

**PROYECTO DE LEY NO. 74 DE 2013 SENADO, “Por el cual se modifica la Ley 100 de 1993 y se crea el artículo 257<sup>a</sup>.”**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA  
DECRETA:**

**ARTÍCULO 1º.** Adiciónese a la ley 100 de 1993, el artículo 257<sup>a</sup>, así:

**Artículo 257<sup>a</sup>.** El Estado reconocerá, una mesada del cincuenta por ciento (50%) del Salario Mínimo Legal Mensual Vigente a las personas pertenecientes a los estratos 1, 2 y 3 que lleguen a los 65 años de edad sin recibir una pensión que por sus condiciones socioeconómicas no puedan subsistir dignamente.

La mesada también será reconocida en favor de las personas con discapacidad física severa o mental profunda, pertenecientes a los estratos 1, 2 y 3 que no cuenten con una pensión de invalidez que desprovistas del apoyo económico necesario no pueden procurarse medios de subsistencia.

El reconocimiento se hará progresivamente así:

- 1- A partir del 1 de enero de 2015, se reconocerá en favor de los adultos de estrato 1 que lleguen a los 65 años de edad, y hubieran realizado aportes a la seguridad social sin alcanzar el derecho pensional.
- 2- A partir del 1 de enero de 2016, se reconocerá en favor de las personas que pertenecen al estrato 1 y que lleguen a los 65 años de edad o tengan incapacidad física severa o mental profunda.
- 3- A partir del 1 de enero de 2017 se reconocerá en favor de las personas que pertenecen al estrato 2 y que lleguen a los 65 años de edad o tengan incapacidad física severa o mental profunda.

4- A partir del 1 de enero de 2018 se reconocerá en favor de las personas que pertenecen al estrato 3 y que lleguen a los 65 años de edad o tengan incapacidad física severa o mental profunda.

**Parágrafo 1.** La mesada se cancelara hasta el fallecimiento del beneficiado, siempre que resida en el país y sus condiciones socioeconómicas y familiares persistan.

**Parágrafo 2.** Las personas extranjeras serán beneficiarias de la mesada de que trata el artículo siempre que hubieran permanecido con anterioridad al cumplimiento de la edad requerida veinte años continuos o más en el territorio nacional.

**Parágrafo 3.** EL Gobierno Nacional reglamentará los mecanismos y procedimientos para hacer efectivo el pago de la mesada con cargo al fondo de solidaridad pensional y la suma adicional que sea necesaria mediante aporte de la Nación.

**ARTÍCULO 2º.** La presente ley rige a partir de su promulgación.

**CARLOS ENRIQUE SOTO JARAMILLO**  
Senador de la República

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto tiene por objeto aumentar la cobertura del régimen de seguridad social colombiano, en uso de los principios de progresividad, solidaridad y universalidad que le son propios, estatuyendo un artículo nuevo en la Ley 100 de 1993 en favor de las personas que lleguen a los 65 años de edad sin recibir una pensión y que por sus condiciones no cuentan con suficientes medios de subsistencia, así como de aquellas que desprovistas del apoyo económico necesario por sus condiciones de incapacidad no pueden procurarse medios de subsistencia. Es la respuesta a un llamado de la sociedad, un clamor generalizado de las personas que frecuentemente se indignan al ver a los adultos mayores, en su mayoría desprotegidos. No hay que decir mucho para saber que estamos en mora de brindar una solución, y también mejor preparados para afrontar una nueva dimensión en su protección.

En un recuento histórico de esta deuda social, la Corte Constitucional “La Constitución de 1886 establecía en su artículo 19 la asistencia pública como función del Estado que debería prestarse a quienes careciendo de medios de subsistencia y del derecho a exigirla de otras personas estuvieran físicamente incapacitados para trabajar, y atribuía al legislador la facultad de establecer los casos en que el Estado debía concederla directamente.

La asistencia pública no tuvo desarrollo legal ni aplicabilidad práctica bajo la vigencia de la Constitución de 1886, y así el Estado mismo contribuyó a aumentar la "deuda social" frente a los sectores más desfavorecidos. La concepción del Estado como mero gendarme de la sociedad, el cual intervenía en la órbita económica o social exclusivamente para suplir los vacíos dejados por los particulares quizá explica la consagración de la asistencia pública como función del Estado pero sin el reconocimiento de los derechos subjetivos correlativos para exigir de las autoridades públicas una determinada prestación.

El constituyente colombiano reaccionó en contra de la secular ausencia de respuesta institucional a la miseria y reconoció la responsabilidad de todos en lo que llamó "gran deuda social" con los sectores pobres de la sociedad.”

En 1991 el constituyente sabía que no contaba con la capacidad financiera para implementar todas las ventajas que el texto promulgado promovía, de ahí que como fórmula de cumplimiento propuso la progresividad en el cumplimiento de los fines del Estado, supuesto acorde con el Preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Nuestro sistema pensional post constitucional ha tenido múltiples regulaciones que gradualmente se han ido acomodando, ley 100 de 1993, ley 797 de 2003, acto legislativo 01 de 2005, entre otras tantas, y lo cierto es que a partir del año 2015 el Estado tendrá la mayor liberación de las cargas del sistema pensional que ha podido y podrá tener en años.

Lo propicio del momento se observa ya en la prensa pública:

“el Ministro de Hacienda, **Mauricio Cárdenas**,... **“es el momento tope en esa materia. De 2015 en adelante las cosas empiezan a mejorar.** Se termina un ciclo que ha costado muchísimo en recursos presupuestales a la Nación, pero que ha beneficiado a pocas personas”.

Cárdenas insistió en la **necesidad de reformas orientadas a que más colombianos, sobre todo los que tienen más necesidades,** puedan acceder a una pensión.”

El Ministerio del trabajo, también se ha pronunciado diciendo que es necesario **“ampliar la cobertura para que sea sostenible** y para que haya equidad en el sistema”. Que el Gobierno Nacional, quiere llegar a la cobertura universal durante los próximos cinco años, la meta vincular en su totalidad a los 2'400.000 adultos mayores de 65 años de todo el territorio nacional que hoy se encuentran desprotegidos.

Estas son manifestaciones motivantes, por ello es un buen momento para que el legislador avance en la consecución de la universalidad y progresividad de la seguridad social, sin embargo, si bien han existido y existen distintos intentos por realizar la ampliación de la seguridad social para el adulto mayor, y dichos propósitos son

loables y plausibles, analizando las consecuencias jurídicas que acarrearían la aceptación de una reforma constitucional, en los derechos subjetivos hoy reconocidos a estos y otros sujetos, así como el gran obstáculo que generaría para la progresividad de este tipo de derechos frente al legislador, se presenta esta iniciativa como una salida menos lesiva.

De acuerdo con el inciso 12 del artículo 48 de la Constitución, “la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión.” Significa ello, que mediante la ley podremos crear distintos beneficios periódicos económicos, iguales o superiores al previsto hoy para el programa Colombia Mayor, con el beneficio de salvaguardar principios constitucionales como el de la eficiencia y celeridad.

Si la constitución nos ha dado herramientas para construir la progresividad del régimen de seguridad social de acuerdo con nuestras circunstancias, no se compadece, retrotraer dicha capacidad a sólo una opción, más cuando constitucionalmente no hay óbice para acometer dicha tarea desde la regulación legal.

El hecho que la mesada propuesta no se denomine pensión, no es lesivo, dos de los ejemplos del reconocimiento internacional a los adultos mayores Uruguay y Venezuela, no la nominan así, y esto se debe por lo menos en Colombia a que jurídicamente se ha previsto para dicho concepto que su significado reposa en ser un “Ahorro programado” por lo cual le es ajeno la noción de remuneración vitalicia sin aportes o cotizaciones.

Es claro que el propósito de esta iniciativa es avanzar en el hoy “Servicio Social Complementario” previsto por los artículos 257 y 258 de la ley 100 de 1993, denominado genéricamente Colombia Mayor, lo que perfectamente se compagina con la progresividad de la Seguridad Social. Debe advertirse que la iniciativa no reemplaza el artículo 257 de la ley 100 de 1993 en su integridad, en la medida que el mismo prevé beneficios para las comunidades indígenas, lo que

implicaría tener que realizar unas consultas que en vez de agilizar el estudio y análisis que la propuesta merece, detendría la actividad legislativa y por tanto, seguiría postergando el propósito común de ver a los Adultos mayores en condiciones más dignas.

Esta ponencia no solo toma en consideración los ideales propuestos sino que se sustenta además en:

- 1- La DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS que establece en su artículo 25 que “ Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, 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, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.”;
- 2- Los Convenios sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 102 y 128 de la OIT.

No existen actualmente cifras exactas sobre qué cantidad de personas pertenecen al estrato 1, 2 y 3 y cuentan con 65 años de edad o tienen una discapacidad física severa o mental profunda, sin embargo disponemos de algunos elementos que nos pueden permitir presentar la iniciativa y obtener en el tránsito de la misma la asesoría de las personas que cuentan con la información estadística necesaria.

De conformidad con el CONPES 3386 los estratos de los hogares Colombianos se corresponden poblacionalmente en porcentaje, así:

1: 22,3%

2: 41,2%

3: 27,1%

En el último censo, 2005, se estableció que en Colombia 2.617.240 personas son mayores de 65 años, y se espera que para el año 2025 la población que llegue a esa edad sea de 6.274.800, da como resultado que en 25 años contaremos con 3.657.560 nuevos adultos

mayores, en otros términos, la cantidad poblacional a proteger por año aumentara en 146.302,4 personas.

Haciendo cálculos, tendríamos que si a 2005 contábamos con 2.617.240, en el transcurso de 8 años dicha cifra debe aumentarse en 1.170.419,2, es decir, que para el año 2013 tenemos un estimado de 3.787.659,2 personas adultas mayores a hoy.

Siendo que el salario mínimo equivale hoy a 585.500 pesos, el cincuenta por ciento serían 292.750, que tendríamos que cancelar a favor del 90% de la población adulta mayor, dado que ese es el porcentaje de población que se encuentra en los estratos 1, 2 y 3, es decir 3.408.893,28 personas, los recursos necesarios para atender a esta población equivaldrían a 997.953.507.720 mensuales, es decir que serían necesarios hoy 11.975.442.092.640 al año.

En el 2015 se requeriría solamente el 22% de esa suma es decir alrededor de 2.3 billones, suma que se mantendría más o menos estable, hasta el 2017.

Las anteriores estadísticas son el motivo por el cual, el proyecto asume el cubrimiento de esos 11 billones de pesos, progresivamente, entre el 2015 y el 2018, pues la implementación del sistema permitirá descubrir cuáles son las mejores fórmulas de mejoramiento en el transcurso de su implementación.

Respecto de los discapacitados, el último reporte del Dane es del año 2010, en él se establece que existían 857.132 personas, de las cuales 382.707 son estrato 1 301.976 son estrato 2 y 123.635 son estrato 3.

No obstante se podría decir que sujetos beneficiarios de la iniciativa solamente serían aquellos que tienen una incapacidad que les impide trabajar, según la misma encuentra alrededor de 233.072 personas, motivo por el cual, los gastos que se necesitan para atender a este grupo poblacional, serían ínfimos.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento a consideración del Congreso de la República la presente iniciativa con el fin de que surta el trámite legislativo para su aprobación.

Cordialmente,

**CARLOS ENRIQUE SOTO JARAMILLO**

Senador de la República