



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 573

Bogotá, D. C., viernes, 3 de agosto de 2018

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
[www.secretariasenado.gov.co](http://www.secretariasenado.gov.co)

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
[www.camara.gov.co](http://www.camara.gov.co)

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## NOTAS ACLARATORIAS

### NOTA ACLARATORIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 12 DE 2018 SENADO

*por medio de la cual se establecen lineamiento para la implementación de las escuelas para padres y madres en las instituciones de educación preescolar, básica y media del país, se deroga la Ley 1404 de 2010 y se dictan otras disposiciones.*

Por error de transcripción en el título se publica debidamente corregido, el título al Proyecto de ley número 12 de 2018 Senado, *por medio de la cual se establecen lineamiento para la implementación de las escuelas para padres y madres en las instituciones de educación preescolar, básica y media del país, se deroga la Ley 1404 de 2010 y se dictan otras disposiciones*, anteriormente publicado en la *Gaceta del Congreso* número 548 de 2018, este texto corregido queda consignado en la *Gaceta del Congreso* número 573 de 2018.

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 12 DE 2018 SENADO

*por medio de la cual se establecen lineamientos para la implementación de las escuelas para padres y madres en las instituciones de educación preescolar, básica y media del país, se deroga la Ley 1404 de 2010 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Las instituciones educativas públicas y privadas garantizarán la participación obligatoria de los padres, madres, tutores y cuidadores de los estudiantes de preescolar, básica y media en las escuelas de padres y madres, con el fin de involucrarlos directamente en los procesos formativos, académicos, de valores y principios de los menores a su cargo, fortalecer la familia

como núcleo fundamental de la sociedad, y para informar, atender, prevenir y diagnosticar en temas que atenten contra la salud física y mental de los niños y sus padres.

Artículo 2°. Las instituciones educativas públicas y privadas implementarán las escuelas para padres y madres en los niveles de preescolar, básica y media, para garantizar la formación integral de los educandos, así como la información, atención y prevención en el desarrollo físico, mental y psicosexual y psicosocial de los niños y niñas, teniendo en cuenta que la familia es el ambiente natural de desarrollo de los menores, de conformidad con la Convención de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (1989), y la Constitución Política de Colombia en los artículos 42 y 67.

Artículo 3. El Proyecto Educativo Institucional de las instituciones educativas deberá contener un apartado especial en el cual se definirá cómo se desarrollará su escuela de padres y madres, la cual deberá estar alineada y articulada con su Misión, su Visión y sus Principios y Valores. Se respetará la orientación definida por las instituciones educativas para dichas Escuelas de Padres, respetando así la autonomía institucional y el derecho que les asiste a los padres de elegir la educación que deseen para sus hijos, artículos 27 y 68 de la Constitución Política de Colombia.

Artículo 4°. De acuerdo a la programación establecida por la institución educativa, los padres, madres, tutores y cuidadores de los estudiantes de preescolar, básica primaria, básica secundaria y media tendrán la obligatoriedad de asistir a la escuela de padres y madres, so pena de incurrir en sanciones estipuladas en el Manual de Convivencia.

El contenido de las mismas será definido por la Institución Educativa con la Junta de Padres de Familia, de acuerdo con sus principios y valores y de conformidad con la etapa evolutiva de los estudiantes de acuerdo a su edad y al contexto en el cual se encuentra la institución educativa, buscando apoyar a los padres y madres en su función de primeros y fundamentales educadores para la vida.

Artículo 5°. Las Escuelas de Padres y Madres deberá ser un programa estructurado y construido por la comunidad educativa (entiéndase, directivos, docentes, padres de familia, estudiantes, psicólogos o psicoorientadores) quienes, con el apoyo de expertos, determinarán los objetivos, metodologías, contenidos y periodicidad en la cual se desarrollarán actividades que brinden elementos a los padres de familia para favorecer un acompañamiento más cercano y efectivo al proceso formativo de sus hijos.

Artículo 6°. Para la elaboración de la Escuelas de Padres y Madres cada institución educativa:

1. Deberá conformar un equipo responsable del diseño, implementación, evaluación y ajuste del mismo.
2. Deberá partir de un diagnóstico institucional que le permita conocer las principales problemáticas familiares de su contexto con el fin de determinar las temáticas a desarrollar.
3. Deberá definir un programa específico para cada uno de los niveles que lo componen, a saber, preescolar, básica primaria, básica secundaria y media, con el fin de responder a las necesidades propias de cada una de estas etapas evolutivas.
4. Deberá incorporar en el desarrollo de sus temáticas, además de las propias de su contexto, formación en los siguientes aspectos:
  - a) Conocimiento de la ley de infancia y adolescencia.
  - b) Responsabilidades de los padres en la crianza de sus hijos.
  - c) Fomento del cuidado personal de los hijos.
  - d) Desarrollo de la autonomía de los hijos de acuerdo a su etapa evolutiva.
  - e) Promoción de estilos de vida saludables y prevención de consumo de sustancias psicoactivas.
  - f) Formación en sexualidad con un lenguaje apropiado y acorde a su edad y su nivel de desarrollo.
  - g) Prohibición del maltrato físico y psicológico o los tratos degradantes o humillantes.
  - h) Uso y aprovechamiento del tiempo libre.

Parágrafo. Dentro del año lectivo escolar se debe garantizar la realización de mínimo cuatro escuelas de padres por nivel así: 4 para preescolar, 4 para básica primaria, 4 para básica secundaria y 4 para la media.

Artículo 6°. El Ministerio de Educación Nacional desarrollará, reglamentará, promocionará y promoverá la implementación de las escuelas para padres y madres de las instituciones educativas públicas y privadas en todos sus niveles, garantizando la capacitación con entidades competentes y profesionales especializados una vez cada semestre escolar a los docentes y directivos docentes quienes ejecutarán las escuelas para padres y madres, de manera que se constituya en un elemento fundamental del PEI que repose con sus respectivos lineamientos en el manual de convivencia, especialmente por las disposiciones en el artículo 7° de la Ley 115 de 1194 y los artículos 14, 30 y 31 del Decreto número 1860 de 1999, el cual permitirá sanción para aquellos padres, madres y tutores que no cumplan con este parámetro.

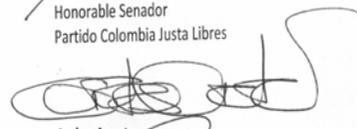
Parágrafo. El Ministerio de Educación Nacional en un plazo de un año tendrá a disposición de la comunidad educativa, a través del portal Colombia Aprende, un espacio en el cual se podrá acceder a contenidos, talleres, y temáticas que pueden ser utilizados por las instituciones educativas para el desarrollo de dicho programa.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga la Ley 1404 de 2010, y las demás que le sean contrarias.

  
Jhon Milton Rodríguez  
Honorable Senador  
Partido Colombia Justa Libres

  
Edgar Palacios  
Honorable Senador  
Partido Colombia Justa Libres

  
Eduardo Pacheco  
Honorable Senador  
Partido Colombia Justa Libres

  
Carlos Acosta  
Honorable Representante  
Partido Colombia Justa Libres

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. OBJETO

El objeto del proyecto de ley es la modificación de la Ley 1404 de 2010 para la implementación y participación de los padres y madres de familia a través de las escuelas para padres de preescolar, básica y media.

### 2. JUSTIFICACIÓN

Según el artículo 7° de la Ley 115 de 1994, Ley General de Educación, es la familia el “núcleo fundamental de la sociedad y primer responsable de la educación de los hijos”, razón por la cual es indispensable ofrecer espacios de formación y crecimiento a los padres y madres de familia con el fin de apoyarlos en esta importante y vital labor de cara a la construcción de una sociedad más humana y humanizadora.

En tal sentido, y teniendo en cuenta la incidencia que tienen las instituciones educativas en el núcleo familiar, en 2010 se promulgó la Ley 1404 en la cual se determina la obligatoriedad de la conformación de un programa de escuela

de padres y madres en todas y cada una de las instituciones oficiales y no oficiales del país, sin embargo la falta de reglamentación y definición de unas directrices que orienten la implementación de la misma, hacen evidente la necesidad de proponer un ajuste, para precisar unos lineamientos claros y concretos del sentido de este programa y así fijar los cimientos para un decreto reglamentario que pueda dar viabilidad a la aplicación de esta disposición.

Tal como lo determina el artículo 14 de la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y Adolescencia) Artículo “La responsabilidad parental es un complemento de la patria potestad establecida en la legislación civil. Es además, la obligación inherente a la orientación, cuidado, acompañamiento y crianza de los niños, las niñas y los adolescentes durante su proceso de formación. Esto incluye la responsabilidad compartida y solidaria del padre y la madre de asegurarse de que los niños, las niñas y los adolescentes puedan lograr el máximo nivel de satisfacción de sus derechos”. Es así como son los padres quienes deben en primera instancia orientar, cuidar, acompañar y formar a sus hijos, sin embargo, en muchas oportunidades estos, no cuentan con las herramientas necesarias para brindar tal apoyo, ya sea como producto de vacíos en el proceso personal o por falta de información o conocimiento de asuntos relacionados con las etapas de desarrollo físico y emocional de los menores.

Es allí, donde la escuela cumple un papel fundamental, como apoyo a la construcción de tejido social, ya que además de brindar formación a sus educandos tiene como responsabilidad:

- “Abrir espacios de comunicación con los padres de familia para el seguimiento del proceso educativo y propiciar la democracia en las relaciones dentro de la comunidad educativa” (Num 5. Artículo 42 Ley 1098 de 2006).
- “Establecer la detección oportuna y el apoyo y la orientación en casos de malnutrición, maltrato, abandono, abuso sexual, violencia intrafamiliar, y explotación económica y laboral, las formas contemporáneas de servidumbre y esclavitud, incluidas las peores formas de trabajo infantil”. (Num 2. Artículo 44 Ley 1098 de 2006).

Igualmente, en la Ley 1620 de 2013 en el artículo 22, y de manera particular en los numerales 1 y 3 se señala que:

“La familia, como parte de la comunidad educativa, en el marco del Sistema Nacional de convivencia escolar y formación para los derechos humanos, la educación para la sexualidad y la prevención y mitigación de la violencia escolar, además de las obligaciones consagradas en el artículo 67 de la Constitución Política, en la Ley 115 de 1994, la Ley 1098 de 2006, la Ley 1453 de 2011 y demás normas vigentes, deberá:

1. Proveer a sus hijos espacios y ambientes en el hogar, que generen confianza, ternura, cuidado y protección de sí y de su entorno físico, social y ambiental (...).
3. Acompañar de forma permanente y activa a sus hijos en el proceso pedagógico que adelante el establecimiento educativo para la convivencia y la sexualidad.

Todo lo anterior requiere no sólo de buena voluntad por parte de los padres sino de un proceso serio, estructurado y sistemático de formación que ofrezca elementos de crecimiento para cumplir con la función social de ser el ente de socialización primario de toda persona.

Es por ello que este proyecto de ley tiene como propósito que las instituciones educativas públicas y privadas garanticen la participación obligatoria de los padres, madres y tutores de los estudiantes de primera infancia, básica y media con el fin de involucrarlos directamente en los procesos formativos, académicos, de valores y principios de los menores a su cargo.

Lo anterior implica que el Ministerio de Educación Nacional deba articular en sus programas de capacitación a las entidades competentes en los temas referentes a las escuelas para padres y madres en la capacitación del órgano a cargo en cada institución educativa para garantizar la información, atención y prevención en el desarrollo físico, mental y psicosexual y psicosocial de los niños y niñas, teniendo en cuenta que la familia es el ambiente natural de desarrollo de los menores, tal como lo propone la Convención de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (1989) y de acuerdo a la Constitución Política en los artículos 67 “La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley”, 38 “Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad”, y el artículo 7° de la Ley 115 de 1994 “La familia. A la familia como núcleo fundamental de la sociedad y primer responsable de la educación de los hijos, hasta la mayoría de edad o hasta cuando ocurra cualquier otra clase o forma de emancipación, le corresponde: a) Matricular a sus hijos en instituciones educativas que respondan a sus expectativas, para que reciban una educación conforme a los fines y objetivos establecidos en la Constitución, la ley y el proyecto educativo institucional; b) Participar en las asociaciones de padres de familia; c) Informarse sobre el rendimiento académico y el comportamiento de sus hijos, y sobre la marcha de la institución educativa, y en ambos casos, participar en las acciones de mejoramiento; d) Buscar y recibir orientación sobre la educación de los hijos; e) Participar en el Consejo Directivo, asociaciones o comités, para velar por la adecuada prestación del servicio educativo; f) Contribuir solidariamente con la institución educativa para la formación de sus hijos, y g) Educar a sus hijos y proporcionarles en el hogar el ambiente adecuado para su desarrollo integral.

Las escuelas para padres y madres deben ser un órgano permanente, ya que una de las realidades más apremiantes a la que como sociedad nos enfrentamos es a la desintegración del núcleo social primordial que permite que nuestros niños, niñas, adolescentes, jóvenes e incluso adultos, encuentren un espacio de crecimiento positivo y enriquecedor. Estas escuelas deberán propender por el fortalecimiento de esta institución social en dos sentidos: Involucrando a esta cada vez más y en los procesos formativos de sus hijos, promoviendo la formación de los padres desde la misma institución educativa, ya que se ha evidenciado que aún debemos avanzar mucho en la preparación de los padres de cara a una educación en la cual ellos tomen conciencia y adquieran herramientas para su indelegable responsabilidad como tutores principales y primordiales de sus hijos.

Somos un país pluriétnico y multicultural lo cual implica que en nuestra pequeña “aldea global”, coexisten múltiples aldeas que cada cual tiene su propia identidad y esto no se puede desconocer. Las escuelas para padres, por tanto, deben no solo que tener en cuenta esta realidad, sino que deben velar por su fortalecimiento como apuesta por la reivindicación de la posibilidad de construir un proyecto de país, a partir del respeto sin ningún tipo de discriminación, lo que hace necesario un trabajo en equipo, ya que el desarrollo social del individuo comienza en

el hogar con los padres, continúa en la escuela y se prolonga en la interacción con los diferentes grupos sociales. De ahí la urgencia de que exista un acuerdo y el apoyo de las partes, para que los criterios de orientación apunten hacia los mismos objetivos.

### 3. MARCO NORMATIVO

La Constitución Política consagra:

**Artículo 42.** La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla. El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia.

**Artículo 44.** Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión.

El Código de Infancia y Adolescencia

**Artículo 1°. Finalidad.** Este código tiene por finalidad garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. Prevalecerá el reconocimiento a la igualdad y la dignidad humana, sin discriminación alguna.

**Artículo 2°. Objeto.** El presente código tiene por objeto establecer normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes, garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en la Constitución Política y en las leyes, así como su restablecimiento. Dicha garantía y protección será obligación de la familia, la sociedad y el Estado.

**Artículo 10. Corresponsabilidad.** Para los efectos de este código, se entiende por corresponsabilidad, la concurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar el ejercicio de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. La familia, la sociedad y el Estado son corresponsables en su atención, cuidado y protección.

**Artículo 14. La Responsabilidad Parental.** La responsabilidad parental es un complemento de la patria potestad establecida en la legislación civil. Es, además, la obligación inherente a la orientación, cuidado, acompañamiento y crianza de los niños, las niñas y los adolescentes durante su proceso de formación. Esto incluye la responsabilidad compartida y solidaria del padre y la madre de asegurarse que los niños, las niñas y los adolescentes puedan lograr el máximo nivel de satisfacción de sus derechos.

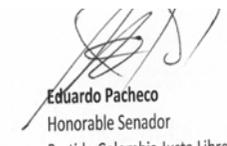
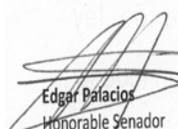
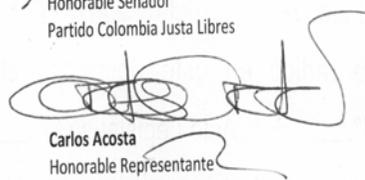
#### 4. IMPACTO FISCAL

El presente proyecto de ley no tiene impacto fiscal de acuerdo a la Ley 819 de 2003, toda vez que cada institución educativa realizará las escuelas para padres y madres con los respectivos recursos asignados en la respectiva vigencia fiscal y con el recurso humano que integra su planta de personal.

#### Proposición

Por lo anterior, ponemos a consideración el presente proyecto de ley, en los términos de la exposición de motivos y en el ejercicio de las facultades constitucionales consagradas en el Capítulo III de la Constitución Política, y legales establecidas en la Ley 5ª de 1992.

De los honorables Congressistas,

 Jhon Milton Rodríguez Honorable Senador Partido Colombia Justa Libres	 Eduardo Pacheco Honorable Senador Partido Colombia Justa Libres
 Edgar Palacios Honorable Senador Partido Colombia Justa Libres	 Carlos Acosta Honorable Representante Partido Colombia Justa Libres

#### SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 20 del mes de julio del año 2018 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 12 de 2018 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por los honorables Senadores *Jhon Milton Rodríguez*, *Eduardo Emilio Pacheco*, *Edgar Palacios Mizrahi* y el honorable Representante *Carlos Eduardo Acosta Lozano*.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

#### SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 12 de 2018 Senado, *por medio de la cual se establecen lineamiento para la implementación de las escuelas para padres y madres en las instituciones de educación preescolar, básica y media del país, se deroga la Ley 1404 de 2010 y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada en el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Jhon Milton Rodríguez*, *Eduardo Emilio Pacheco Cuello*, *Édgar Enrique Palacios Mizrahi* y el honorable Representante *Carlos Eduardo Acosta Lozano*. La materia de que

trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta constitucional permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

#### PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2018

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Sexta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Ernesto Macías Tovar.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

#### NOTA ACLARATORIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 43 DE 2018 SENADO

*por medio de la cual se crea el Instituto Colombiano de las Personas Mayores (ICPM).*

Por corrección de asignación de Comisión, se ordena nuevamente su publicación.

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 43 DE 2018 SENADO

*por medio de la cual se crea el Instituto Colombiano de las Personas Mayores (ICPM).*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Créase el Instituto Colombiano de las Personas Mayores (ICPM), como establecimiento público descentralizado con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, el cual será adscrito al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Parágrafo 1°. El instituto cumplirá las funciones que le atribuye la presente ley; su domicilio será la ciudad de Bogotá; su duración será indefinida y se podrán crear seccionales, regionales, zonales y locales.

#### TÍTULO I

#### DEFINICIONES Y OBJETO

Artículo 2°. *Definiciones.*

a) **Persona Mayor.** Se consideran personas mayores a mujeres y hombres que tienen 60 años o más.

- b) **Vejez.** Construcción social de la última etapa del curso de vida.
- c) **Envejecimiento.** Proceso gradual que se desarrolla durante el curso de vida y que conlleva cambios biológicos, fisiológicos, psicosociales y funcionales de variadas consecuencias, las cuales se asocian con interacciones dinámicas y permanentes entre el sujeto y su medio.
- d) **Envejecimiento activo y saludable.** Proceso por el cual se optimizan las oportunidades de bienestar físico, mental y social, de participar en actividades sociales, económicas, culturales, espirituales y cívicas, y de contar con protección, seguridad y atención, con el objetivo de ampliar la esperanza de vida saludable y la calidad de vida de todos los individuos en la vejez, y permitirles así seguir contribuyendo activamente a sus familias, amigos, comunidades y naciones. El concepto de envejecimiento activo y saludable se aplica tanto a individuos como a grupos de población.
- e) **Abandono.** La falta de acción deliberada o no para atender de manera integral las necesidades de una persona mayor que ponga en peligro su vida o su integridad física, psíquica o moral.
- f) **Geriatría.** Rama de la medicina dedicada a los aspectos preventivos, clínicos, mentales, funcionales, terapéuticos y sociales en las personas mayores con alguna condición aguda, crónica o terminal a su rehabilitación.
- g) **Centros de Protección Social para las personas mayores.** Instituciones de protección destinadas al ofrecimiento de servicios de hospedaje, de bienestar social y cuidado integral de manera permanente o temporal a adultos mayores.
- h) **Centros de día para las personas mayores.** Instituciones destinadas al cuidado, bienestar integral y asistencia social de los adultos mayores que prestan sus servicios en horas diurnas.
- i) **Envejecimiento Saludable.** Es el proceso de fomentar y mantener la capacidad funcional que permite el bienestar en la vejez.
- j) **Hogar geriátrico o residencia para personas mayores.** La residencia es un centro de atención para las personas mayores a quienes ofrece un abordaje integral y servicios continuados de carácter personal en interrelación con los servicios sociales y de salud de su entorno en función de la situación de dependencia.

Artículo 3°. *Objeto.* El presente proyecto de ley busca la promoción, protección y aseguramiento del reconocimiento y el pleno goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos

humanos y libertades de la persona mayor, mediante la creación del Instituto Colombiano de las Personas Mayores a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad. Esta ley se enmarca en cuatro aspectos conceptuales de gran trascendencia: el envejecimiento biológico y su relación con las enfermedades prevalentes en la vejez, los derechos humanos, el envejecimiento activo y la protección social integral.

## TÍTULO II

### DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE LAS PERSONAS MAYORES

#### CAPÍTULO I

##### De los principios, derechos y deberes

###### Artículo 4°. *Principios.*

- a) **Promoción y defensa de los Derechos Humanos de las personas mayores.** Para la protección de la Dignidad, Bienestar, Seguridad y Cuidado Igualdad y no discriminación, en razón de la raza, la edad, el sexo, la condición económica, discapacidad o cualquier otra condición.
- b) **Inclusión social y participación activa.** Las personas mayores formarán parte activa en la transformación social. El Estado garantizará la construcción, adecuación, sostenibilidad y fomento de espacios sociales.
- c) **Intercambio Intergeneracional.** Los encuentros intergeneracionales que incluyen personas mayores constituyen una oportunidad para fortalecer el conocimiento, intercambio y colaboración. Es fundamental la solidaridad entre generaciones a fin de construir una actitud de respeto y apoyo para las personas mayores.
- d) **Equidad de Género.** Las mujeres mayores serán protegidas a fin de contrarrestar las desventajas en razón de su género.
- e) **Autorrealización y formación Permanente.** Será esencial el desarrollo pleno de su potencial mediante el acceso a los recursos educativos, culturales y recreativos de la sociedad.
- f) **Autodeterminación.** Respetando sus decisiones en torno a la escogencia de las labores o actividades físicas o intelectuales, sin que en ningún caso les puedan ser impuestas.
- g) **Enfoque diferencial.** Atendiendo a las características de la vejez como una etapa del curso de vida para el goce efectivo de sus derechos.
- h) **La valorización de la persona mayor.** Su papel en la sociedad y contribución al desarrollo.

###### Artículo 5°. *Derechos.*

- a) Derecho a la vida y a la dignidad en la vejez.
- b) Derecho a la Salud.

- c) Derecho a al consentimiento libre e informado en el ámbito de la salud.
- d) Derecho a la integración en condiciones de igualdad y no discriminación.
- e) Derecho a la libertad de conciencia, pensamiento, expresión y decisión.
- f) Derecho al reconocimiento de sus tradiciones, actitudes, conocimientos y prácticas culturales.
- g) Derecho a la participación e integración comunitaria activa.
- h) Derecho al libre desarrollo de su personalidad.
- i) Derecho a la información veraz y oportuna por parte de los servidores públicos y de todas las demás personas que lo rodean.
- j) Derecho a la atención y prestación de servicios con enfoque prioritario.

Artículo 6°. *Deberes de las personas mayores:*

- a) Deber de respetar la libertad de expresión de sus compañeros en condiciones de igualdad y no discriminación.
- b) Deber de disfrutar y permitir vivencias de realización y paz.
- c) Participar en las actividades culturales, recreativas y deportivas que le permitan envejecer activa, saludable y sanamente, así como en programas que se diseñen a su favor.
- d) Desarrollar acciones direccionadas a su cuidado propio, deberán integrar a su vida hábitos saludables y de actividad física. Potencializar sus capacidades para incrementar su propio bienestar.
- e) Racionalizar y optimizar los medicamentos asignados, siguiendo las recomendaciones médicas prescritas.
- f) Promover la realización de redes de apoyo social que beneficien a las personas mayores, en especial de quienes se encuentran en situación de pobreza y de vulnerabilidad.
- g) Supervisar y vigilar el cumplimiento de las políticas de asistencia y seguridad social que se desarrollen en su territorio.
- h) Proporcionar información veraz a las autoridades estatales sobre sus condiciones sociales, culturales y económicas.

## CAPÍTULO II

### De las funciones, actividades y programas

Artículo 7°. *Funciones.* El Instituto Colombiano de las Personas Mayores (ICPM), para el cumplimiento de sus fines esenciales en la protección de los derechos de las personas mayores y en el mejoramiento de la calidad de vida de las mismas, aplicará:

- a) Vigilar y fiscalizar la implementación de todos los programas y proyectos del Gobierno nacional y regional, tendientes al cumpli-

miento de las políticas públicas de envejecimiento humano y vejez.

- b) Presentar proyectos de ley, ordenanzas, acuerdos, o decretos que tengan por objeto garantizar los derechos y la calidad de vida de las personas mayores.
- c) Vigilar y controlar el cumplimiento del ordenamiento jurídico colombiano que garantiza los derechos de las personas mayores.
- d) Articular y desarrollar en todos los niveles del Estado planes, programas o proyectos que busquen el desarrollo de las personas mayores de manera integral.
- e) Celebrar contratos con personas naturales o jurídicas, Públicas o Privadas, Nacionales o Extranjeras para el desarrollo de sus planes, programas y proyectos, de acuerdo con los criterios de priorización definidos por el ICPM.
- f) Ejecutar estrategias de comunicación que incluya la participación de personas mayores, tendientes a sensibilizar a la sociedad en general sobre la persona mayor como sujeto de derechos, por medio de sus oficinas nacionales, regionales, zonales y locales.
- g) Otorgar, regular, suspender o cancelar licencias de funcionamiento para que los establecimientos públicos o privados de atención a las personas mayores desarrollen plenamente sus funciones.
- h) Supervisar, vigilar y ejecutar los recursos y el presupuesto nacional, regional y local destinado a las entidades públicas o privadas para el desarrollo de planes, programas y proyectos para las personas mayores.
- i) Prestar asistencia técnica y asesoría en las áreas relacionadas con las personas mayores y Derechos Humanos.
- j) Crear, ejecutar y supervisar planes, programas y proyectos que garanticen los derechos humanos de las personas mayores para su atención en aras de evitar cualquier forma de discriminación, trato cruel, inhumano o degradante.
- k) Asegurar la participación política de las personas mayores. El ICPM deberá integrar, capacitar, orientar y supervisar las organizaciones de personas mayores de cada región.
- l) Las demás que se le asignen por disposición legal.

Artículo 8°. *Actividades.* El Instituto Colombiano de las Personas Mayores (ICPM) deberá desarrollar las siguientes actividades:

- a) Desarrollar políticas públicas, planes y legislaciones orientadas a la garantía de los derechos de las personas mayores. Será prioritaria la atención de las personas mayores en situación de vulnerabilidad.

- b) Garantizar a la persona mayor el goce de los derechos a la vida, salud y dignidad en la vejez en igualdad de condiciones con el resto de la ciudadanía.
- c) Crear, ejecutar e impulsar planes, programas y proyectos que beneficien a las personas mayores y favorezcan su relación con la comunidad.
- d) Elaborar y difundir prácticas, hábitos y estilos de vida saludable para una vejez activa.
- e) Estimular a las personas mayores a participar activa, productiva y plenamente en la vida política del país, por medio de las organizaciones de personas mayores, así como estimular la sensibilización con su comunidad.
- f) Ofrecer a la persona mayor un acceso oportuno, específico, especializado y sin discriminación a cuidados integrales que garanticen su atención.
- g) Estimular la participación de las personas mayores en la creación de proyectos, planes y programas con el fin de fortalecer sus ingresos económicos.
- h) Articular acciones sectoriales para garantizar la autorrealización de las personas mayores, el fortalecimiento de sus familias y sus relaciones afectivas.
- i) Garantizar el derecho de las personas mayores a manifestar el consentimiento informado de manera previa, voluntaria, libre y expresa.
- j) Promover la creación de servicios de apoyo para atender los casos de violencia, abusos, maltrato, explotación y abandono de la persona mayor. El ICPM sensibilizará a la sociedad sobre las diversas formas de violencia contra la persona mayor.
- k) Garantizar a las personas mayores el acceso a la información plena sobre los servicios y tratamientos médicos existentes, riesgos y beneficios.
- l) Garantizar el derecho a manifestar el consentimiento informado de manera previa, voluntaria, libre y expresa.

Artículo 9°. *Planes, programas y proyectos.* Consolidar conforme a las políticas públicas vigentes así como con las Convenciones Internacionales de Derechos Humanos, los programas de atención, custodia y cuidado de manera integral para las personas mayores, para que gocen del privilegio de tener una Atención Integral Básica que les genere un mejor bienestar con calidad de vida.

### CAPÍTULO III

#### De la Evaluación, Control y Vigilancia

Artículo 10. *Evaluación por resultados.* El Instituto Colombiano de las Personas Mayores (ICPM) establecerá, dentro de los tres meses posteriores a la entrada en vigencia de esta

ley, los mecanismos necesarios que permitan la evaluación de indicadores de gestión y de resultado en beneficio de las personas mayores.

Artículo 11. *Control, Vigilancia y Sanciones.* El Instituto Colombiano de las Personas Mayores (ICPM) controlará y vigilará la destinación y ejecución de los recursos destinados para convenios, contratos, proyectos, planes estratégicos y programas en favor de las personas mayores. Esto se realizará a nivel nacional, regional, local y zonal, con el fin de garantizar la plena y efectiva destinación de recursos para una mejor calidad de vida y envejecimiento saludable de las personas mayores.

Parágrafo. Para las Sanciones el Gobierno nacional, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentará la materia.

### CAPÍTULO IV

#### De las personas mayores

Artículo 12. *Personas Mayores.* El Gobierno nacional, Departamental y Municipal, propenderá por la seguridad en salud, vivienda digna, educación, cultura, recreación y deporte para las personas Mayores, en el territorio nacional.

Parágrafo. El Gobierno nacional, departamental y municipal propenderá por garantizar que las personas mayores en situación de desplazamiento retornen a sus lugares de origen.

Artículo 13. *Programas de dependencia.* El Instituto Colombiano de las Personas Mayores (ICPM) deberá crear programas especiales para las Personas Mayores que se encuentran en cualquier situación de dependencia, cognoscitiva o funcional.

Artículo 14. *Educación.* El Gobierno nacional propenderá por institucionalizar la educación primaria, secundaria y superior para las personas mayores de todo el Territorio Nacional. Se tendrá en cuenta el acceso fundamental a todos los programas educativos que ofrece el Ministerio de Educación y Colciencias.

Artículo 15. *Situación de discapacidad.* El Gobierno nacional desarrollará estrategias que permitan incluir a las personas mayores en situación de discapacidad y acceder a los programas educativos, de recreación, cultura y deporte, con carácter incluyente.

### TÍTULO III

#### DEL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO

Artículo 16. El Instituto Colombiano de las Personas Mayores (ICPM) estará dirigido y administrado por una Junta Directiva y un Director General.

### CAPÍTULO I

#### De la Junta Directiva

Artículo 17. La Junta Directiva será el organismo superior del Instituto Colombiano

de las Personas Mayores (ICPM) y tendrá las funciones previstas en esta ley.

Artículo 18. La Junta Directiva del Instituto Colombiano de las Personas Mayores (ICPM) estará integrada por:

- a) El Presidente de La Junta Directiva del instituto;
- b) El Ministro de Salud o su representante.
- c) El Ministro de Justicia o su representante.
- d) El Ministro de Educación o su representante.
- e) El Ministro de Cultura o su representante.
- f) El Director del Departamento Nacional de Planeación o su representante.
- g) Un Senador de la República miembro de la Comisión Séptima del Senado de la República elegido por esta con su respectivo suplente.
- h) Un Representante de la República miembro de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, elegido por esta con su respectivo suplente.
- i) El presidente de la Asociación Colombiana de Gerontología y Geriátrica o su representante.
- j) Un miembro de las federaciones o grupos de gerontología, ONG y redes colombianas de personas mayores, con sus respectivos suplentes, elegidos de sendas ternas que pasan al Presidente de la República las federaciones o grupos de gerontología, las ONG y las redes colombianas de personas mayores.
- k) El Director del Consejo Distrital de Sabios y Sabias o su suplente.
- l) El Director de la Policía Nacional o su representante.

Parágrafo 1°. Los Miembros la Junta Directiva serán elegidos por las Corporaciones públicas y tendrán suplentes elegidos en la misma forma.

Parágrafo 2°. En ausencias temporales, cada suplente reemplazará al miembro principal respectivo y en las ausencias absolutas hasta cuando se elija el nuevo principal.

Artículo 19. La Junta Directiva será presidida por la persona que se designe.

Artículo 20. La Junta Directiva del Instituto Colombiano de las Personas Mayores (ICPM) tendrá las siguientes funciones:

- a) Formular la política General del Instituto Colombiano de las Personas Mayores (ICPM).
- b) Desarrollar los planes y programas que conforme a las reglas que prescriba la entidad encargada se propongan para su incorporación a los planes sectoriales y a los planes generales de desarrollo.
- c) Adoptar los estatutos y las enmiendas, sometiéndolos en todo caso, a la aprobación del Gobierno nacional.

- d) Vigilar y controlar el funcionamiento del Instituto Colombiano de las Personas Mayores (ICPM) y verificar la política adoptada.
- e) Supervisar y vigilar los programas y servicios, así como las inversiones que se realicen a favor de las personas mayores.
- f) Fijar la participación económica para los servicios del Instituto Colombiano de las personas mayores.
- g) Las demás que le señalen la ley, los reglamentos y los estatutos respectivos.

Artículo 21. La Presidencia de la Junta Directiva del Instituto Colombiano de las Personas Mayores (ICPM) tendrá las siguientes funciones:

- a) Presidir las reuniones de la Junta Directiva del Instituto Colombiano de las Personas Mayores (ICPM).
- b) Promover la coordinación y cooperación de las entidades públicas y privadas, nacionales y extranjeras, para el cumplimiento de sus propios fines.
- c) Las demás que le señalen los Estatutos.

## CAPÍTULO II

### Del Director General

Artículo 22. *El Director General será de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República.* Será el representante legal del Instituto Colombiano de las Personas Mayores (ICPM) y tendrá las siguientes funciones:

- a) Asistencia con voz pero sin voto a las sesiones de la Junta Directiva.
- b) Dictar los actos, realizar las operaciones y celebrar los contratos para el cumplimiento de las funciones del Instituto, conforme a las disposiciones legales, estatutarias y los acuerdos de la Junta Directiva;
- c) Nombrar y remover conforme a las disposiciones legales, reglamentarias y estatutarias permanentes, al personal del Instituto, con excepción de aquellos funcionarios cuya designación corresponda a la Junta Directiva conforme a los estatutos;
- d) Someter a consideración de la Junta Directiva el proyecto de presupuesto de Ingresos, Egreso, Inversiones y Gastos y las sugerencias que estimen conducentes para el buen funcionamiento del Instituto;
- e) Presentar anualmente al Presidente de la República y a la Junta Directiva los informes sobre la marcha del Instituto;
- f) Las demás que señalen los Estatutos y los Reglamentos expedidos por la Junta Directiva y que no se hallen expresamente atribuidos a otra autoridad.

## TÍTULO IV

### DEL RÉGIMEN JURÍDICO

Artículo 23. Salvo disposición legal en contrario, los actos administrativos que dicte el

Instituto Colombiano de las Personas Mayores (ICPM) estarán sujetos a los procedimientos administrativos contemplados en el Código Contencioso Administrativo.

Así mismo, la competencia de los jueces para conocer de ellos y de los demás actos, hechos y operaciones que realice, se rige por las normas que lo reglamenten, modifiquen, adicionen o sustituyan.

Artículo 24. El régimen contractual del Instituto Colombiano de las Personas Mayores (ICPM), así como las adquisiciones de bienes y servicios, se ceñirán a las normas vigentes sobre la materia.

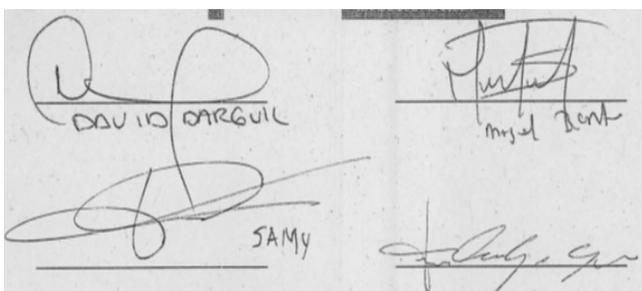
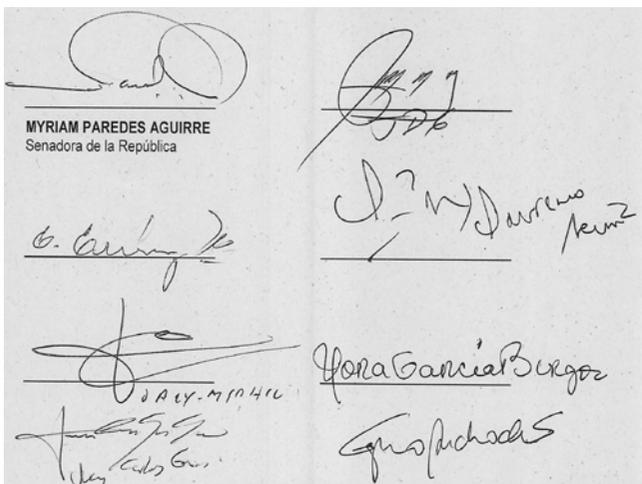
**TÍTULO V  
DEL RÉGIMEN FINANCIERO**

Artículo 25. *Patrimonio.* El Patrimonio del Instituto Colombiano de las Personas Mayores (ICPM) estará constituido por:

1. Las sumas que le sean asignadas en el Presupuesto Nacional.
2. Las rentas propias provenientes de la prestación de servicios, del desarrollo de contratos, de aportes o donaciones que le destinen al ICPM las entidades territoriales, entidades públicas y privadas, personas naturales o jurídicas.
3. Los beneficios que obtenga el ICPM por la administración de sus bienes.
4. El producto de las multas que imponga de acuerdo con las disposiciones vigentes.
5. Las demás contribuciones o destinaciones especiales que la ley le señale posteriormente.

Artículo 26. Esta ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Cordialmente,



**MARCO CONSTITUCIONAL**

**Artículo 2°.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

**Artículo 5°.** El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad.

**Artículo 13.** Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política y filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

**Artículo 46** menciona que el Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.

**Artículo 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.
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.

8. Expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución.

### MARCO LEGAL

**Ley 29 de 1975**, por el cual se faculta al Gobierno nacional para establecer la protección a la ancianidad y se crea el Fondo Nacional de la Ancianidad Desprotegida.

La ley faculta al Gobierno nacional para establecer la protección de la ancianidad, y crea el Fondo Nacional de la Ancianidad Desprotegida con facultades por un año, para que dicte las disposiciones necesarias tendientes a favorecer a los mayores de 60 años que carezcan de recursos económicos que les permitan subsistir dignamente. Por medio de esta ley se desarrollaron planes y programas direccionados a la protección de la vejez vulnerable, previendo el desarrollo del programa orientado a ofrecerle albergue, servicios de salud, terapia ocupacional y recreación.

**LEY 319 DE 1996**, por medio de la cual se aprueba el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “*Protocolo de San Salvador*”, suscrito en San Salvador el 17 de noviembre de 1988.

**Artículo 17. Protección de los ancianos.** Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados Partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular a:

- a) Proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas.
- b) Ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades, respetando su vocación o deseos.
- c) Estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos.

**Ley 687 de 2001**, por medio de la cual se modifica la Ley 48 de 1986, que autoriza la emisión de una estampilla pro dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, instituciones y centros de vida para la tercera edad, se establece su destinación y se dictan otras disposiciones.

**Artículo 1°.** Modificado por el artículo 3°, Ley 1276 de 2009. Autorícese a las Asambleas Departamentales, a los Concejos Distritales

y Municipales para emitir una estampilla como recurso para contribuir a la 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.

**Artículo 2°.** Modificado por el artículo 4°, Ley 1276 de 2009. El valor anual de la emisión de la estampilla a la cual se refiere el artículo anterior, será hasta del cinco por ciento (5%) del presupuesto anual de cada entidad territorial y de acuerdo con sus necesidades.

**LEY 1171 de 2007**, por medio de la cual se establecen unos beneficios a las personas adultas mayores.

La ley en favorecimiento de las personas mayores concedió a las personas mayores de 62 años beneficios para garantizar sus derechos a la educación, a la recreación, a la salud y propiciar un mejoramiento en sus condiciones generales de vida. Entre estos pueden listarse:

**Artículo 3°. Descuentos en espectáculos.** Las personas mayores de 62 años gozarán de un descuento del cincuenta por ciento (50%) en la boletería para espectáculos públicos, culturales, deportivos, artísticos y recreacionales.

**Artículo 4°. Descuentos en instituciones educativas.** Las personas mayores de 62 años tendrán derecho a un descuento del cincuenta por ciento (50%) en el costo de la matrícula en instituciones oficiales de educación superior cuando decidan adelantar estudios en dichas instituciones.

**Artículo 5°. Transporte público.** Los sistemas de servicio de transporte público masivo urbano de pasajeros establecerán una tarifa diferencial para las personas mayores de 62 años, inferior a la tarifa ordinaria.

**Artículo 6°. Operadores de turismo.** Las entidades y empresas que reciban recursos del Estado para desarrollar actividades de hotelería y turismo o que se beneficien de exenciones tributarias, deberán establecer con destino a las personas mayores de 62 años, tarifas diferenciales con descuentos en los servicios que ofrezcan. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo reglamentará lo señalado en este artículo.

**Artículo 7°. Sitios turísticos.** Los sitios de interés turístico de acceso permitido al público que sean de propiedad del Estado, deberán establecer una tarifa diferencial que otorgue un descuento no menor del cincuenta por ciento (50%) sobre el valor de las tarifas de ingreso a ellos, para las personas mayores de 62 años.

**Artículo 8°. Entrada gratuita.** Los museos, bienes de interés cultural de la nación, distritos y municipios, y centros culturales, permitirán el ingreso gratuito a sus instalaciones a las personas mayores de 62 años, cuando su destinación sea atender o recibir público.

**Artículo 12. Consultas médicas.** Sin perjuicio de los derechos que les asisten a los niños y a las niñas, las empresas promotoras de salud deberán asignar los servicios de consulta externa médica, odontológica y por médico especialista y apoyos diagnósticos a los afiliados mayores de 62 años dentro de las 48 horas siguientes a la solicitud por parte de estos.

**Artículo 13. Fórmula de medicamentos.** Cuando la entidad promotora de salud no suministre de manera inmediata los medicamentos formulados que estén incluidos en el Plan Obligatorio de Salud a las personas mayores de 62 años, deberá garantizar su entrega en el domicilio del afiliado dentro de las 72 horas siguientes, salvo si esta es de extrema urgencia a la solicitud por parte de este.

**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.

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. Esta ley tiene como finalidad lograr que los adultos mayores sean partícipes en el desarrollo de la sociedad, teniendo en cuenta sus experiencias de vida, mediante la promoción, respeto, restablecimiento, asistencia y ejercicio de sus derechos.

**Ley 1276 de 2009,** a través de la cual se modifica la Ley 687 del 15 de agosto de 2001 y se establecen nuevos criterios de atención integral del adulto mayor en los Centros Vida.

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto la protección a las personas de la tercera edad (o adultos mayores) de los niveles I y II de Sisbén, a través de los Centros Vida, como instituciones que contribuyen a brindarles una atención integral a sus necesidades y mejorar su calidad de vida.

**Ley 1315 de 2009,** por medio de la cual se establecen las condiciones mínimas que dignifiquen la estadía de los adultos mayores en los centros de protección, centros de día de instituciones de atención.

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley busca garantizar la atención y prestación de servicios integrales con calidad al adulto mayor en las instituciones de hospedaje, cuidado, bienestar y asistencia social.

**Ley 1850 de 2017,** por medio de la cual se establecen medidas de protección al adulto mayor en Colombia, se modifican las leyes 1251 de 2008, 1315 de 2009, 599 de 2000 y 1276 de 2009, se penaliza el maltrato intrafamiliar por abandono y se dictan otras disposiciones.

La ley adiciona aspectos relativos con las funciones del Consejo Nacional del Adulto Mayor y se modifican los artículos del Código Penal Colombiano relacionados con la violencia intrafamiliar y maltrato que involucre personas mayores, la creación de una ruta de atención inmediata y redes de apoyo comunitario, entre otras.

**Ley 1893 de 2018,** por medio de la cual se modifica el artículo 1025 del Código Civil.

**Artículo 1°. Modifíquese el artículo 1025 del Código Civil, el cual quedará así:**

**Artículo 1025. Indignidad sucesoral.** Son indignos de suceder al difunto como heredero o legatario:

El que abandonó sin justa causa a la persona de cuya sucesión se trata, estando obligado por ley a suministrarle alimentos. Para los efectos de este artículo, entiéndase por abandono: la falta absoluta o temporal; a las personas que requieran de cuidado personal en su crianza, o que, conforme a la ley, demandan la obligación de proporcionar a su favor habitación, sustento o asistencia médica.

Se exceptúa al heredero o legatario que habiendo abandonado al causante, este haya manifestado su voluntad de perdonarlo y de sucederlo, lo cual se demostrará por cualquiera de los mecanismos probatorios previstos en la ley, pero previo a la sentencia judicial en la que se declare la indignidad sucesoral y el causante se encuentre en pleno ejercicio de su capacidad legal y libre de vicio.

**Decreto número 2011 de 1976,** por el cual se organiza la protección nacional a la ancianidad.

El decreto crea el Fondo Nacional de Protección al Anciano y el Consejo Nacional de Protección al Anciano, como una entidad asesora del Ministerio de Salud, que debe dirigir las operaciones administrativas del Fondo de Protección al Anciano. Se ordena la verificación de la distribución de los aportes y partidas nacionales.

**Decreto número 77 de 1987,** por el cual se expide el Estatuto de Descentralización en beneficio de los municipios.

**Artículo 18.** La construcción de obras civiles y el mantenimiento integral de las instituciones del primer nivel de atención médica, las inversiones en dotación básica de las anteriores instituciones, y la construcción, dotación básica y mantenimiento integral de los Centros de Bienestar del Anciano, estarán a cargo de los municipios y del Distrito Especial de Bogotá, a lo cual podrán concurrir los departamentos, intendencias y comisarías.

**Decreto 345 de 2010**, por medio del cual se adopta la Política Pública Social para el Envejecimiento y la Vejez en el Distrito Capital.

**Artículo 1°. Objeto.** Adóptese la Política Pública Social para el Envejecimiento y la Vejez en el Distrito Capital, 2010-2025, en el marco de una Ciudad de Derechos que reconozca, restablezca y garantice los derechos individuales y colectivos de las personas mayores, contenida en el documento anexo que hace parte integral del presente decreto.

**Artículo 5°. Objetivo general.** Garantizar la promoción, protección, restablecimiento y ejercicio pleno de los derechos humanos de las personas mayores sin distingo alguno, que permita el desarrollo humano, social, económico, político, cultural y recreativo, promoviendo el envejecimiento activo para que las personas mayores de hoy y del futuro en el Distrito Capital vivan una vejez con dignidad, a partir de la responsabilidad que le compete al Estado en su conjunto y de acuerdo con los lineamientos distritales, nacionales e internacionales.

**Artículo 6°. Objetivos específicos.** La Política Pública y Social para el Envejecimiento y la Vejez en el Distrito Capital tiene los siguientes objetivos específicos:

- a) Respetar y potenciar la autonomía y libertad individual en la construcción de proyectos de vida de las personas mayores a partir del reconocimiento de identidades, subjetividades y expresiones propias de la diversidad humana.
- b) Crear progresivamente entornos ambientales, económicos, políticos, sociales, culturales y recreativos favorables que garanticen a las personas mayores el acceso, calidad, permanencia y disfrute de bienes y servicios, que brinden la seguridad económica requerida en la vejez, reduciendo los factores generadores de las desigualdades que ocasionan vulnerabilidad y fragilidad.
- c) Ampliar y mejorar el Sistema de Protección Social Integral con especial atención en el área de la salud, a fin de garantizar el acceso a servicios cercanos, oportunos y de calidad para la población adulta mayor.
- d) Movilizar, coordinar y articular las redes de protección y las acciones normativas e intersectoriales que generen tejido social en torno a la seguridad e integridad física, psicológica y moral para una vida digna de las personas mayores.
- e) Transformar las representaciones e imaginarios sociales adversos y acciones discriminatorias al envejecimiento y la vejez, promoviendo la cultura del envejecimiento activo que mejore las relaciones intergeneracionales.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### JURISPRUDENCIA

Sobre la creación de un órgano autónomo e independiente, la Corte Constitucional en Sentencia C-401 de 2001, Magistrado ponente doctor Álvaro Tafur Galvis, señaló que existe una potestad otorgada por la misma Constitución Nacional, la cual “*significa, básicamente, i) no pertenencia a alguna de las Ramas del Poder, ii) posibilidad de actuación por fuera de las ramas del Poder y por ende actuación funcionalmente independiente de ellas, iii) titularidad de una potestad de normación para la ordenación de su propio funcionamiento y el cumplimiento de la misión constitucional encomendada. La autonomía constitucionalmente otorgada marca un límite a la acción de los órganos de las Ramas del Poder sobre los órganos definidos constitucionalmente como autónomos*”.

Particularmente, sobre la protección de los derechos y garantías de las personas mayores consagradas constitucionalmente en los artículos 13 y 46 de la Carta Política, la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha reconocido una protección reforzada del derecho a la salud en las personas mayores, que se materializa con la garantía de una prestación continua, integral, permanente y eficiente de los servicios de salud que requieran, no solo en aquellos eventos de tratamiento de enfermedades físicas o mentales, sino también ante situaciones en las que está en riesgo la posibilidad de que una persona viva en condiciones de dignidad<sup>11</sup>.

### INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

**Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948.** Como instrumento principal de protección a derechos humanos a nivel universal plasma que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia, por lo que establece un imperativo tanto para los individuos como para las instituciones de promover el respeto a los derechos y libertades, y aseguren, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos.

Menciona que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene, asimismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-1081 de 2001 M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Referencia: Expediente T-473577; Corte Constitucional. Sentencia T-540 de 2002. Magistrado Ponente., Clara Inés Vargas Hernández. Referencia: Expediente T-57667; Corte Constitucional. Sentencia T-180 de 2013. Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Referencia: Expediente T-3.735.090.

### **Primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento. Viena, Austria. Agosto 1982<sup>2</sup>**

Las naciones reunidas reafirman solemnemente su convicción de que los derechos fundamentales e inalienables consagrados en la Declaración Universal se aplican plena e íntegramente a las personas de edad y reconocen también que la calidad de la vida no es menos importante que la longevidad y que, por consiguiente, las personas de edad deben, en la medida de lo posible, disfrutar, en el seno de sus propias familias y comunidad, de una vida plena, saludable, segura y satisfactoria y ser estimadas como parte integrante de la sociedad.

El propósito de la Asamblea Mundial era que sirviera de foro *“para iniciar un programa internacional de acción encaminado a garantizar la seguridad económica y social de las personas de edad, así como oportunidades para que esas personas contribuyeran al desarrollo de sus países”*. Se pretendió entonces como resultado de la Asamblea que *“las sociedades reaccionen más plenamente ante las consecuencias socioeconómicas del envejecimiento de las poblaciones y ante las necesidades especiales de las personas de edad”*. En consecuencia, se buscó la creación del Plan de Acción Internacional como respuesta a importantes problemas y necesidades de carácter mundial, cuyas metas principales fueron fortalecer la capacidad de los países para abordar de manera efectiva el envejecimiento de su población, atender a las preocupaciones y necesidades especiales de las personas de más edad, fomentar una respuesta internacional adecuada a los problemas del envejecimiento mediante medidas para el establecimiento del nuevo orden económico internacional y el aumento de las actividades internacionales de cooperación técnica, en particular entre los propios países en desarrollo.

Dentro de los pronunciamientos de la Asamblea se destaca y reconoce que la especie humana se caracteriza por una larga infancia y una prolongada vejez. A lo largo de la historia esto ha permitido a las personas de mayor edad educar a los más jóvenes y transmitirles valores; esta función ha garantizado la supervivencia y el progreso del hombre. La presencia de los ancianos en el hogar, la vecindad y en todas las formas de vida social sirve aún de lección insustituible para la humanidad. No solo a través de su vida, sino incluso a la hora de su muerte, el anciano nos da a todos una enseñanza.

Se trataron temas particulares y cifras sobre el envejecimiento, en esta medida, se señaló que, según cálculos de las Naciones Unidas, en 1950 había alrededor de 200 millones de personas

de 60 o más años de edad en todo el mundo, pero a 1975, su número había aumentado a 350 millones. Las proyecciones demográficas de las Naciones Unidas indicaban, para el año 2000, que ese número aumentaría a 590 millones y que para 2025 sería de más de 1.100 millones, lo que significaría un aumento del 224% a partir de 1975.

También desde ese momento se proyectaba un aumento en la esperanza de vida, para el año 2025 los varones de 60 años de edad podrían esperar vivir un promedio de 17 años más en las regiones más desarrolladas. Las mujeres podrían esperar vivir alrededor de 21 años más. Otro aspecto importante que se debe considerar es la tendencia general de que la proporción de personas mayores aumente más en las zonas urbanas, la cual podría aumentar considerablemente y exceder del 40% para el año 2000.

Todas estas tendencias demográficas tienen consecuencias sociales importantes, por lo cual, los países deben reconocer y tener en cuenta estas tendencias y los cambios de estructura de su población, a fin de optimizar su desarrollo. Se reconocía entonces que exigirá de parte de los países un esfuerzo financiero importante. El envejecimiento es al mismo tiempo signo y resultado del desarrollo socioeconómico tanto en sentido cuantitativo como en sentido cualitativo, hecho verificado de que los progresos en la medicina y en la salud pública han ido muy por delante de los progresos simultáneos en las esferas de la producción, la distribución de los ingresos, la formación, la enseñanza, la vivienda, la modernización institucional y el desarrollo social en términos generales.

Las políticas adoptadas para enfrentar el problema que plantea una población anciana más numerosa, más activa y más sana, fundadas en el concepto del envejecimiento de la sociedad como oportunidad que ha de aprovecharse, benefician automáticamente a las personas de edad en lo material y en lo no material. En tal sentido, los aspectos humanitarios y de desarrollo de la cuestión del envejecimiento están íntimamente ligados.

Las personas de edad deben ser consideradas como un elemento importante y necesario en el proceso de desarrollo en todos los niveles de una sociedad determinada. Se reconoce que las circunstancias económicas reinantes repercutirán en la magnitud de la aportación que pueda hacerse y en su oportunidad.

Se señaló también que dentro de las políticas de envejecimiento, una prioridad importante de todos los países es la de asegurar que sus amplios esfuerzos humanitarios a favor de las personas de edad no conduzcan al mantenimiento pasivo de un grupo de población cada vez mayor, marginado y desilusionado, en ese entonces se hablaba de que era posible que un día las propias personas de edad, con la fuerza del aumento de su número e influencia, obligaran a la sociedad a

<sup>2</sup> *Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento. Viena, Austria. Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento. En: 26 julio a 6 de agosto de 1982.*  
[http://www.sld.cu/galerias/pdf/sitios/gericuba/plan\\_de\\_accion\\_internacional\\_de\\_viena\\_sobre\\_el\\_en\\_vejecimiento.pdf](http://www.sld.cu/galerias/pdf/sitios/gericuba/plan_de_accion_internacional_de_viena_sobre_el_en_vejecimiento.pdf).

adoptar un concepto de vejez positivo, activo y orientado hacia el desarrollo, aspecto que ahora nos lleva a presentar el presente proyecto de ley, propendiendo por una vejez saludable y activa.

**Resolución 46/91 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 16 de diciembre de 1991:** Reconociendo los aportes que las personas de edad hacen a sus respectivas sociedades, reconociendo la enorme diversidad de las situaciones de las personas de edad, no solo entre los distintos países, sino también dentro de cada país y entre las personas mismas, consciente de que la ciencia ha puesto de manifiesto la falsedad de muchos estereotipos sobre la inevitable e irreversible decadencia que la edad entraña, convencida de que en un mundo que se caracteriza por un número y un porcentaje cada vez mayores de personas de edad, señaló que es menester proporcionar a las personas de edad que deseen y puedan hacerlo, posibilidades de aportar su participación y su contribución a las actividades que despliega la sociedad, alienta a los gobiernos a que introduzcan lo antes posible los siguientes principios en sus programas nacionales: independencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad<sup>3</sup>.

**Asamblea Mundial de la Salud de 1999:** la Organización Mundial de la Salud, consciente del hecho de que en el siglo XXI la vasta mayoría de las personas de edad vivirán en los países en desarrollo, exhorta a todos los Estados Miembros a que muestren mayor preocupación y den los pasos necesarios por que se apliquen medidas que aseguren el grado máximo de salud y bienestar que se pueda lograr para la creciente población de ciudadanos de edad avanzada; también a que apoyen la labor de la OMS en pro de un envejecimiento activo y sano mediante nuevas fórmulas de colaboración multisectorial con organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y con organizaciones benéficas, y mediante el establecimiento de una red mundial de fomento de un envejecimiento activo<sup>4</sup>.

**Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento.** Llevada a cabo en Madrid, España, del 8 al 12 de abril de 2002, se adoptó un plan de acción para encarar el reto del envejecimiento en el siglo XXI, centrado en tres direcciones prioritarias: las personas de edad y el desarrollo, la promoción de la salud y el bienestar en la vejez y la creación de entornos propicio y

favorable. Este plan se diseñó con el fin de que sirviera de base para la formulación de políticas y apunta a los gobiernos, a las organizaciones no gubernamentales y a otras partes interesadas las posibilidades de reorientar la manera en que sus sociedades perciben a los ciudadanos de edad, se relacionan con ellos y los atienden<sup>5</sup>.

Dentro de la conferencia y el mismo Plan se reconoce que en el siglo XX se produjo una revolución de la longevidad, la esperanza media de vida al nacer aumentó 20 años desde 1950 al año 2000 y se prevé que para 2050 aumente 10 años más y que al año 2050 el número de personas aumentará de 600 millones a casi 2.000 millones, duplicando su porcentaje de un 10% a un 21%. Se destacó que el grupo de personas de edad que crece más rápidamente es el de los más ancianos, es decir, los que tienen 80 años de edad o más. En el año 2000 su número llegaba a 70 millones y se proyecta que en los próximos 50 años esa cifra aumentaría más de cinco veces.

Transformación demográfica que planteará a todas nuestras sociedades el reto de aumentar las oportunidades de las personas, en particular las oportunidades de las personas de edad de aprovechar al máximo sus capacidades de participar en todos los aspectos de la vida. Por lo que se reconoce que es una prioridad garantizar que en todas partes la población pueda envejecer con seguridad y dignidad, y que puedan continuar participando en sus respectivas sociedades como ciudadanos con plenos derechos<sup>6</sup>.

**Convención Interamericana sobre Derechos Humanos de las Personas Mayores:** Adoptada por primera vez en el año 2015, es un documento que contiene importantes previsiones en relación a la salud de las personas mayores, pero también presenta la afirmación de promover, proteger y asegurar el reconocimiento y el pleno goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, 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. En todo su articulado establecen las pautas y prerrogativas que deben tener en cuenta los Estados con relación a su diseño de legislaciones y políticas públicas en materia de Personas Mayores y establece decisiones y principios guía para que los Estados protejan todos y cada uno de sus derechos.

#### DERECHO COMPARADO

Se expone una relación de instituciones existentes en los países de América del Sur y en otros países referentes de desarrollo de instituciones para la garantía de derechos humanos de las personas mayores:

<sup>3</sup> Resolución 46/91 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. A/RES/46/91. Ejecución del Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento: integración de las personas de edad en el desarrollo. 16 de diciembre de 1991. En: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=%20A/RES/46/91&Lang=S>.

<sup>4</sup> Asamblea Mundial de la Salud, 52. (1999). 52a Asamblea Mundial de la Salud, Ginebra, 17-25 de mayo de 1999: resoluciones y decisiones: anexos. Organización Mundial de la Salud. <http://www.who.int/iris/handle/10665/258908>.

<sup>5</sup> Naciones Unidas. Informe de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento. Madrid. 8 a 12 de abril de 2002. En: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/CONF.197/9>.

<sup>6</sup> Supra Nota 5.

PAÍS	POBLACIÓN TOTAL (Número aproximado de habitantes)	POBLACIÓN DE PERSONAS MAYORES (Número aproximado de habitantes)	INSTITUTOS	AÑO DE CREACIÓN
México	132.4 millones	13 millones (10%)	Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM).	1979
Argentina	44.8 millones	5 millones (11.1%)	Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI).	1971
España	46 millones	8.7 millones (18%)	Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO).	1978
Chile	18.6 millones	3 millones (16%)	Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA).	2002
Estados Unidos	330 millones	50 millones (15%)	National Institute on Aging (NIA).	1978
Canadá	37 millones	6 millones (16.2%)	National Institute of Ageing (NIA).	2016
China	1400 millones	141.4 millones (10.1%)	The Center for Chinese Aging Studies.	2007
Japón	127.4 millones	33 millones (26.6%)	National Institute of Population and Social Security Research.	1996
Gran Bretaña	63 millones	9.5 millones (15%)	National Innovation Centre for Ageing.	2014
Italia	60.6 millones		Italian National Institute of Health and Science on Aging (INRCA).	2012
Alemania	80 millones	16.4 millones (27%)	Leibinz Institute on Aging.	2005
Uruguay	3.5 millones	0.66 millones (18.5)	Instituto Nacional de las Personas Mayores	2012
Guatemala	17.5 millones	1.2 millones (6.86%)	Instituto de la Defensa del Adulto Mayor	En estudio

Colombia, a su vez, tiene una población a la fecha de 49.861.503, de los cuales el 11%, es decir, 5.481.766 son personas mayores de 60 años<sup>7</sup>.

#### DATOS DE ONG, LIBROS Y ESTUDIOS

El envejecimiento poblacional es un fenómeno global con implicaciones en todos los sectores, incluyendo la salud, es un proceso que no tiene precedentes en la historia de la humanidad, consiste en el aumento del porcentaje de personas de 60 años o más, al mismo tiempo que disminuye el porcentaje de niños menores de 15 años. Se prevé que el número de personas mayores de 60 años supere por primera vez el de niños para el año 2036, para luego seguir creciendo hasta 2080<sup>8</sup>.

El número de personas mayores se estima que aumente de 900 a 2.000 millones entre los años 2015 y 2050, incrementándose del 12 al 22% de la población mundial<sup>9</sup>. De acuerdo a publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el segmento de población mayor de 60 años pasó de representar un 6% del total en 1950 a un 10% en 2010, y se prevé que alcanzará el 21% en 2040 y se espera un 36% en 2100.

<sup>7</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Reloj de población. En: <https://www.dane.gov.co/reloj/>.

<sup>8</sup> Naciones Unidas y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Envejecimiento, solidaridad y protección social en América Latina y el Caribe: La hora de avanzar hacia la igualdad*. Santiago de Chile, enero de 2013.

<sup>9</sup> Organización Mundial de la Salud. (2015). *Informe Mundial sobre el envejecimiento y la salud*. WHO/FWC/ALC/15.0. En: <http://www.who.int/ageing/publications/world-report-2015/es/>.

Este proceso devendrá con mayor velocidad en América Latina y el Caribe, por ejemplo, mientras que en Francia en 150 años pasaron del 10 a 20% en la proporción de personas mayores de 60 años, en países como Colombia, este proceso tomará un poco más de 20 años.

En 2010 se registraron aproximadamente 36 personas mayores por cada 100 niños en América Latina y el Caribe. Se proyecta que después del año 2036 esta relación se invierta a favor de las personas mayores, y en el 2040 ya se encontrarán 116 personas mayores por cada 100 menores de 15 años.

Desde una perspectiva internacional cabe resaltar el *Informe Mundial sobre el Envejecimiento y la Salud*, de la Organización Mundial de la Salud, publicado en el año 2015, el cual adopta un enfoque diferente acerca de las implicaciones económicas del envejecimiento de la población; en lugar de presentar los gastos en las personas mayores como un costo, los considera inversiones que facilitan el bienestar y las diversas contribuciones de las personas mayores. Estas inversiones comprenden los gastos en los sistemas de salud, los cuidados a largo plazo y los entornos favorables.

Tomando en consideración esta realidad demográfica, es menester prestar mayor atención a las personas mayores, a sus intereses y necesidades, así como a las contribuciones que pueden seguir haciendo a la sociedad. Además, hay que procurar las condiciones para que efectivamente las personas mayores se conviertan en una fuerza de desarrollo y no sean meros espectadores de la asistencia de la que son objeto.

Este cambio en la pirámide poblacional, conocido como transición demográfica, se relaciona directamente con la disminución en la tasa de fecundidad, natalidad y mortalidad, con un aumento sin precedentes en la expectativa de vida, que implica retos como mayores demandas a los servicios de salud, a la economía y a la seguridad social.

Colombia, al igual que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, presenta una oportunidad demográfica sin precedentes: la disminución de la tasa de dependencia demográfica producto del descenso de la fecundidad, lo que, con las decisiones adecuadas, es una coyuntura propicia para invertir en la expansión de la protección social y el desarrollo de capacidades en todas las edades.

El siglo xx significó para Colombia un proceso de transformación acelerado en muchos aspectos: el crecimiento de la economía y la modernización, la aparición de la industria, la urbanización, el aumento en la cobertura de servicios públicos, la masificación de los medios de comunicación con la inserción en procesos de globalización, todos los cambios, conflictos sociales-culturales asociados con la lucha en pro de los derechos civiles para lograr una mayor participación de la mujer. Las personas que en la actualidad tienen más de 60 años constituyen todos los nacidos en la década de 1950 y han sido beneficiarias y testigos de las ventajas de este modelo de progreso, pero a la vez han sido las víctimas de sus injusticias y desigualdades.

El país cuenta actualmente con unos recursos documentales sin precedentes sobre la situación de las personas mayores. En el ámbito nacional se encuentra la *Política Colombiana de Envejecimiento Humano y Vejez, 2014-2024*, que se estructura con base en seis núcleos conceptuales interrelacionados que implican el compromiso simultáneo tanto del Estado como de la Sociedad y de las Familias: el envejecimiento de la sociedad en interacción con los cursos de vida, los derechos humanos, el envejecimiento activo, la longevidad, la protección social integral y la organización del cuidado; se encuentra orientada a garantizar los derechos y atender integralmente las necesidades, demandas y capacidades de las personas mayores, como sujetos de especial protección constitucional.

Por su parte, la *Encuesta Nacional de Salud, Envejecimiento y Vejez, SABE Colombia*, ejecutada entre 2014 y 2015<sup>10</sup>, ofrece una caracterización actualizada y de fuentes primarias sobre la situación actual de la población de personas mayores en Colombia, explora interdisciplinariamente diversos aspectos que intervienen en el fenómeno del envejecimiento y la vejez de la población colombiana; sus resultados le proporcionan al país información clave para proyectar las necesidades

de la atención en salud que logre optimizar la participación, protección, seguridad social y para planificar la respuesta del Estado ante eventos asociados al rápido crecimiento de esta población en el país. La *Misión Colombia Envejece*, un documento realizado entre 2014 y 2015, contiene el resultado de entrevistas con personas y organizaciones de la sociedad civil, que llega desde lo teórico y lo empírico a importantes conclusiones para el país y su población que envejece.

Hoy en Colombia hay más viejos que nunca antes. Colombia, al igual que los demás países de Latinoamérica, enfrenta el fenómeno del envejecimiento poblacional y sus consecuencias. La transición demográfica que vive el país puede ser considerada que está en su fase avanzada y, aún más importante, que se acentuará en las próximas décadas según se evidencia en las proyecciones de los datos nacionales. En particular, el aumento en la proporción de personas mayores de 60 años superó las expectativas de las proyecciones demográficas y se espera un incremento continuado en este grupo de la población<sup>11</sup>.

Las transformaciones demográficas implican cambios cuantitativos y cualitativos en las modalidades de organización y moldeamiento de las sociedades. En última instancia, la transición demográfica lleva a replantearse el equilibrio en la ecuación Estado-mercado-familia puesto que, a medida que cambia la distribución por edades de la población, hay que replantear la manera en que estos tres agentes intervienen en la provisión de bienestar y en el desarrollo de capacidades<sup>12</sup>.

En Colombia existe una mayor proporción de mujeres mayores de 60 años (54.5%), que hombres (45.5%); este fenómeno, llamado “feminización del envejecimiento”, es más evidente en Bogotá y en las ciudades principales, con índices entre 110 y 140 mujeres por cada 100 hombres mayores de 60 años. Del total de las personas mayores de 60 años, el 57.2% se encuentra en la década entre los 60 y los 69 años, el 30.2% se encuentra en la década entre los 70 y 79 años y el 12.6% tiene 80 o más años. La mayor proporción de personas mayores reside en la zona urbana (78.1%)<sup>13</sup>.

“En cuanto a la distribución demográfica, la mayor proporción de personas mayores se encuentra en la Región Central (27.1%), Atlántico (19%), Oriental (17.9%), Pacífico (17.5%), Bogotá (17%), Orinoquia y Amazonia (1.4%)”<sup>14</sup>.

*“El nivel educativo es fundamental en la estructura socioeconómica de las poblaciones y por ende, en la salud de las mismas, se reporta que quienes tienen niveles de educación altos tienden a presentar mayores niveles de ingresos, mayor acceso a los servicios de salud y menor riesgo de morbilidad y mortalidad. El promedio de la*

<sup>10</sup> Ministerio de Salud. *Encuesta Nacional de Salud, Envejecimiento y Vejez, SABE Colombia. 2014 y 2015*. En: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/Biblioteca-Digital/RIDE/VS/ED/GCFI/Resumen-Ejecutivo-Encuesta-SABE.pdf>.

<sup>11</sup> Supra nota 10.

<sup>12</sup> Supra nota 8.

<sup>13</sup> Supra nota 10.

<sup>14</sup> Supra nota 10.

*población de personas mayores alcanza 5.5 años de escolaridad en Colombia, el 16.5% no tiene ningún nivel educativo, el 53% tiene la primaria como mayor grado educativo alcanzado, el 19.1% ha aprobado el bachillerato, el 4.5% estudios técnicos y 6.4% alcanza el nivel universitario*<sup>15</sup>.

*“Los diferentes tipos de regímenes de afiliación en salud exponen a la población a inequidades en el acceso a los servicios de salud, lo cual se traduce en resultados de salud a favor de aquellos con mayores coberturas. Las personas mayores se encuentran afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud, de las cuales el 48.9% está afiliadas al régimen contributivo, 46.8% al régimen subsidiado, 0.4% al régimen de excepción, 1.6% al régimen especial y 2.2% no se encuentran afiliados al Sistema”*<sup>16</sup>.

En lo referente a la posición socioeconómica, se da una relación indirecta con el envejecimiento funcional y un mayor riesgo de muerte. Las zonas más pobres donde viven las personas mayores tienen una reducción de hasta 6 años en su expectativa de vida. Según cifras, cerca del 28.4% viven en estrato 1, un 39.7% reside en estrato 2, el 29.9% en los estratos 3 y 4 y solo 2% vive en los estratos 5 y 6<sup>17</sup>.

Además, las personas mayores que cuentan con un menor ingreso tienen una mayor probabilidad de perder su calidad de vida. Cerca de una cuarta parte de la población de personas mayores indica que no ha recibido dinero en el último mes. El 54.9% de la población de personas mayores indica que recibe menos de un smlmv, el 14% recibe entre 1 y 2 SMLMV y el 9.5% recibir entre tres o más smlmv; a esto se debe indicar que las personas de menores ingresos corresponden a mujeres. Como fuente principal fuente de ingresos en los hombres se reporta el trabajo o la pensión, mientras que en el caso de las mujeres se reportan solo aportes de familiares en el país. Las personas mayores reportan haber trabajado un promedio de 35.9 años, los hombres reportan mayor cantidad de años de trabajo<sup>18</sup>.

El 45.4% de las personas entre 60 a 64 años trabaja, mientras que entre los mayores de 80 años solo 6.4% lo hacen. Así mismo, solo una de cada tres personas mayores de 80 años (31.1%), recibe subsidios del Estado. En total, solo el 11.7% de las personas mayores de la zona rural tienen pensión, mientras que en la zona urbana 33.2% la tienen<sup>19</sup>.

La problemática en Colombia radica en que las instituciones aún no se han adaptado a la nueva

composición por edades de la población, y continúan funcionando sobre la base de un imaginario asentado en la niñez o en la juventud. Es decir, cualquier persona está expuesta a sufrir situaciones de pobreza, invisibilidad o fragilización por el solo hecho de pertenecer al grupo etario de 60 años y más<sup>20</sup>.

Actualmente, Colombia cuenta con 100 médicos especialistas en geriatría, 50 médicos residentes en formación y 2.700 gerontólogos. De acuerdo con el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), existen dos programas activos de pregrado de Gerontología en la Universidad del Quindío y la Universidad Católica de Oriente; un programa de especialización en Psicogerontología de la Institución Universitaria de Envigado y un programa de maestría en Gerontología, envejecimiento y vejez, de la Universidad de Caldas; también una especialización en gerencia de servicios gerontológicos de la Fundación Universitaria del Área Andina. En cuanto a programas de formación en geriatría, existen cuatro programas en el país: especialidad en Geriatría de la Universidad Nacional de Colombia, especialización en Medicina interna - geriatría de la Universidad de Caldas, especialización en Geriatría de la Universidad del Valle y especialización en Geriatría de la Pontificia Universidad Javeriana.

La Asociación Colombiana de Gerontología y Geriatría (ACGG) es una entidad constituida en octubre de 1973 en la ciudad de Bogotá, como una asociación civil, autónoma, de carácter científico, apolítica y sin ánimo de lucro. La ACGG ha trabajado en equipo para impulsar de manera estratégica e intersectorial el crecimiento y desarrollo de la Gerontología y la Geriatría a través de la producción, utilización, transferencia y divulgación de conocimientos sobre el envejecimiento y la vejez, buscando promocionar un envejecimiento activo, saludable y digno en el país. En la ACGG hay 214 asociados de múltiples disciplinas (60 geriatras, 15 gerontólogos, 2 médicos gerontólogos y 45 médicos residentes en formación)<sup>21</sup>.

El creciente consenso internacional en torno a ello proporciona también una justificación objetiva y razonable para la adopción de medidas especiales o afirmativas y, en su caso, de ajustes específicos que sean proporcionales a la finalidad de alcanzar la igualdad sustantiva de estas personas y protegerlas frente a situaciones de vulnerabilidad.

Asimismo, se observa una adaptación lenta del sistema de salud a los cambios de la demanda surgidos a partir de la dinámica demográfica, epidemiológica y tecnológica, lo que se traduce en un incremento de costos y gastos de la atención de la salud y la falta de acceso a los servicios de salud oportunos y de calidad para toda la población. Además, la cobertura de atención en salud es desigual y, aun cuando las

<sup>15</sup> Supra nota 10.

<sup>16</sup> Supra nota 10.

<sup>17</sup> Supra nota 10.

<sup>18</sup> Supra nota 10.

<sup>19</sup> Supra nota 10.

<sup>20</sup> Supra nota 10.

<sup>21</sup> <http://acgg.org.co/>

personas mayores cuentan con seguros de salud, ello no implica que puedan acudir a un centro médico cuando lo necesitan.

La posibilidad de obtener medicamentos a un costo accesible y recibir efectivamente y de manera adecuada la prestación del servicio en salud para sus necesidades, así como cuidados de enfermedades crónicas de larga duración fiscalizados y en los que se respeten los derechos y libertades fundamentales cuando aumenta la dependencia, son asuntos que preocupan a la generación actual de personas mayores cuando ven afectada su autonomía<sup>22</sup>.

Por otra parte, las estructuras familiares han experimentado cambios a causa del avance de la transición demográfica y, a medida que la población envejece, aumenta el porcentaje de hogares con presencia de personas de edad. Hasta ahora, la familia ha proporcionado apoyo a sus miembros de mayor edad, por lo que se ha configurado como la entidad responsable de su cuidado e integración social. Sin embargo, la disminución del tamaño de la familia, la diversificación de las últimas décadas y la sobrecarga de tareas ocasionada por asumir nuevas responsabilidades en un ámbito de creciente debilidad del Estado derivan en una institución familiar con demandas excesivas que difícilmente puede cumplir con todas las funciones asignadas si no cuenta con el apoyo necesario. Lo anterior refleja la urgente necesidad de empeñarse en avanzar hacia una mayor igualdad y protección para todos los ciudadanos y ciudadanas, con independencia de su edad<sup>23</sup>.

Es preocupante entonces que se prevé un escenario en que se prevé una aceleración del crecimiento de la población de personas mayores de 60 años durante las próximas décadas, produciendo un incremento de los índices de envejecimiento y de dependencia demográfica. De manera contraria, la población más joven no ha entrado de lleno a la fuerza laboral con la educación y capacidad productiva necesaria para beneficiarse del primer dividendo demográfico que permite impulsar el crecimiento económico.

El desafío actual es romper con la clásica visión del envejecimiento como un problema para convertirlo en una oportunidad, la que surgirá de la acción concertada y efectiva de los poderes públicos y los ciudadanos. En esta medida, el Estado debe ser capaz de asumir una gestión estratégica, con una mirada de largo plazo del desarrollo, capaz de ocuparse de incrementar la participación en los beneficios económicos de los sectores excluidos y vulnerables, desarrollar políticas públicas que suministren bienes y protección social y revierta la fuerza de la desigualdad que se reproduce en el seno de los mercados y las familias.

El rol del Estado debe ser más protagónico y dinámico para trabajar en la prevención de los efectos del rápido envejecimiento de la población en los sistemas de protección social y en la introducción de nuevos dispositivos para incrementar su cobertura y su calidad a fin de atender a las necesidades durante toda la vida, en especial frente a las personas mayores y los nuevos riesgos.

Por todo lo anterior, Colombia necesita una entidad del Estado en su orden nacional, que promueva, proteja y asegure el reconocimiento y el pleno goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, 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.

El Instituto Colombiano de las Personas Mayores sería ese ente del Estado colombiano que garantice el bienestar de las personas mayores, el reconocimiento de sus derechos y se responsabilice por brindar las oportunidades necesarias para su envejecimiento activo y saludable, será el órgano independiente que trabaje por el abordaje integral de las personas mayores a través de la atención de sus necesidades y una entidad que promoverá su desarrollo humano, brindándoles atención integral para alcanzar niveles de bienestar y alta calidad de vida en el marco de una sociedad incluyente. En este sentido, se orientará a garantizar la investigación para el entendimiento de la naturaleza del envejecimiento y sus procesos y enfermedades, con el objetivo de la creación de nuevos modelos de atención en salud específicos para la población de personas mayores en Colombia.

## REFERENCIAS

### LEGISLACIÓN

- **Constitución Política de Colombia** (1991). Asamblea Nacional Constituyente, Bogotá, Colombia, 6 de julio de 1991.
- **Ley 1893 de 2018**, por medio de la cual se modifica el artículo 1025 del Código Civil.
- **Ley 1850 de 2017**, por medio de la cual se establecen medidas de protección al adulto mayor en Colombia, se modifican las Leyes 1251 de 2008, 1315 de 2009, 599 de 2000 y 1276 de 2009, se penaliza el maltrato intrafamiliar por abandono y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* 50299 de julio 19 de 2017.
- **Ley 1315 de 2009**, por medio de la cual se establecen las condiciones mínimas que dignifiquen la estadía de los adultos mayores en los centros de protección, centros de día e instituciones de atención. *Diario Oficial* 47409 de julio 13 de 2009.
- **Ley 1276 de 2009**, a través de la cual se modifica la Ley 687 del 15 de agosto de 2001 y se establecen nuevos criterios de atención integral del adulto mayor en los centros vida. *Diario Oficial* 47223 de enero 5 de 2009.

<sup>22</sup> Supra nota 8.

<sup>23</sup> Supra nota 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. 27 de noviembre de 2008. *Diario Oficial* No. 47186 de 27 de noviembre de 2008.
- **Ley 1171 de 2007**, por medio de la cual se establecen unos beneficios a las personas adultas mayores. *Diario Oficial* 46835 de diciembre 7 de 2007.
- **Ley 687 de 2001**, por medio de la cual se modifica la Ley 48 de 1986, que autoriza la emisión de una estampilla pro dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, instituciones y centros de vida para la tercera edad, se establece su destinación y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* 44522 de agosto 18 de 2001.
- **Ley 319 de 1996**, por medio de la cual se aprueba el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “*Protocolo de San Salvador*”, suscrito en San Salvador el 17 de noviembre de 1988. *Diario Oficial* 42884, de 24 de septiembre de 1996.
- **Ley 29 de 1975**, por el cual se faculta al Gobierno nacional para establecer la protección a la ancianidad y se crea el Fondo Nacional de la Ancianidad Desprotegida. Septiembre 25 de 1975. *Diario Oficial* 34420 de 14 de octubre de 1975.
- **Decreto 345 de 2010**, por medio del cual se adopta la Política Pública Social para el Envejecimiento y la Vejez en el Distrito Capital.
- **Decreto número 77 de 1987**, por el cual se expide el Estatuto de Descentralización en beneficio de los municipios. *Diario Oficial* 37757 de enero 15 de 1987.
- **Decreto número 2011 de 1976**, por el cual se organiza la protección nacional a la ancianidad. *Diario Oficial* 34664 de 28 de octubre de 1976.

#### JURISPRUDENCIA

- **Corte Constitucional.** Sentencia T-1081 de 2001 M. P.: Marco Gerardo Monroy Cabra. Referencia: expediente T-473577.
- **Corte Constitucional.** Sentencia T-540 de 2002. Magistrada Ponente. Clara Inés Vargas Hernández. Referencia: expediente T-576671.
- **Corte Constitucional.** Sentencia T-180 de 2013. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Referencia: expediente T-3.735.090.

#### INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

- Asamblea Mundial de la Salud, 52 (1999), 52ª Asamblea Mundial de la Salud, Gine-

bra, 17-25 de mayo de 1999: resoluciones y decisiones: anexos. Organización Mundial de la Salud. <http://www.who.int/iris/handle/10665/258908>.

- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). En: [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm).
- Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. 2015. Organización de los Estados Americanos.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948.
- Naciones Unidas. Informe de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento. Madrid. 8 a 12 de abril de 2002. En: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/CONF.197/9>.
- Naciones Unidas y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Envejecimiento, solidaridad y protección social en América Latina y el Caribe: La hora de avanzar hacia la igualdad. Santiago de Chile, enero de 2013.
- Organización Mundial de la Salud. (2015). Informe Mundial sobre el Envejecimiento y la Salud. WHO/FWC/ALC/15.0. En: <http://www.who.int/ageing/publications/world-report-2015/es/>.
- Organización Mundial de la Salud (2017). Convención interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores: derechos humanos relacionados con la salud.
- Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento. Viena, Austria. Asamblea Mundial Sobre el Envejecimiento. 26 julio a 6 de agosto de 1982. En: [http://www.sld.cu/galerias/pdf/sitios/gericuba/plan\\_de\\_accion\\_internacional\\_de\\_viena\\_sobre\\_el\\_envejecimiento.pdf](http://www.sld.cu/galerias/pdf/sitios/gericuba/plan_de_accion_internacional_de_viena_sobre_el_envejecimiento.pdf).
- Resolución 46/91 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. A/RES/46/91.

Ejecución del Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento: integración de las personas de edad en el desarrollo. 16 de diciembre de 1991. En: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=%20A/RES/46/91&Lang=S>.

#### OTROS

- Gaviria, Alejandro. Ministro de Salud y Protección Social. Congreso El Envejecimiento, un Camino con Futuro. Martes, 17 de julio de 2018.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Reloj de población. En: <https://www.dane.gov.co/reloj/>.

- Estudio Nacional de Salud, Bienestar y Envejecimiento. Sabe.

2015. En: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/GCFI/Resumen-Ejecutivo-Encuesta-SABE.pdf>.

- Envejecimiento demográfico. Colombia 1951-2020. Dinámica demográfica y estructuras poblacionales. Ministerio de Salud y Protección Social. Bogotá, D. C., abril 2013.
- Guía de Centros Residenciales para Personas Mayores en Situación de Dependencia. En: [http://www.oiss.org/IMG/pdf/GUIA\\_de\\_CENTROS\\_de\\_DIA\\_prog-Ib-def.pdf](http://www.oiss.org/IMG/pdf/GUIA_de_CENTROS_de_DIA_prog-Ib-def.pdf).
- Fundación Saldarriaga Concha y Fedesarrollo (2015). Misión Colombia Envejece:

Resumen Ejecutivo. Editorial Fundación Saldarriaga Concha. Bogotá, D. C. Colombia.

- Ministerio de Salud. Encuesta Nacional de Salud, Envejecimiento y Vejez, SABE Colombia. 2014 y 2015. En:

<https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/GCFI/Resumen-Ejecutivo-Encuesta-SABE.pdf>.

- Ministerio de Salud y Protección Social. Política Colombiana de Envejecimiento Humano y Vejez 2014-2024.

- Organización Panamericana de la Salud. En:

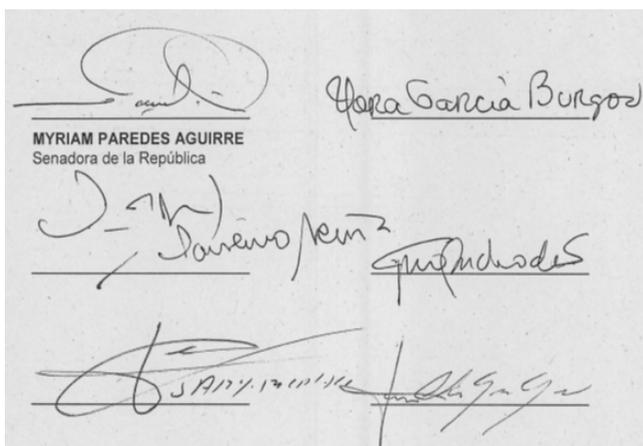
[https://www.paho.org/hq/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13634%3Ahealthy-aging&catid=9425%3Ahealthy-aging&Itemid=42449&lang=es](https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=13634%3Ahealthy-aging&catid=9425%3Ahealthy-aging&Itemid=42449&lang=es).

3Ahealthy-aging&catid=9425%3Ahealthy-aging&Itemid=42449&lang=es.

- U. S. Department of Health and Human Services. National Institutes of Health (NIH)

and National Institute on Aging. An Aging World: 2015. International population reports.

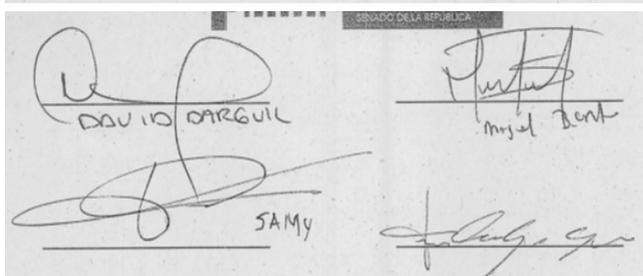
Cordialmente,



MYRIAM PAREDES AGUIRRE  
Senadora de la República

Juan Diego Gómez

Laureano Acuña Gómez



DAVID BARGUIL

Miguel Barreto

SAMY

## SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 25 del mes de julio del año 2018 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 43, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por los honorables Senadores *Myriam Paredes Aguirre, Juan Diego Gómez J., Laureano Acuña D., Carlos Andrés Trujillo, Nora García Burgos, Eduardo Enríquez Maya, Esperanza Andrade S., David Barguil Assis, Miguel Ángel Barreto, Juan Samy Merheg Marún, Juan Carlos García Gómez.*

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 25 de julio de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 43 de 2018 Senado, *por medio de la cual se crea el Instituto Colombiano de las Personas Mayores (ICPM)*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Myriam Paredes Aguirre, Juan Diego Gómez, Laureano Acuña Gómez, Carlos Andrés Trujillo, Nora García Burgos, Eduardo Enríquez Maya, Esperanza Andrade, David Barguil Assis, Miguel Ángel Barreto, Samy Merheg Marún, Juan Carlos García Gómez.* La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco*

## PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 25 de julio de 2018

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Cuarta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso.*

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Ernesto Macías Tovar.*

Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## OBJECIONES PRESIDENCIALES

### **OBJECCIÓN PRESIDENCIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 92 DE 2016 SENADO, 324 DE 2017 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica la Ley 599 de 2000 y se crean los tipos penales de abigeato y abigeato agravado.*

Doctor

EFRAÍN CEPEDA SARABIA

Presidente

Honorable Senado de la República

Ciudad.

**Asunto: proyecto de ley número 92 de 2016 Senado, 324 de 2017 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 599 de 2000 y se crean los tipos penales de abigeato y abigeato agravado.**

Respetado señor Presidente:

En atención a la comunicación remitida por la Secretaría General de esa honorable Corporación mediante la cual se envía el proyecto de la referencia, me permito devolver por razones de inconveniencia la mencionada iniciativa parlamentaria.

#### **RAZONES DE LA OBJECCIÓN**

##### **1. DEL OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

La propuesta legislativa en estudio modifica algunos artículos del Código Penal para darle autonomía al delito de abigeato, en la medida que hoy día es considerado como una causal de agravación del delito de hurto.

En un segundo aspecto, elimina el tipo penal de alteración, desfiguración y suplantación de marcas de ganado previsto en el artículo 243 de la Ley 599, para convertirlo en una causal de agravación para el tipo penal de abigeato.

Bajo esta perspectiva, el proyecto contiene disposiciones que se enmarcan dentro de la protección que el Estado colombiano debe a la propiedad privada y, en particular, a la que se ejerce sobre los semovientes, como desarrollo del artículo 58 constitucional que garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos conforme a las leyes.

Por otra parte, las sanciones que ahora se proponen para el nuevo delito de abigeato son compatibles con la Constitución Política, en tanto que se han fijado penas de prisión y multa, ambas compatibles con el diseño del Estado de derecho.

No obstante, para el Gobierno nacional el proyecto de ley resulta inconveniente, bajo los siguientes argumentos.

##### **2. DEJA SIN PROTECCIÓN EL HECHO DE ALTERAR, DESFIGURAR O SUPPLANTAR MARCAS DE GANADO, ASÍ COMO EL HECHO DE QUE ALGUIEN MARQUE SEMOVIENTES QUE NO LE PERTENECEN**

Esta conclusión se deriva del hecho de que el actual artículo 243 de la Ley 599 que contiene la

descripción típica para quien altere, desfigure o suplante marca de ganado ajeno, es sustituido por el nuevo delito de abigeato en sus diversas modalidades (simple y agravado), en tanto que, las conductas descritas en la norma vigente, apenas constituirán una causal de agravación punitiva.

Esta modificación se inscribe, ciertamente, dentro de la libertad de configuración del legislador, pero el ejercicio de esa facultad puede resultar contraproducente a los efectos buscados, habida cuenta que el comportamiento del hurto de ganado —que aspira a sancionar el naciente delito—, ya se encuentra previsto como delito en la legislación actual, lo mismo que, también constituye una conducta delictuosa la alteración de las marcas de ganado del artículo 243 actual, por lo que, los atentados contra la propiedad de las especies de ganado se encuentra doblemente fortalecida en el ordenamiento actual, lo que no ocurría con la iniciativa legislativa ya que desaparece como delito autónomo la alteración de marcas.

En consecuencia, la defensa de los bienes jurídicos se verían menguados, tropezando de manera evidente con los propósitos legislativos que apuntan precisamente a robustecer la protección a la propiedad privada.

##### **3. EL PROYECTO DE LEY BAJO ESTUDIO NO GUARDA COHERENCIA SISTEMÁTICA CON EL CONTENIDO DEL CÓDIGO PENAL EN RELACIÓN CON LAS PENAS ASIGNADAS AL DELITO DE ABIGEATO**

Por este aspecto, se tiene que de acuerdo con la legislación vigente, el delito de abigeato con violencia sobre las cosas, recogido por el artículo 241 numeral 8 de la Ley 599, estaría sancionado con una pena de prisión entre 108 y 294 meses, mientras que en el proyecto de ley esta sanción sería entre 96 y 198 meses en las hipótesis agravadas.

Por su parte, el mismo delito de abigeato con violencia sobre las personas, actualmente está sancionado con prisión entre 144 y 336 meses, conducta que se castigaría con prisión entre 112 y 216 meses en aplicación del proyecto sometido a estudio.

Significa lo anterior, que las penas actuales son aún más altas a las propuestas, pero definitivamente se quiere llamar la atención que de acuerdo con los principios de política criminal que ha venido construyendo el Consejo Superior de Política Criminal, puede afirmarse que las sanciones propuestas resultan drásticas respecto de la conducta que se quiere reprimir, porque la máxima sanción aplicable corresponde a las tres cuartas partes de la que se asigna en la legislación penal como pena máxima del homicidio (artículo 103 de la Ley 599) y supera con mucho las penas, por ejemplo, de las lesiones personales con perturbación funcional permanente (artículo 114 del Código Penal) que apenas está penado con prisión máxima de 144 meses, o la de lesiones con agentes químicos, ácido y/o sustancias similares (artículo 116A) que tiene prevista

prisión máxima –en su modalidad simple– de 240 meses.

Una legislación razonable, que respete –como debe hacerlo– el principio de proporcionalidad y resulte coherente con el sistema de penas que se pretende lograr a partir de la construcción de principios de política criminal compatibles con la Constitución Política, debe desarrollar el citado principio, en lugar de mantener las inconsistencias punitivas que por virtud del desarrollo legislativo se han venido insertando en nuestra legislación, en desmedro de la justicia y del respeto a la jerarquía que debe regir entre los diversos bienes jurídicos protegidos por el derecho penal.

En este sentido, se pronunció en su momento, el Consejo Superior de Política Criminal cuando estudió este proyecto de ley, advirtiendo la inconveniencia de la iniciativa legislativa (Concepto 20 de 2016).

Vinculado a lo anterior, y siguiendo el concepto emitido por el Consejo Superior de Política Criminal, resulta importante también destacar que el proyecto no plantea ninguna previsión para que efectivamente los nuevos tipos penales reemplacen a aquellos que se consideran un factor de inseguridad jurídica. En otras palabras, además de la creación de las modalidades mencionadas por fuera de la codificación, las que en este momento están codificadas y son aplicables a esta modalidad de hurto se mantienen intactas<sup>1</sup>, lo que generaría una situación en la que existirían normas distintas que regulan un mismo caso.

#### 4. LA EXCLUSIÓN DE BENEFICIOS

El proyecto de ley, junto con la reforma al Código Penal, modifica, además, el Código de Procedimiento Penal, con el propósito de eliminar, para los autores del delito de abigeato, institutos jurídicos tales como la detención domiciliaria (artículo 5° del Proyecto), la suspensión condicional de la ejecución de la pena, la prisión domiciliaria y los demás beneficios judiciales o administrativos.

Estas disposiciones, en opinión del Gobierno resultan altamente inconvenientes, en razón de que imponen, como medidas obligatorias, el internamiento del imputado y del sentenciado en centros de reclusión, con lo cual se incrementan los factores que están generando la persistente violación de los derechos humanos a las personas privadas de la libertad, según lo ha reconocido en numerosas ocasiones la Corte Constitucional.

El sistema de exclusión de beneficios, por otra parte, no resulta compatible con un modelo de procedimiento acusatorio, en el que se privilegia la colaboración del imputado en la resolución de los asuntos de que conocen los jueces penales, lo cual lleva consigo la correspondiente rebaja punitiva. Otorgamiento de beneficios que proporcionan ventajas a la administración de justicia y a la sociedad en general, ya que se eliminan

trámites judiciales, se atiende con mayor eficiencia a la pronta y cumplida justicia, y se obtiene información relevante para la evitación de nuevos delitos o para la continuación de los que estén en marcha.

En este sentido, en varias ocasiones el Consejo Superior de Política Criminal se ha mostrado adverso a la eliminación de los beneficios propios del sistema acusatorio y ha señalado que una política más coherente es la de conceder al juez las facultades para que, en cada caso concreto, determine si el acusado debe ser recluso en un establecimiento carcelario, de forma que se pueda hacer un uso más racional de la medida de aseguramiento y de la pena.

Si el legislador persistiere en el modelo de exclusión de beneficios para algunos autores de delitos, debe reducirse al máximo dicha restricción, para que opere exclusivamente respecto de los delitos más graves tales como el genocidio, la desaparición forzada y los crímenes de acuerdo con el derecho internacional, figuras delictivas que tienen especial régimen en el derecho internacional penal.

Es necesario reconocer, sin embargo, que la exclusión de beneficios contemplada en el proyecto de ley tendrá poco impacto en la población carcelaria, si se atiende a los indicadores actuales de personas privadas de la libertad por delitos de abigeato.

Aun cuando resulta muy difícil calcular las cifras porque no se cuenta con estadísticas desagregadas en este campo específico de las conductas delictivas, podría preverse un aumento de la población penitenciaria y carcelaria con base en las noticias criminales que actualmente tiene la Fiscalía General de la Nación, lo que da un guarismo de 788 casos en los últimos cinco años, por lo que podría preverse que si en todo ellos no hay más de un imputado, la población privada de la libertad tendría un aumento en igual número de personas. Las cifras son mayores si se tienen en cuenta las estadísticas publicadas en su página por la Policía Nacional, entidad para la cual entre el 1° de enero y el 31 de mayo de 2018 se registraron 1390 casos de abigeato.

Cualquiera que sea la situación que se acoja, la cantidad de personas indiciadas por el tipo penal de abigeato pueden ser un factor más de congestión del sistema carcelario y penitenciario, lo que demanda inversiones que han de hacerse en el sistema, para atender cabalmente este incremento.

Recapitulando, el Gobierno nacional considera que el proyecto de ley resulta inconveniente a la luz de la coherencia y racionalidad de la política criminal, específicamente, desde el punto de vista de la diferente protección del bien jurídico, la proporcionalidad de las penas y la posible incidencia de su aplicación en el incremento del hacinamiento carcelario.

Reiteramos a los Honorables Congresistas nuestros sentimientos de consideración y respeto. Cordialmente,

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro de Justicia y del Derecho,

*Enrique Gil Botero.*

<sup>1</sup> En especial el numeral 8 del artículo 241 del Código Penal de las circunstancias de agravación punitiva del hurto.

1.1  
Bogotá D.C.  
Honorable Senador  
**MANUEL GUILLERMO MORA JARAMILLO**  
Comisión Quinta Constitucional Permanente  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 N° 8—88  
Ciudad

**Asunto:** Comentarios a la ponencia para tercer debate al Proyecto de Ley No. 210 de 2018 Senado, 110 de 2017 Cámara, "por medio de la cual se regula y prohíbe el ingreso, comercialización y uso de bolsas y otros materiales plásticos en el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina e islas Menores que lo componen, y se dictan otras disposiciones".

Respetado Presidente,

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente a la ponencia para tercer debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

De acuerdo con el artículo 1 del Proyecto de Ley, este tiene por objeto "(...) establecer medidas de reducción del impacto ambiental producido por el ingreso, comercialización y uso de algunos materiales plásticos en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina".

Para el efecto, el artículo 8 del Proyecto de Ley busca crear el Sistema de Seguimiento, Monitoreo, Control, Evaluación y Vigilancia, el cual refiere en los siguientes términos:

**"Artículo 8°. Sistema de seguimiento, monitoreo, control, evaluación y vigilancia.** La Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Coralina), junto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andrés" (Invermar) deberán diseñar e implementar un Sistema de Seguimiento, Monitoreo, Control y Evaluación del cumplimiento de esta ley...".

Con el fin de evaluar el impacto fiscal de la medida propuesta, este Ministerio solicitó concepto presupuestal de la creación de este sistema al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Sin embargo, al no recibir esta información, esta Cartera considera que la creación del sistema que se propone en el Proyecto de Ley representaría costos del orden de **\$413,9 millones de pesos**, de acuerdo con los cálculos realizados por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Coralina), si el sistema entrara en funcionamiento en el año 2018.

Igualmente, este Ministerio elaboró la proyección del impacto fiscal para los próximos diez (10) años del presente Proyecto de Ley, el cual asciende a **\$5.490,22 millones de pesos**, siguiendo los lineamientos del Marco Fiscal de Mediano Plazo (Tabla No. 1). Cabe resaltar que estos recursos no se encuentran contemplados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto del Sector.

GOBIERNO DE COLOMBIA		MINHACIENDA										
Tabla 1. Estimación del impacto fiscal del Proyecto de Ley No. 110 de 2017 - Cámara, 210 de 2018 - Senado para diez (10) años. Proyección del Costo del Sistema de seguimiento, monitoreo, control, evaluación y vigilancia.												
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	TOTAL
Proyección del Sistema de Seguimiento <sup>1</sup>	413,92	427,8	443,2	460	478	496,7	515,7	534,7	553,6	573,2	593,4	5490,22
PIB Interno Real (variación porcentual)	2,5	3,3	3,6	3,8	3,9	3,9	3,8	3,7	3,5	3,5	3,5	

<sup>1</sup>Cifras en millones de pesos. Cálculos realizados por la Dirección General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Adicionalmente, de acuerdo con la Ley 1473 de 2011<sup>1</sup>, es importante resaltar que el Gobierno Nacional debe reducir el resultado fiscal estructural hasta llegar al -1% del PIB, siendo la meta de -1,9% del PIB o menos en 2018 (regla fiscal). Así mismo, debe destacarse que el Proyecto de Ley no incluye en su exposición de motivos la fuente de ingresos adicional o sustituta para el financiamiento de los costos que genere la iniciativa, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 7 de la Ley 819 de 2013<sup>2</sup>.

Sin embargo, teniendo en cuenta que la creación de un Sistema de Seguimiento, Monitoreo, Control, Evaluación y Vigilancia es una propuesta que generaría un impacto ambiental significativo en el ecosistema del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, al controlar el ingreso y manejo de materiales plásticos, este Ministerio sugiere que los recursos que financien esta propuesta sean con cargo a los previstos en el presupuesto de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (CORALINA).

Por lo expuesto, esta Cartera solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

*Paula Acosta*

**PAULA ACOSTA**  
Viceministra General  
DGPNN

DFCMG/IAAPC  
UJ-832/18

Con Copia a:

- H.R. Jack Housini Jaller – Autor
- H.S. Juan Diego Gómez Jiménez – Ponente
- H.S. Milton Rodríguez Sarmiento – Ponente
- H.S. Daniel Alberto Cabrales Castillo – Ponente

Dra. Delcy Hoyos Abad – Secretaria de la Comisión Quinta del Senado

<sup>1</sup> "Por medio del cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones".

<sup>2</sup> "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones".

## CONTENIDO

Gaceta número 573 - Viernes, 3 de agosto de 2018

### SENADO DE LA REPÚBLICA

#### NOTAS ACLARATORIAS

	Págs.
Nota aclaratoria al Proyecto de ley número 12 de 2018 Senado, por medio del cual se establecen lineamiento para la implementación de las escuelas para padres y madres en las instituciones de educación preescolar, básica y media del país, se deroga la Ley 1404 de 2010 y se dictan otras disposiciones. ....	1
Nota aclaratoria al Proyecto de ley número 43 de 2018 Senado, por medio de la cual se crea el Instituto Colombiano de las Personas Mayores (ICPM). ....	5

#### OBJECIONES PRESIDENCIALES

Objeción presidencial al Proyecto de ley número 92 de 2016 Senado, 324 de 2017 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 599 de 2000 y se crean los tipos penales de abigeato y abigeato agravado. ....	22
---	----