La Contraloría General de la República realizará un informe anual al Congreso de la República, recopilando la gestión anual de todos los recursos destinados por el Estado para la atención de la población adulta Mayor. Su presentación se realizará en las Comisiones Séptimas Conjuntas, con la presencia de los Ministerios del Trabajo y de Salud y Protección Social, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y la Superintendencia de Subsidio Familiar o quien haga sus veces. Parágrafo 1. <u>Las Entidades Territoriales reportarán la gestión de recursos a</u> las Superintendencias respectivas y a la Contraloría General de la República. La Contraloría General de la República coordinará este informe con las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales, <u>al igual que con las Superintendencias respectivas.</u> Parágrafo 2. La Contraloría General de la República tendrá en cuenta la información presentada por los cabildos de adulto mayor,	En este artículo, el concepto de MinSalud está de acuerdo con la disposición. En el caso de Mintrabajo, manifiesta que la contraloría ya vigila estos recursos, pero no presenta este informe al congreso. Ante ello, consideran importante que los entes reporten a la contraloría y a las superintendencias. Atendiendo a esta recomendación, se modificó el parágrafo primero para darle este camino. Así mismo, se acoge la recomendación de Colegio Gerontológico para incluir en el parágrafo segundo “cabildos de adulto mayor, Consejos de adulto mayor y/o comités de envejecimiento y vejez o quienes hagan sus veces”.

verificación y veeduría de los recursos.	consejos de adulto mayor y/o comités de envejecimiento y vejez o quienes hagan sus veces, presentes en las entidades territoriales, como insumo en el proceso de verificación y veeduría de los recursos.	
Artículo 6. Atención preventiva en salud. En el marco de sus funciones, las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios de Salud (EAPB) establecerán campañas de promoción y prevención propiciando la salud integral de los beneficiarios de la Ley 1276 de 2009 en los Centro de Vida y en los Centros de Bienestar. Parágrafo. Para las campañas de atención preventiva en salud integral las Empresas Promotoras de Salud (EPS) establecerán programas de atención domiciliaria, para adultos mayores de 70 años con patología crónicas de base o para aquellas que presenten alguna discapacidad.	~~Artículo 6. Atención preventiva en salud. En el marco de sus funciones, las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios de Salud (EAPB) establecerán campañas de promoción y prevención propiciando la salud integral de los beneficiarios de la Ley 1276 de 2009 en los Centro de Vida y en los Centros de Bienestar.~~ ~~Parágrafo. Para las campañas de atención preventiva en salud integral las Empresas Promotoras de Salud (EPS) establecerán programas de atención domiciliaria, para adultos mayores de 70 años con patología crónicas de base o para aquellas que presenten alguna discapacidad.~~	Para MinSalud está disposición es innecesaria, pues ya se encuentra en la Política de Vejez. Se acoge la propuesta de eliminación.
Artículo 7. Subsidio para pago de servicios públicos. Los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009, recibirán subsidios en la tarifa de servicios públicos el monto de dichos subsidios será determinado en la implementación de la política pública. Parágrafo. Los entes	Artículo 6. Los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009 no estarán sometidos a la contribución de solidaridad prevista en el numeral 89.1 del artículo 89 de la Ley 142 de 1994 con respecto al consumo mínimo de operación que determine el Gobierno Nacional. A partir de ese consumo, estarán sometidos a la contribución de solidaridad	Se acoge la propuesta de modificación de la Superservicios. También se modifica la numeración.

territoriales certificarán los centros beneficiarios autorizados para obtener la subvención a servicios públicos básicos domiciliarios previstos en el presente artículo.	según lo previsto en el artículo 89 de la Ley 142 de 1994 para usuarios residenciales del estrato 5.	
Artículo 8 Giro temprano de recursos. Las entidades territoriales obligadas a contratar los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009 deberán antes del 15 de enero de cada vigencia fiscal, asignar los recursos y hacer la respectiva contratación teniendo en cuenta el número de Adultos Mayores beneficiados en la vigencia anterior.	Artículo 7. Giro temprano de recursos. Las Entidades Territoriales obligadas a contratar los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009, asignarán los recursos y harán la respectiva contratación antes del 15 de enero de cada vigencia fiscal, teniendo en cuenta el número de Adultos Mayores beneficiados en la vigencia anterior.	Se modifica la numeración pasando del artículo 8 al artículo 7 y se ajusta la redacción. No existen comentarios.
Artículo 9: A más tardar el 10 de enero de cada vigencia fiscal los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009 deberán tener actualizado el número de beneficiarios.	Artículo 8. Actualización de beneficiarios. A más tardar el 10 de enero de cada vigencia fiscal, los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009 deberán tener actualizado el número de beneficiarios.	Se modifica la numeración pasando del artículo 9 al artículo 8 y se ajusta la redacción. No existen comentarios al artículo
Artículo 10. Acceso a programas sociales del Estado para cuidadores y cuidadoras del Adulto Mayor. Cuando el cuidador o cuidadora del Adulto Mayor no tenga ingresos propios, ni acceso al Sistema de Seguridad Social en el régimen contributivo, se garantizará su inclusión en la prelación en la inscripción en los programas sociales del Estado, tales como Familias en Acción, Jóvenes en Acción,	~~Artículo 10. Acceso a programas sociales del Estado para cuidadores y cuidadoras del Adulto Mayor. Cuando el cuidador o cuidadora del Adulto Mayor no tenga ingresos propios, ni acceso al Sistema de Seguridad Social en el régimen contributivo, se garantizará su inclusión en la prelación en la inscripción en los programas sociales del Estado, tales como Familias en Acción, Jóvenes en Acción,~~	Se elimina el artículo atendiendo los comentarios de MinSalud y MinTrabajo, frente a la afectación que puede tener el programa de Colombia Mayor.

Colombia Mayor, Devolución de Iva, Unidos, Mí negocio, Resa, Familia en su Tierra, Ingreso Solidario, Empléate y de las nuevas iniciativas asistenciales y sociales que el Estado impulse a futuro, como también, su inscripción en el régimen subsidiado, previo cumplimiento de los requisitos establecidos. Parágrafo 1°. Además, deberá garantizarse el acceso a los servicios de salud mental para los cuidadores de forma prioritaria, toda vez que, deben incentivarse las sanas relaciones entre los cuidadores y cuidadoras con el Adulto Mayor en su custodia. Parágrafo 2. En cumplimiento de sus funciones y competencias los departamentos y municipios podrán desarrollar campañas de identificación e inscripción de cuidadores en los programas del estado. Así mismo campañas de divulgación por los medios de comunicación con los que cuente para dar a conocer a la comunidad la prelación de la que trata el presente artículo.	~~Colombia Mayor, Devolución de Iva, Unidos, Mí negocio, Resa, Familia en su Tierra, Ingreso Solidario, Empléate y de las nuevas iniciativas asistenciales y sociales que el Estado impulse a futuro, como también, su inscripción en el régimen subsidiado, previo cumplimiento de los requisitos establecidos.~~ ~~Parágrafo 1°. Además, deberá garantizarse el acceso a los servicios de salud mental para los cuidadores de forma prioritaria, toda vez que, deben incentivarse las sanas relaciones entre los cuidadores y cuidadoras con el Adulto Mayor en su custodia.~~ ~~Parágrafo 2. En cumplimiento de sus funciones y competencias los departamentos y municipios podrán desarrollar campañas de identificación e inscripción de cuidadores en los programas del estado.~~ ~~Así mismo campañas de divulgación por los medios de comunicación con los que cuente para dar a conocer a la comunidad la prelación de la que trata el presente artículo.~~	
Artículo 11. modifíquese el artículo 1° de la ley 687 de 2001 modificado por el artículo 3° de la ley 1276 de 2009 para que quede de la siguiente manera:	~~Artículo 11. modifíquese el artículo 1° de la ley 687 de 2001 modificado por el artículo 3° de la ley 1276 de 2009 para que quede de la siguiente manera:~~	Revisando los comentarios y el posible efecto de la medida, consideramos necesaria la eliminación. Este artículo fue acogido por los ponentes de Cámara, debido a que se

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 contribuir a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano y Centros de Vida para la Tercera Edad, en cada una de sus respectivas entidades territoriales. El producto de dichos recursos se destinará, como mínimo, en un 50% para la financiación de los Centros Vida, de acuerdo con las definiciones de la presente ley; y el 50% restante, a la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, sin perjuicio de los recursos adicionales que puedan gestionarse a través del sector privado y la cooperación internacional.	~~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 contribuir a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano y Centros de Vida para la Tercera Edad, en cada una de sus respectivas entidades territoriales. El producto de dichos recursos se destinará, como mínimo, en un 50% para la financiación de los Centros Vida, de acuerdo con las definiciones de la presente ley; y el 50% restante, a la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, sin perjuicio de los recursos adicionales que puedan gestionarse a través del sector privado y la cooperación internacional.~~	contactaron para pedir la modificación de la asignación. No obstante, puede que los efectos de la modificación sean sustanciales, lo cual implica una evaluación adecuada por parte de los diferentes Ministerios. Por ello, proponemos su eliminación
Artículo 12. El Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, diseñará una estrategia dentro del servicio social para los dos ultimo grados de educación secundaria en cuidado y promoción de salud de personas adultas mayores y estructuraran un programa de capacitación para el cuidado y	<u>Artículo 9. Servicio Social.</u> El Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, diseñarán una estrategia dentro del Servicio Social para los dos últimos grados de educación secundaria, sobre cuidado y promoción de salud de personas adultas mayores; así mismo estructurarán un	Se incluye la numeración como artículo noveno (9), pues es un artículo nuevo aprobado en plenaria de Cámara. Se hacen ajustes de fondo para tener mayor claridad sobre la estrategia, con base en observaciones recibidas por el Ministerio de Educación Nacional.

promoción de la salud de personas mayores mínimo de 20 horas para jóvenes de los dos últimos grados de educación secundaria.	programa de capacitación certificada por entidades u organizaciones expertas en la materia, para el cuidado y promoción del envejecimiento activo de las personas mayores con enfoque gerontológico. Parágrafo 1. La estrategia de Servicio Social será de mínimo 80 horas. Parágrafo 2. Los Establecimientos Educativos, en el marco de su autonomía institucional, decidirán incluir o no la estrategia de que trata el presente artículo, como parte del Servicio Social que desarrollen sus estudiantes.	
Artículo 13. El adulto mayor, que se encuentre recibiendo el subsidio del adulto mayor y que durante este tiempo sea incluido como beneficiario de una EAPB (Entidades Promotoras de Salud del Régimen Contributivo y Subsidiado, Empresas Solidarias de Salud, las Asociaciones Mutuales en sus actividades de Salud, las Entidades Promotoras de Salud Indígenas, las Cajas de Compensación Familiar en sus actividades de salud, etc) no podrá ser excluido para recibir dicho subsidio, en tanto su vinculación sea como beneficiario y no como cotizante, así mismo será al momento de la inscripción dentro del programa.	~~Artículo 13. El adulto mayor, que se encuentre recibiendo el subsidio del adulto mayor y que durante este tiempo sea incluido como beneficiario de una EAPB (Entidades Promotoras de Salud del Régimen Contributivo y Subsidiado, Empresas Solidarias de Salud, las Asociaciones Mutuales en sus actividades de Salud, las Entidades Promotoras de Salud Indígenas, las Cajas de Compensación Familiar en sus actividades de salud, etc) no podrá ser excluido para recibir dicho subsidio, en tanto su vinculación sea como beneficiario y no como cotizante, así mismo será al momento de la inscripción dentro del programa.~~	Se elimina el artículo en atención a lo planteado por MinTrabajo, acerca de la inconveniencia técnica del mismo.

Parágrafo. Universalidad del subsidio cualquier adulto mayor que se encuentre priorizado como beneficiario del subsidio adulto mayor en cualquier municipio del país, podrá hacer su retiro en cualquier lugar del territorio nacional sin ninguna limitante, toda vez que los recursos hacen parte del programa de protección social al adulto mayor "Colombia mayor" y financiado con los recursos del fondo de solidaridad pensional estos del orden nacional y no territorial.	~~Parágrafo. Universalidad del subsidio cualquier adulto mayor que se encuentre priorizado como beneficiario del subsidio adulto mayor en cualquier municipio del país, podrá hacer su retiro en cualquier lugar del territorio nacional sin ninguna limitante, toda vez que los recursos hacen parte del programa de protección social al adulto mayor "Colombia mayor" y financiado con los recursos del fondo de solidaridad pensional estos del orden nacional y no territorial.~~	
Artículo 14. Todo adulto mayor de 60 años, que no esté pensionado y que reúna las condiciones necesarias para considerarlo en condición de pobreza comprobada, deberá ser tenido en cuenta como beneficiario del subsidio de adulto mayor del programa de protección social al adulto mayor "Colombia mayor" sin que medie otro requisito distinto a la condición real del adulto mayor al momento de estar recibiendo dicho subsidio o en su proceso de inscripción.	~~Artículo 14. Todo adulto mayor de 60 años, que no esté pensionado y que reúna las condiciones necesarias para considerarlo en condición de pobreza comprobada, deberá ser tenido en cuenta como beneficiario del subsidio de adulto mayor del programa de protección social al adulto mayor "Colombia mayor" sin que medie otro requisito distinto a la condición real del adulto mayor al momento de estar recibiendo dicho subsidio o en su proceso de inscripción.~~	Al igual que en el caso del artículo anterior, se elimina en atención a lo planteado por MinTrabajo, acerca de la inconveniencia técnica de este artículo.
Artículo 15. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga cualquier disposición que le sea contraria.	Artículo 10. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga cualquier disposición que le sea contraria.	Se modifica la numeración.

7. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a la Comisión Séptima del Honorable Senado de la República, dar primer debate en Senado al Proyecto de Ley N° 208 de 2021 Senado, 209 de 2020 Cámara *"Por medio de la cual se dictan medidas para la protección del adulto mayor y se fortalece la política de envejecimiento"*, con base en el texto propuesto que adjuntamos y que forma parte integral del presente informe de ponencia.

Atentamente,

AYDEE LIZARAZO CUBILLOS
Senadora de la República
Coordinadora Ponente

LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ
Senadora de la República
Ponente

ALBERTO CASTILLA SALAZAR
Senador de la República
Ponente

MANUEL BITERVO PALCHUCÁN C.
Senador de la República
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN SÉPTIMA DE SENADO

"POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN DEL ADULTO MAYOR Y SE FORTALECE LA POLÍTICA DE ENVEJECIMIENTO"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto tomar medidas que garanticen la protección de los Adultos Mayores, complementarias a las abordadas en la Ley 1251 de 2008. Así mismo, fortalecer las garantías con las que cuentan los beneficiarios de la Ley 1276 de 2009, mejorar el control y gestión de los recursos destinados al cuidado de los Adultos Mayores y otras disposiciones en la materia.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. Serán beneficiarios de la presente Ley, los adultos mayores beneficiarios de la Ley 1276 de 2009 o la norma que la modifique, adicione o sustituya.

Artículo 3. Política Pública Integral del Cuidado y Protección del Adulto Mayor. El Ministerio de Salud y Protección Social, durante la actualización de la Política Pública Decenal de Envejecimiento y Vejez, considerará un conjunto de planes, programas y metas anualizadas, en armonía con los fines esenciales del Estado. Así mismo y en el marco de esta actualización, todo gasto de orden nacional que busque atender a esta población, estará justificado en los lineamientos de la política pública.

Parágrafo 1. La anterior disposición podrá ser el lineamiento guía para la formulación y ejecución de los recursos que las Entidades Territoriales destinarán a la atención de la población Adulta Mayor.

Parágrafo 2. La política pública de que trata el presente artículo, deberá formularse e implementarse aplicando principios rectores que incluyan la participación, la inclusión, la igualdad, el enfoque diferencial, el enfoque de género, el enfoque gerontológico y el enfoque territorial, incluyendo los principios y postulados de la Ley 1448 de 2011, aplicables a la población adulta mayor, a la población en proceso de reincorporación y reintegración y a las víctimas del conflicto.

Artículo 4. Política de Preparación Para el Retiro. Todo trabajador afiliado al Sistema de Seguridad Social Integral, al que le falten cinco (5) años o menos para alcanzar la edad de pensión, gozará de programas destinados a la preparación de su retiro y a la ayuda psicosocial para el momento en que finalice su vida laboral. Los programas se formularán e implementarán aplicando principios que incluyan la igualdad, el enfoque diferencial, el enfoque territorial y deberán incluir como mínimo temas relacionados con la salud física y psicológica, talleres sobre la administración económica y financiera de un ingreso fijo reducido, manejo del tiempo libre, problemas familiares y capacitaciones sobre la normatividad laboral vigente.

Parágrafo 1. Los permisos que otorgue el empleador al trabajador para asistir a talleres, capacitaciones o similares, relacionados con los programas de política de preparación para el retiro, serán remunerados; no podrán descontarse del salario del trabajador o exigirle reposición del tiempo de la jornada laboral. Así mismo, los permisos se otorgarán sin ningún tipo de obstaculización.

Parágrafo 2. Los programas destinados a la preparación de retiro y ayuda psicosocial de que trata el presente artículo, se articularán con los programas de bienestar y atención integral al adulto mayor que ejecuten los gobiernos departamentales y municipales en cumplimiento de sus competencias.

El Ministerio del Trabajo en conjunto con el Ministerio de Salud y Protección Social, reglamentará la materia frente a sus competencias sobre las directrices en atención e intervención psicosocial.

Parágrafo 3. Si el trabajador no hubiese accedido a los programas destinados a la preparación de su retiro, podrá solicitar la ayuda psicosocial dentro de los dos (2) años siguientes al reconocimiento pensional.

Artículo 5. Control a los recursos del Adulto Mayor. La Contraloría General de la República realizará un informe anual al Congreso de la República, recopilando la gestión anual de todos los recursos destinados por el Estado para la atención de la población adulta Mayor. Su presentación se realizará en las Comisiones Séptimas Conjuntas, con la presencia de los Ministerios del Trabajo y de Salud y Protección Social, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y la Superintendencia de Subsidio Familiar o quien haga sus veces.

Parágrafo 1. Las Entidades Territoriales reportarán la gestión de recursos a las Superintendencias respectivas y a la Contraloría General de la República. La Contraloría General de la República coordinará este informe con las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales, al igual que con las Superintendencias respectivas.

Parágrafo 2. La Contraloría General de la República tendrá en cuenta la información presentada por los cabildos de adulto mayor, consejos de adulto mayor y/o comités de envejecimiento y vejez o quienes hagan sus veces, presentes en las entidades territoriales, como insumo en el proceso de verificación y veeduría de los recursos.

Artículo 6. Los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009, no estarán sometidos a la contribución de solidaridad prevista en el numeral 89.1 del artículo 89 de la Ley 142 de 1994, con respecto al consumo mínimo de operación que determine el Gobierno Nacional. A partir de ese consumo, estarán sometidos a la contribución de solidaridad según lo previsto en el artículo 89 de la Ley 142 de 1994 para usuarios residenciales del estrato 5.

Artículo 7. Giro temprano de recursos. Las Entidades Territoriales obligadas a contratar los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009, asignarán los recursos y harán la respectiva contratación antes del 15 de enero de cada vigencia fiscal, teniendo en cuenta el número de Adultos Mayores beneficiados en la vigencia anterior

Artículo 8. Actualización de beneficiarios. A más tardar el 10 de enero de cada vigencia fiscal, los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009 deberán tener actualizado el número de beneficiarios.

Artículo 9. Servicio Social. El Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, diseñarán una estrategia dentro del Servicio Social para los dos últimos grados de educación secundaria, sobre cuidado y promoción de salud de personas adultas mayores; así mismo estructurarán un programa de capacitación certificada por entidades u organizaciones expertas en la materia, para el cuidado y promoción del envejecimiento activo de las personas mayores con enfoque gerontológico.

Parágrafo 1. La estrategia de Servicio Social será de mínimo 80 horas.

Parágrafo 2. Los Establecimientos Educativos, en el marco de su autonomía institucional, decidirán incluir o no la estrategia de que trata el presente artículo, como parte del Servicio Social que desarrollen sus estudiantes.

Artículo 10. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga cualquier disposición que le sea contraria.

Atentamente,

AYDEE LIZARAZO CUBILLOS
Senadora de la República
Coordinadora Ponente

LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ
Senadora de la República
Ponente

ALBERTO CASTILLA SALAZAR
Senador de la República
Ponente

MANUEL BITERVO PALCHUCÁN C.
Senador de la República
Ponente

Comisión Séptima Constitucional Permanente

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los veintitrés días (23) del mes de marzo del año dos mil veintidós (2022) - En la presente fecha se autoriza l**a publicación en Gaceta del Congreso de la República,** Informe de Ponencia para Primer Debate, Pliego de Modificaciones y Texto Propuesto.

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: N° 208/2021 SENADO y 209/2020 CÁMARA

TÍTULO DEL PROYECTO: "POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN DEL ADULTO MAYOR Y SE FORTALECE LA POLÍTICA DE ENVEJECIMIENTO"

NOTA SECRETARIAL

Ante la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado, siendo las 18:24 P.M. del día miércoles 16 febrero de 2022, electrónicamente fue radicado el Informe de Ponencia para Primer Debate, al proyecto de Ley No. 208/2021 Senado y 209/2020 Cámara, el cual viene refrendo por los Los Honorables Senadores; AYDEÉ LIZARAZO CUBILLOS **(COORDINADORA PONENTE),** JESÚS ALBERTO CASTILLA SALAZAR y MANUEL BITERVO PACHULCAN CHINGAL. La Honorable Senadora LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ, no refrendo con su firma el Informe de Ponencia radada para ser publicada en Gaceta del Congreso.

Lo anterior, en cumplimento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

La Secretaria,

MARÍA TERESA REINA ÁLVAREZ
SECRETARIA (E) -COMISIÓN SÉPTIMA

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO APROBADO EN SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 315 DE 2022 SENADO, 020 DE 2021 CÁMARA

por la cual se promueve el respeto y la dignificación laboral del talento humano en salud y se dictan otras disposiciones.

3. Despacho del Viceministro Técnico

Honorable Congresista
NADIA GEORGETTE BLEL SCAFF
Comisión Séptima Constitucional Permanente
Senado de la República
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 – 68
Ciudad

Radicado: 2-2022-009556
Bogotá D.C., 4 de marzo de 2022 13:53

Radicado entrada
No. Expediente 7919/2022/OFI

Asunto: Consideraciones al texto aprobado en segundo debate al Proyecto de Ley 315 de 2022 Senado, 020 de 2021 Cámara: *"Por la cual se promueve el respeto y la dignificación laboral del talento humano en salud y se dictan otras disposiciones"*.

Respetada Presidente:

De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al texto aprobado en segundo debate del Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto *"dignificar y regular las condiciones de trabajo del talento humano del sistema de salud en el territorio colombiano, propendiendo por establecer condiciones dignas en la vinculación, pago justo y oportuno, conforme a las normas concordantes en la materia."*.

Para el efecto, el artículo 2 del proyecto de ley prohíbe la vinculación del talento humano de la salud, a través de cualquier figura que pueda facilitar o encubrir la intermediación o tercerización laboral mediante contratos civiles o comerciales, cooperativas o cualquier otra forma que afecte sus derechos laborales consagrados en disposiciones aplicables al sector privado o público, según corresponda. También señala que deberán respetarse las jornadas máximas legales establecidas para las diferentes formas de contratación en el ordenamiento y evitar aquellas extenuantes que pongan en peligro el correcto desarrollo del ejercicio, la calidad del servicio, la seguridad, la salud, así como la dignidad de este personal.

Finalmente, el artículo 8 de la iniciativa legislativa establece que el Ministerio de Salud y Protección Social, dentro de las condiciones de habilitación de suficiencia patrimonial y financiera deberá incluir criterios relacionados con el cumplimiento oportuno de la obligación contractual al talento humano del sistema de salud, las formas de vinculación y contratación, así como las quejas presentadas ante la Superintendencia Nacional de Salud (SNS), el Ministerio del Trabajo y las Secretarías, Direcciones, Institutos o Unidades Administrativas Departamentales o Distritales de Salud por el incumplimiento de lo dispuesto en la presente ley y las sanciones impuestas por estas entidades.

Al respecto, sea lo primero señalar que el contrato de prestación de servicios de carácter público fue concebido como un contrato estatal que es celebrado por las entidades estatales con personas naturales, para el desarrollo de actividades relacionadas con la administración y funcionamiento de la entidad, siempre que no sea posible desarrollar estas actividades con el personal de planta o sean requeridos conocimientos especializados[1]. Es decir, esta modalidad de contratación es jurídicamente válida y ha sido prevista en nuestro ordenamiento como un mecanismo que permite mejorar la eficiencia, ampliar la cobertura y desarrollar el objeto social y obligaciones de las entidades estatales.

Sin embargo, es menester mencionar que esta modalidad de contratación ha sido limitada, pues en ningún caso podrá ser utilizada para desarrollar funciones permanentes de la administración, ni por un tiempo indeterminado. Es decir, la Constitución, la Ley y la jurisprudencia consideran que es posible suscribir contratos de prestación de servicios, siempre y cuando por medio de esta figura no se encubra una verdadera relación laboral, esto es, que no se presenten los elementos de prestación personal del servicio, condiciones de dependencia o subordinación y un salario, pues de ser así primará la realidad sustancial y el contrato será considerado un contrato de trabajo con todas las implicaciones que este conlleva.

Al respecto, la jurisprudencia ha señalado que los contratos de prestación de servicios solo podrán celebrarse "*(i) para aquellas tareas específicas diferentes de las funciones permanentes de la entidad, (ii) en aquellos eventos en que la función de la administración no puede ser suministrada por las personas vinculadas laboralmente a la entidad oficial contratante o (iii) cuando se requieren conocimientos especializados.*"[2] En otras palabras, este tipo de contrato es perfectamente válido y puede ser utilizado siempre que se cumpla con los requisitos y limitantes que han sido establecidos en la Ley y en la jurisprudencia. La misma Corte Constitucional, en la sentencia C-171 de 2012, consideró que "*la contratación de servicios y la operación con terceros de las entidades estatales no está prohibida constitucionalmente pero sí limitada. (…) siendo la contratación de servicios una figura válida desde el punto de vista constitucional y legal*".

De acuerdo con lo anterior, si bien este contrato debe ser usado de forma excepcional, no puede considerarse que su suscripción implica *per se* una violación al derecho al trabajo y en consecuencia es excesivo prohibir su uso, toda vez que no toda contratación por medio de este mecanismo encubre un verdadero contrato laboral. Por medio de esta figura es posible que los contratistas sean independientes en el uso de su tiempo, puedan prestar sus servicios en diferentes ESE, se amplíe la cobertura del servicio público de salud y que esta sea más eficiente. Es menester reconocer la necesidad de esta figura, dado que en muchas situaciones es imposible prestar los servicios de salud únicamente por el personal de planta, por motivos como la experticia o tecnicidad requerida, o por motivos de temporalidad.

Sin embargo, si lo que el legislador pretendía era impedir la contratación de personal de planta por medio del contrato de prestación de servicios, para el desarrollo de las actividades propias y permanentes de las Empresas Sociales del Estado que se dan bajo condiciones de subordinación, este artículo tampoco tiene razón de ser, toda vez que tanto la Constitución Política, en su artículo 53, como la amplia jurisprudencia de la Corte Constitucional, Corte Suprema de

[1] Ley 80 de 1993, artículo 32.3. ***ARTÍCULO 32***. *DE LOS CONTRATOS ESTATALES. 3. Contrato de prestación de servicio. Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados. En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable."*
[2] COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-154 de 1997.

Justicia y Consejo de Estado, han desarrollado y garantizado el principio de primacía de la realidad sobre las formas que permite que se reconozca un contrato de prestación de servicios como un verdadero contrato de trabajo.

Precisado lo anterior, en lo referente a la remuneración del talento humano en salud, cabe mencionar que ello impactaría directamente en cada entidad que lo contrate, de manera que cada una de ellas deberá ajustar su personal de acuerdo con su disponibilidad de recursos, pues en particular las Empresas Sociales del Estado (ESE) dependen en su mayoría de los entes territoriales, y solo cuatro (4) ESE del orden nacional hacen parte del Presupuesto General de la Nación (PGN), a saber: los Sanatorios de Agua de Dios y Contratación, y los Institutos Cancerológico y Dermatológico, los cuales se rigen por Estatuto Orgánico del Presupuesto y el Decreto 1068 de 2015[3], de manera que el establecimiento de nuevas condiciones laborales para sus funcionarios deberá estar enmarcado en dicha normativa.

De igual manera, en atención a lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley 1955 de 2019[4], las modificaciones a los gastos de personal de las entidades públicas nacionales no podrán afectar programas y servicios esenciales a cargo de la respectiva entidad, y deberán guardar consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo Sector, y garantizar el cumplimiento de la regla fiscal establecida en la Ley 1473 de 2011[5], para lo cual este Ministerio verificará el cumplimiento de estas condiciones y otorgará la viabilidad presupuestal.

Asimismo, el artículo 14 de la Ley 2159 de 2021[6] consagra que cualquier modificación a las plantas de personal requerirá la aprobación del Departamento Administrativo de la Función Pública, previo concepto o viabilidad presupuestal de esta Cartera Ministerial. Y en todo caso, de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 371 de 2021[7] y las Directivas Presidenciales al respecto, solo están permitidas las modificaciones de plantas de personal de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación y que pertenecen a la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional, únicamente cuando dicha reforma sea a costo cero o genere ahorros en los gastos de la entidad, salvo cuando sean consideradas como prioritarias para el cumplimiento de las metas de Gobierno.

En consonancia, es preciso recordar que Ley 2155 de 2021[8], de iniciativa del Gobierno nacional, incluye en el título III el Plan de Austeridad y Eficiencia en el del Gasto Público, en el que se contempla cuatro puntos relevantes y que deben ser tenidos en cuenta con el fin de lograr uno de los ahorros más importantes que ha buscado la Nación en los últimos años. En primer lugar, se limita el crecimiento de la burocracia y se mantiene la capacidad adquisitiva de los trabajadores públicos. En segundo punto, se restringen los cambios en la planta de personal y se congelan los vacantes. En tercer lugar, se busca establecer límites de gastos en bienes y servicios del sector público. En cuarto lugar, se busca controlar los contratos de prestación de servicios, salvo aquellos que sean esenciales para el funcionamiento de las entidades. Particularmente, el artículo 19 de la mencionada Ley, consagra:

> "***Artículo 19. Plan de austeridad y eficiencia en el gasto público.*** *En desarrollo del mandato del artículo 209 de la Constitución Política y con el compromiso de reducir el Gasto Público, en el marco de una política de austeridad, eficiencia y efectividad en el uso de los recursos públicos, durante los siguientes 10 años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional anualmente reglamentará mediante decreto un Plan de Austeridad del gasto para cada vigencia fiscal aplicable a los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.*
>
> *Mediante este Plan de Austeridad se buscará obtener para el periodo 2022—2032 gradualmente un ahorro promedio anual de $1.9 billones de pesos a precios de 2022, mediante la limitación en el crecimiento anual del gasto por adquisición de bienes y servicios, la reducción de gastos destinados a viáticos, gastos de viaje, papelería, gastos de impresión, publicidad, adquisición de vehículos y combustibles que se utilicen en actividades de apoyo administrativo, la reducción en la adquisición y renovación de teléfonos celulares y planes de telefonía móvil, internet y datos, la reducción de gastos de arrendamiento de instalaciones físicas, y, en general, **la racionalización de los gastos de funcionamiento**. Para el logro de este Plan de Austeridad el Gobierno nacional también propondrá al Congreso de la República una reducción en un porcentaje no inferior al cinco por ciento (5%) anual, durante los próximos cinco (5) años, de las transferencias incorporadas en el Presupuesto General de la Nación. Se exceptúan aquellas transferencias específicas de rango constitucional y aquellas específicas del Sistema General de Participaciones — SGP, así como las destinadas al pago de: i) Sistema de Seguridad Social; ii) los aportes a las Instituciones de Educación Superior Públicas y iii) cumplimiento de fallos judiciales.*
>
> *Cada uno de los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, de manera semestral, presentarán y enviarán al Ministerio de Hacienda y Crédito Público un informe sobre el recorte y ahorro generado con esta medida.*
>
> *El Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá presentar junto con el Proyecto de Ley Anual de Presupuesto la propuesta de austeridad consistente con la meta a que se refiere el presente artículo."* (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Este artículo fue incorporado desde el texto inicial del proyecto de ley para su trámite legislativo y tuvo amplia divulgación, debate y socialización, hasta su aprobación por parte del Congreso de la República, haciendo del mismo una decisión política institucional tanto de la rama legislativa como ejecutiva, de tal manera que este Ministerio llama la atención para que las iniciativas legislativas que se presenten en adelante guarden armonía en materia de austeridad del gasto, dado que es un tema prioritario tanto político como económico, teniendo en cuenta el contexto derivado de la pandemia y la afectación de las finanzas públicas en un marco de reorientación del gasto social, la reactivación económica y la imperiosa sostenibilidad fiscal.

Ahora bien, el numeral 7 del artículo 150 y el artículo 154 de la Constitución Política, establecen:

> ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (…)
>
> 7. **Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica**; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta. (…)" (Subraya y negrilla fuera de texto)
>
> "ARTICULO 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.
>
> No obstante, **sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150 (…)** (Subraya y negrilla fuera de texto)

De acuerdo con las normas trascritas, los proyectos de ley que se tramiten en el Congreso de la República relacionados con la determinación de la estructura administrativa del Estado es de exclusiva potestad del Gobierno Nacional, lo que implica que cualquier iniciativa que se adelante en esa Corporación con dichos fines, deberá contar con el aval del Gobierno, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional.

Al respecto, esa Corporación en sentencia C- 251 de 2011[9], señaló:

> *" (…) la Corte ha precisado que corresponde al Legislador la determinación de la estructura de la Administración nacional. En desarrollo de dicha competencia, debe definir los elementos de esa estructura, la tipología de la entidad y sus interrelaciones[10]. Así mismo, el Congreso tiene la potestad consecuente de fusión, transformación y supresión de dichos organismos[11]. No obstante, la competencia a que se refiere el numeral 7° del artículo 150 Superior no supone un ejercicio totalmente independiente por parte del Congreso de la República, pues es necesario contar con la participación gubernamental para expedir o reformar las leyes referentes a la estructura de la Administración nacional, toda vez que la iniciativa para su adopción pertenece en forma exclusiva al Gobierno Nacional de conformidad con lo preceptuado en el artículo 154 Superior[12].*
>
> *En ese orden de ideas,* ***en la jurisprudencia de la Corporación se ha explicado que "i) la función de determinar la estructura de la administración nacional, no se agota con la creación, supresión o fusión de los organismos que la integran****, sino que abarca proyecciones mucho más comprensivas que tienen que ver con el señalamiento de la estructura orgánica de cada uno de ellos, la precisión de sus objetivos, sus funciones generales y la vinculación con otros organismos para fines del control[13],* ***así como también regular los asuntos relacionados con el régimen jurídico de los trabajadores, con la contratación y con las materias de índole presupuestal y tributario****, entre otras (…)".* (Negrilla fuera de texto).

Por lo anterior, en caso de insistirse en el trámite legislativo de la iniciativa del asunto sin contar con el aval del Gobierno Nacional, representado en el Ministerio de Hacienda en materia fiscal, corre el riesgo de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, toda vez que prohibir la vinculación del talento humano del área de la salud equivale a modificar la estructura de las entidades del Estado del sector de la salud y requeriría apropiaciones por parte de la Nación que están supeditadas a disponibilidad de recursos y adiciones no previstas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, ni en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector salud ni en el presupuesto nacional vigente.

Puntualmente, la propuesta contemplada en el artículo 2 de la iniciativa legislativa tiene dos implicaciones: en primer lugar, supone mayores requerimientos de liquidez o de capital trabajo para las ESE, esto con el fin de financiar los mayores costos laborales de la formalización del talento humano en salud, o para financiar las indemnizaciones en caso de supresión del cargo de los trabajadores públicos. En segundo lugar, podría implicar, en caso de que los mayores costos laborales sean transferidos al pagador de los servicios, **un aumento de la unidad de pago por capitación – UPC.** La cuestión de fondo, que no es explícita en la iniciativa legislativa, es si esta formalización debe hacerse a costo cero, esto es, si la institución prestadora de servicios de salud deberá realizar un ajuste tal que los salarios de los nuevos empleados, así como la carga prestacional asociada, deba cubrirse en su totalidad con los recursos que utiliza en contratos de prestación de servicios, o si la formalización implica un aumento en los gastos de funcionamiento de los prestadores. En este último caso, se recalca la necesidad de mantener la sostenibilidad financiera de las ESE, esto es, que la totalidad de sus gastos se financien con venta de servicios de salud.

Según información del Ministerio de Salud y Protección Social, durante la vigencia 2019 las **ESE** realizaron **contratos de prestación de servicios personales** por un monto **de $2,88 billones**. Se calcula que alrededor del **60%** de este monto **corresponde al personal asistencial susceptible de formalización laboral, es decir, $1,73 billones**. Si el **valor prestacional es de entre 55% y 67%,** en las condiciones del proyecto de ley, las ESE **requerirían contar**, **además del mismo valor de la contratación**, con alrededor de **$1,33 billones anuales adicionales**[14], para atender los costos de la formalización del personal asistencial. La Tabla 1 muestra, para el sector público, los costos salariales y no salariales, definidos como los costos en que incurre un empleador por cada empleado y que son adicionales al salario mensual. Algunos de estos costos, como el auxilio de transporte, solo aplican para ciertos rangos salariales:

Tabla 1.
Costos Salariales y no salariales de un Empleado Público.

Salario mínimo	$ 1.000.000
Auxilio de transporte	$ 117.172
Total, salario	**$ 1.117.172**
Prima de servicios	$ 93.060
Cesantías	$ 93.060
Intereses sobre cesantías	$ 11.167
Vacaciones	$ 41.700
Total, prestaciones	**$ 238.988**
Aportes a salud*	$ 85.000
Aportes a pensión	$ 120.000
Riesgos laborales	$ 5.220
Total, seguridad social	**$ 210.220**
Caja de compensación	$ 40.000
SENA*	$ 20.000
ICBF*	$ 30.000
Total, parafiscales	**$ 90.000**
Dotación Mensualizada	**$ 15.000**
Carga al Empleador Adicional al Salario	**$ 671.380**

Elaborado por: Dirección General de la Regulación Económica de la Seguridad Social – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El cálculo anterior no considera la formalización del talento humano en salud del sector privado, sino únicamente en las ESE. Una aproximación al techo del efecto total esperado es tomar los valores del Ingreso Base de Cotización reportado en el Registro del Talento Humano en Salud – RETHUS de los independientes y dividirlos por 0,4 para encontrar el valor total del contrato. **Estas operaciones implican un IBC inicial de $ 4,1 billones y un valor total de**

---

[3] Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.
[4] Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"
[5] Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones.
[6] Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022
[7] Por el cual se establece el Plan de Austeridad del Gasto 2021 para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación
[8] Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones.

[9] COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 251 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
[10] COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1190/00 M.P. Álvaro Tafur Galvis.
[11] COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-299 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell. Ver igualmente la Sentencia C-465 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón.
[12] COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-012 de 2003 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
[13] COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-299 de 1994 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[14] En pesos corrientes a 2022.

los contratos de $ 10,4 billones. Si a este valor se le **aplica un factor de costo no salarial de entre 55% y 67%, se encuentra un posible impacto fiscal de entre $ 5,5 billones y $ 6,7 billones anuales**.

Finalmente, en lo referente al artículo 8, se sugiere que se busquen medidas más flexibles para hacer el seguimiento y el control sobre los desembolsos al talento humano en salud puesto que el proceso de habilitación podría no tener la periodicidad necesaria para hacer efectiva la política.

Por todo lo expuesto en precedencia, este Ministerio se abstiene de dar concepto favorable al Proyecto de Ley del asunto y solicita estudiar la posibilidad de su archivo, toda vez que resulta inconveniente para el Sistema General de Seguridad Social en Salud y para el Gobierno Nacional desde el punto de vista financiero y conceptual. Igualmente, manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS
Viceministro Técnico
DGRESS/DGPPN/DAF/OAJ

UJ-016/22

Proyectó: Andrea del Pilar Suárez Pinto
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con copia:
Dr. Jesús María España – Secretario de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República.

Comisión Séptima Constitucional Permanente

LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los veinticuatro (24) días del mes de marzo del año dos mil veintidós (2022) - En la presente fecha se autoriza la **publicación en Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes: consideraciones.

CONCEPTO: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.
REFRENDADO POR: DOCTOR JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS.
NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: N° 315/2022 SENADO y 020/2021 CÁMARA
TÍTULO DEL PROYECTO: "POR LA CUAL SE PROMUEVE EL RESPETO Y LA DIGNIFICACIÓN LABORAL DEL TALENTO HUMANO EN SALUD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES."
NÚMERO DE FOLIOS: SIETE (07)
RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA: JUEVES VEINTICUATRO (24) DE MARZO DE 2022
HORA: 11:21 A.M.

Lo anterior, en cumplimento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

La Secretaria,

MARÍA TERESA REINA ÁLVAREZ
SECRETARIA (E)

CONTENIDO

Gaceta número 218 -Viernes 25 de marzo 2022

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia, pliego de modificaciones y texto propuesto para primer debate al Proyecto de Ley número 208 de 2021 Senado, 209 de 2020 Cámara por medio de la cual se dictan medidas para la protección del adulto mayor y se fortalece la política de envejecimiento..... 1

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en segundo debate al Proyecto de Ley número 315 de 2022 Senado, 020 de 2021 Cámara por la cual se promueve el respeto y la dignificación laboral del talento humano en salud y se dictan otras disposiciones..... 16

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2022