

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NO. _____

“POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE UN PROGRAMA SOLIDARIO PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS ADULTOS MAYORES MÁS VULNERABLES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

Introducción

La propuesta de ley para el fortalecimiento de un programa solidario para la protección de adultos mayores vulnerables encuentra su justificación en una serie de hallazgos preocupantes sobre el sistema pensional colombiano, que revelan profundas brechas en cobertura, equidad y sostenibilidad. Según datos del DANE (2021) citados en la Ponencia para Segundo Debate del Proyecto de Ley No. 293 de 2023 Senado¹, Colombia cuenta con una población total de 51.105.810 habitantes, de los cuales 7.107.914 son mayores de 60 años. En el momento de la promulgación de la Ley 100, solo el 20% de la población estaba cubierta, una cifra significativamente menor en comparación con el promedio de cobertura de América Latina del 61.2%.

Cobertura Pensional Actual y sus Desafíos

En el mismo sentido, según Parra et al. (2020)², solo el 24% de los adultos mayores en Colombia acceden a una pensión, lo cual destaca la limitada cobertura del sistema. Esta situación se ve exacerbada por la baja tasa de cotizantes, que no supera el 40% del total de afiliados, y por el hecho de que aproximadamente el 60% de estos cotizantes no logra cumplir con los requisitos para pensionarse. La tasa de fidelidad al sistema, que mide la proporción de cotizantes activos, se mantuvo en promedio alrededor del 37% entre 2004 y 2019, subrayando la inestabilidad laboral y la dificultad para mantener contribuciones regulares al sistema pensional (Parra et al., 2020).

La Disparidad en el Mercado Laboral

Adicionalmente, la estructura del mercado laboral agudiza estos problemas. En 2012, mientras que los asalariados representaban el 60,9% de los cotizantes, los trabajadores independientes, que constituían el 45,6% de la población ocupada, apenas alcanzaban una tasa de cotización del 9,8%. Esta disparidad resalta las dificultades que enfrentan los trabajadores independientes para integrarse y beneficiarse del sistema pensional (Parra et al., 2020). De igual forma, la proporción de afiliados activos y cotizantes sigue siendo insuficiente para garantizar una cobertura adecuada, manteniéndose la cobertura de pensionados por debajo del 25%, con menos de un cuarto de los adultos mayores recibiendo una pensión. A pesar del incremento en la cobertura de cotizantes de aproximadamente el 22% al 37% entre 2004 y 2019, la proporción de la población económicamente activa (PEA) que logra pensionarse sigue siendo alarmantemente baja (Parra et al., 2020).

Comparación Internacional y la Necesidad de Reforma

¹ Senado de la República de Colombia. (2023). Ponencia para segundo debate: Proyecto de Ley No. 293 de 2023 Senado. Bogotá D.C., 04 de octubre de 2023.

² Parra, J. (Coordinador), Arias, F., Bejarano, J., López, M., Ospina, J. J., Romero, J., & Sarmiento, E. (2020). Sistema pensional colombiano: Descripción, tendencias demográficas y análisis macroeconómico (Núm. 96). Recuperado de <https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/9899>

Por otro lado, López y Sarmiento G. (2019)³ subrayan que la cobertura pensional es apenas del 23%, con menos de 1,5 millones de personas beneficiadas, situándose en un marcado contraste con países como Chile, donde la cobertura alcanza el 87,1%, y Estados Unidos, con tasas significativamente más altas que reflejan una mayor equidad y eficacia en sus sistemas pensionales. Este panorama evidencia la urgente necesidad de abordar las falencias estructurales del sistema pensional colombiano, que no solo se reflejan en la baja cobertura, sino también en la inequidad marcada por un amplio sector informal que abarca el 47,3% del mercado laboral (López & Sarmiento G., 2019).

Propuesta de Fortalecimiento del Programa de Protección para Adultos Mayores

La propuesta de fortalecimiento de un programa solidario para la protección de adultos mayores busca abordar estos desafíos ampliando los subsidios a los adultos mayores en situación de vulnerabilidad que no están cubiertos por el sistema pensional tradicional. Este enfoque no solo pretende incrementar la cobertura y la equidad del sistema pensional, sino también ofrecer una red de seguridad más robusta para los adultos mayores, garantizando un ingreso básico que contribuya a su bienestar y dignidad.

Justificación de la Inversión en Programas de Protección Social

La necesidad de fortalecer programas de protección social para adultos mayores, como Colombia Mayor, se fundamenta en la importancia de asegurar la equidad dentro del sistema pensional y en proporcionar apoyo suficiente a los adultos mayores en situación de vulnerabilidad. La equidad es un pilar esencial para evaluar la adecuación de los sistemas pensionales a nivel mundial, donde se observa que los subsidios gubernamentales desempeñan un papel crucial en apoyar a la población más pobre, asegurando así una vejez digna y segura para todos (López & Sarmiento G., 2019). Sin embargo, en Colombia, a pesar de la existencia de sistemas de protección para los adultos mayores, los recursos actualmente destinados a estos fines son claramente insuficientes, especialmente cuando se considera la baja cobertura pensional del país. A diciembre de 2017, aproximadamente 1,5 millones de personas se beneficiaron de tales programas, lo cual, aunque significativo, está lejos de ser suficiente para abordar la magnitud de la necesidad existente (López & Sarmiento G., 2019).

Ventajas de convertir en política de Estado a Programas de Protección Social

Convertir los programas existentes para la protección social de adultos mayores vulnerables en una política de Estado presenta ventajas significativas. Primero, garantiza la sostenibilidad y continuidad del programa más allá de los cambios de gobierno, asegurando así un compromiso a largo plazo con los adultos mayores vulnerables. Esto es crucial en un contexto donde las brechas en cobertura, equidad y sostenibilidad del sistema pensional han sido profundamente preocupantes, como lo demuestran los hallazgos del DANE y los estudios citados, destacando la insuficiente cobertura pensional y la disparidad en el mercado laboral.

Incorporar este programa como política de Estado también permite una asignación más eficaz de recursos, priorizando las necesidades de los sectores más desfavorecidos de la población. Esto es

³ López, M., & Sarmiento G., E. (2019). El Sistema Pensional en Colombia (Núm. 1078). Recuperado de <https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/9698>

especialmente relevante en Colombia, donde la baja cobertura pensional y la alta tasa de informalidad laboral dejan a muchos adultos mayores en situación de vulnerabilidad.

Además, convertir el programa en política de Estado facilitaría la integración y coordinación con otras iniciativas y servicios sociales, mejorando la eficiencia en la entrega de beneficios y la capacidad de respuesta a las necesidades cambiantes de la población. La propuesta de fortalecimiento del programa solidario para adultos mayores, por tanto, no solo refleja un compromiso con la equidad y justicia social, sino que también representa una inversión estratégica en la cohesión y estabilidad social del país, reconociendo el derecho de todos los ciudadanos a envejecer con dignidad.

Finalmente, esta medida subrayaría el compromiso del Estado colombiano con los principios de justicia social y equidad, fundamentales para la construcción de un sistema de protección social inclusivo y equitativo. La implementación efectiva de esta ley, al elevar el programa a una política de Estado, es un paso esencial hacia la garantía del bienestar de todos los colombianos en la vejez, ofreciendo una solución concreta a las falencias estructurales del sistema pensional identificadas en el análisis.

Conclusión

Es imperativo, por tanto, legislar a favor del incremento de los subsidios en protección social para adultos mayores vulnerables, con el objetivo de expandir y fortalecer un programa como Colombia Mayor. Este esfuerzo no solo reflejará un compromiso con la equidad y justicia social, sino que también reconocerá el derecho de todos los ciudadanos a envejecer con dignidad, sin el temor a la pobreza o al abandono. Los adultos mayores constituyen uno de los segmentos más vulnerables de la sociedad, y proveerles con el soporte financiero adecuado no solo es una cuestión de justicia social, sino una inversión en la cohesión y estabilidad social del país. Fortalecer programas como Colombia Mayor es, por lo tanto, un paso esencial hacia la construcción de un sistema de protección social más inclusivo y equitativo que garantice el bienestar de todos los colombianos en la tercera edad.

En conclusión, la evidencia presentada por Parra et al. (2020) y López y Sarmiento G. (2019) ilustra de manera contundente la necesidad de reformas estructurales en el sistema pensional colombiano, donde el fortalecimiento de un programa solidario para la protección de los adultos mayores de los colombianos más desfavorecidos emerge como una medida crítica para proteger a los sectores más vulnerables de la población adulta mayor. La implementación de esta ley no solo es un imperativo ético y social, sino una inversión en la estabilidad y sostenibilidad del sistema de protección social en Colombia.

Sobre la iniciativa legislativa:

El Proyecto de Ley presentado propone la implementación de un Programa Solidario para la Protección Social de los Adultos Mayores Más Vulnerables, cuyo objetivo es garantizar un soporte vital para los adultos mayores en situación de vulnerabilidad. De conformidad con el artículo 150 de la Constitución Política, le corresponde al Congreso hacer las leyes. En lo que respecta a la determinación de inversiones pública que conlleven gasto, el numeral 11 del precitado artículo, señala que mediante esta facultad se podrán establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración.

A su vez, el artículo 154 constitucional establece que las leyes sobre las materias señaladas en el numeral 4 del artículo 150, es decir, las referentes a establecimientos de rentas nacionales y de gastos de la administración, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno Nacional.

En ese sentido, para el caso concreto, al tratarse de la implementación de un Programa Solidario para la Protección Social de los Adultos Mayores Más Vulnerables que conlleva una renta, nos encontramos frente a un proyecto de ley que debe ser de iniciativa del gobierno nacional.

No obstante, como lo ha señalado la Corte Constitucional, la iniciativa privativa no solo se entiende satisfecha con la presentación del proyecto, sino también cuando “Se acredite la aquiescencia o aval gubernamental posterior a este momento, siempre que se otorgue antes de la votación y aprobación del articulado en las plenarias. Aquella, además, puede ser dada por el ministro titular de la cartera que tenga relación con la materia, que no de manera necesaria por el presidente de la República” (Corte Constitucional, sentencia C-047 de 2021).

Situaciones que pueden generar conflicto de interés

Siguiendo lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, que dispone el incluir “(...) un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286” y lo establecido en la Sentencia C-302 de 2021 de la Corte Constitucional que declaró inconstitucional el literal e) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que consagraba que los congresistas no incurrían en conflicto de interés cuando participan, discuten o votan artículos que benefician a los sectores económicos de los financiadores de su campaña electoral, me permito manifestar que considero que el presente proyecto es de carácter general y no implica un conflicto de interés de carácter particular.

No obstante lo anterior, en todo caso, el congresista que así lo considere, puede manifestar las razones por las cuales pueda encontrarse incurso en un conflicto de interés.

Cordialmente,

DAVID LUNA SÁNCHEZ

Senador de la República

PROYECTO DE LEY NO. _____

“POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE UN PROGRAMA SOLIDARIO PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS ADULTOS MAYORES MÁS VULNERABLES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. El Programa Solidario para la Protección Social de los Adultos Mayores Más Vulnerables tiene por objeto garantizar amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, de los colombianos más vulnerables.

Artículo 2. Ámbito de Aplicación. El Programa Solidario solo será aplicable a los colombianos residentes en el país.

Artículo 3. Estructura del Programa Solidario para la Protección Social de los Adultos Mayores Más Vulnerables. El Programa Solidario para la Protección Social de los Adultos Mayores Más Vulnerables está estructurado por este pilar:

- I. **Pilar Solidario:** Lo integran las personas colombianas residentes en el territorio nacional en condición de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad, conforme a la focalización que establezca el Gobierno Nacional, cuyas prestaciones se financiarán solidariamente con recursos del Presupuesto General de la Nación y con los recursos de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional. Este pilar está dirigido a garantizar una renta básica solidaria para amparar las condiciones mínimas de subsistencia de los adultos mayores pobres y será administrado por el Ministerio del Trabajo.

Artículo 4. Prestaciones del Programa Solidario para la Protección Social de los Adultos Mayores Más Vulnerables. Son Prestaciones del Programa Solidario para la Protección Social de los Adultos Mayores Más Vulnerables:

- I. El Sistema de Protección Social Integral para la Vejez reconocerá y pagará la Renta Básica Solidaria en el Pilar Solidario en los términos de la presente ley.

Artículo 5. Características del Pilar Solidario.

Serán beneficiarias de la Renta Básica Solidaria las personas que cumplan con los siguientes requisitos:

- a. Ser ciudadano(a) colombiano(a);
- b. Tener mínimo sesenta y cinco (65) años de edad hombres y sesenta (60) años mujeres;
- c. Integrar el grupo de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad, conforme a la focalización que establezca el Gobierno Nacional;
- d. Acreditar residencia en el territorio colombiano mínimo de diez (10) años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud para acceder a la Renta Básica Solidaria.
- e. No tener pensión.

El trámite de vinculación se realizará ante el Ministerio del Trabajo, de conformidad con la reglamentación que se expida para el efecto.

Se reconocerá una Renta Básica Solidaria correspondiente como mínimo a la línea de pobreza extrema que se certifique para el año 2023, incrementada por la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) que certifique el DANE para el año 2024. A partir de la vigencia 2026, el valor de la Renta Básica Solidaria se actualizará anualmente a partir del primero de enero de conformidad con la variación en el IPC del año inmediatamente anterior certificado por el DANE.

Las personas beneficiarias del Programa Colombia Mayor que no sean elegibles para el beneficio del Pilar Solidario continuarán recibiendo el beneficio de Colombia Mayor y cuando cumplan los requisitos del Pilar Solidario accederán al mismo, sin que estos dos beneficios puedan coexistir simultáneamente para una misma persona.

Parágrafo 1: El Ministerio de Hacienda y Crédito Público revisará y actualizará la línea de pobreza extrema con la periodicidad que se determine en la reglamentación que expida sobre la materia, en consonancia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Parágrafo 2: En ningún caso la Renta Básica Solidaria de que trata el presente artículo constituye una pensión.

Parágrafo 3: Serán beneficiarios de la renta básica solidaria las personas pertenecientes a los pueblos indígenas que se encuentren en el Censo registrado en el Ministerio del Interior. La edad para acceder al beneficio y los métodos de inclusión se reglamentará por el Gobierno Nacional en concertación con estas comunidades.

Parágrafo 4: Los beneficios de que trata esta ley en favor de los adultos mayores se otorgarán sin perjuicio de la obligación de alimentos de que trata el código civil de los hijos respecto de sus padres adultos mayores.

Artículo 6. Tratamiento Tributario. Los recursos del Pilar Solidario, gozan de exención de toda clase de impuestos, tasas y contribuciones de cualquier origen, del orden nacional.

Artículo 7. Reglamentación. El Gobierno Nacional deberá reglamentar la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación, sin perjuicio de que la facultad reglamentaria pueda ejercerse en cualquier momento para asegurar la adecuada implementación y cumplimiento de esta ley.

Artículo 8. Vigencia y Derogatorias. La presente ley rige a partir de su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarios.

Cordialmente,

DAVID LUNA SÁNCHEZ

Senador de la República