

**VULNERACIÓN AL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS Y BENEFICIOS A LOS  
ADULTOS MAYORES DE LA CIUDAD DE MANIZALES, POR LA FALTA DE  
APLICABILIDAD DE LAS NORMAS PROMULGADAS POR EL LEGISLADOR A  
SU FAVOR**

**CÉSAR AUGUSTO MEJÍA SERNA**

**UNIVERSIDAD DE MANIZALES  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS  
PROGRAMA DE DERECHO  
MANIZALES  
2012**

**MECANISMOS JURÍDICO SOCIALES EN BENEFICIO DE LOS ADULTOS  
MAYORES**

**VULNERACIÓN AL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS Y BENEFICIOS A LOS  
ADULTOS MAYORES DE LA CIUDAD DE MANIZALES, POR LA FALTA DE  
APLICABILIDAD DE LAS NORMAS PROMULGADAS POR EL LEGISLADOR A  
SU FAVOR**

**Presentado por:**

**CÉSAR AUGUSTO MEJÍA SERNA**

**Código: 40200710676**

**Como requisito para optar al título de:**

**ABOGADO**

**Dirigido por:**

**DR. RODRIGO GIRALDO QUINTERO**

**UNIVERSIDAD DE MANIZALES  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS  
PROGRAMA DE DERECHO  
MANIZALES  
2012**

**NOTA DE ACEPTACIÓN**

---

---

**PRESIDENTE**

---

**JURADO**

---

**JURADO**

---

**Manizales, 23 de noviembre de 2010**

## Dedicatoria

A mis padres: Por forjar un hombre con valores, responsabilidad y compromiso con la sociedad, además de incentivar las capacidades y aptitudes, para ello necesarias.

A mi esposa: Por suplir el tiempo que debí compartir con mis hijos mientras adelantaba mis estudios superiores y sacrificábamos el nuestro.

A mis amigos: Por su abnegada colaboración en todo momento.

## Agradecimientos

A la Dra. Ángela Eliana Corrales Castro, quien a su iniciativa y conocimiento surgió la idea de producir un trabajo académico a favor de los adultos mayores que sirviese para titulación.

A la Dra. Adriana Cuervo Marín, con quien dialogando en algún momento, propuso la idea de adelantar estudios superiores en derecho, y hoy satisfactoriamente cristalizamos ese propósito.

Al Dr. Rodrigo Giraldo Quintero, director de tesis, quien asesoró el desarrollo de este trabajo y gracias a su colaboración, paciencia y aportes, se presenta un documento que podrá servir como fuente de consulta en materia de derechos humanos de los adultos mayores.

## TABLA DE CONTENIDO

|  | pág. |
|--|------|
| 1. TÍTULO  | 11   |
| 1.1 RESUMEN  | 11   |
| 1.2 PALABRAS CLAVE   | 11   |
| 1.3 PREGUNTAS ORIENTADORAS   | 12   |
| 2. INTRODUCCIÓN  | 12   |
| 3. ANTECEDENTES  | 15   |
| 3.1 BREVE COMENTARIO SOBRE LA LEY 29 DE 1975.  | 16   |
| 3.2 CONCLUSIONES:  | 17   |
| 3.3 ANTECEDENTES NORMATIVOS PARA LA PROTECCIÓN DE LAS<br>PERSONAS DE LA TERCERA EDAD EN COLOMBIA | 17   |
| 3.4 PROYECTO DE LEY 267 DE 2008  | 18   |
| 3.5 DECRETO 2011 DE 1976   | 19   |
| 3.6 POLÍTICA PÚBLICA   | 19   |
| 3.7 LEY 48 DE 1986 Y DECRETO LEY 77 DE 1987  | 22   |
| 4. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA  | 23   |
| 5. JUSTIFICACIÓN   | 23   |
| 5.1 FUNDAMENTACIÓN DEL CONCEPTO BASE   | 25   |
| 5.2 MARCO SOCIAL DE INCIDENCIA   | 27   |
| 5.3 FUNDAMENTACIÓN DEL ÁREA DE DERECHO   | 28   |
| 6. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL  | 28   |

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 6.1   | FORO INTERNACIONAL SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES                  | 30 |
| 6.1.1 | Luiz Roberto Salles  | 31 |
| 6.1.2 | Gustavo Fallas   | 32 |
| 6.1.3 | Susanne Paul   | 32 |
| 6.1.4 | Evelyn Jacir   | 33 |
| 6.2   | CONCLUSIONES DEL FORO INTERNACIONAL SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES | 34 |
| 6.3   | DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES                                     | 35 |
| 6.4   | MARCO CONTEXTUAL   | 37 |
| 6.5   | MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL  | 44 |
| 6.6   | PROTECCIÓN LEGAL Y GESTIÓN NORMATIVA   | 52 |
| 6.6.1 | Líneas de Acción   | 53 |
| 6.7   | EVALUACIÓN Y MONITOREO A PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS                    | 53 |
| 6.7.1 | Líneas de Acción   | 54 |
| 6.7.2 | Concepto del Procurador General de la Nación                                   | 55 |
| 6.8   | MARCO SOCIAL LOCAL   | 56 |
| 6.8.1 | Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor                         | 56 |
| 6.8.2 | Programa Protección Social al Adulto Mayor                                     | 57 |
| 6.8.3 | Programa Atención Integral al Adulto Mayor                                     | 58 |
| 6.8.4 | Programa para adultos mayores - Centro día                                     | 59 |

|       |   |     |
|-------|---|-----|
| 6.8.5 | Objetivo de estos centros:  | 61  |
| 6.8.6 | Medios de divulgación   | 64  |
| 6.9   | MARCO POLÍTICO  | 65  |
| 6.9.1 | Estampilla para el bienestar del adulto mayor:  | 69  |
| 6.9.2 | ¿Intereses particulares o políticos?  | 71  |
| 6.9.3 | Proyecto de acuerdo 017 de 2012   | 73  |
| 6.9.4 | Consideraciones aplicables al proyecto de acuerdo 017 de 2012.                                | 78  |
| 6.9.5 | Ley 361 de 1997   | 81  |
| 7.    | CONCLUSIONES PRELIMINARES   | 82  |
| 7.1   | ANÁLISIS DE NORMAS PROFERIDAS POR EL LEGISLADOR A FAVOR DEL ADULTO MAYOR EN COLOMBIA.         | 83  |
| 7.1.1 | Ley 687 de 2001:  | 83  |
| 7.1.2 | Ley 1091 de 2006:   | 85  |
| 7.1.3 | Ley 1171 de 2007:   | 86  |
| 7.1.4 | Ley 1251 de 2008:   | 87  |
| 7.1.5 | Ley 1276 de 2009:   | 89  |
| 7.1.6 | Ley 1315 de 2009:   | 90  |
| 7.2   | COMETARIOS AL ANÁLISIS DE NORMAS A FAVOR DEL ADULTO MAYOR EN COLOMBIA, QUE RIGEN ACTUALMENTE. | 95  |
| 8.    | CONCLUSIONES  | 96  |
| 9.    | BIBLIOGRAFÍA  | 100 |

## TABLA DE CUADROS

pág.

|  |    |
|--|----|
| Cuadro 1 - ESTIMACIONES DE POBLACIÓN 1985-2005 Y<br>PROYECCIONES DE POBLACIÓN 2005-2020    | 39 |
| Cuadro 2 - ESTAMPILLA PRO ADULTO MAYOR – EN CIUDADES<br>CAPITALES Y MUNICIPIOS DE COLOMBIA | 45 |
| Cuadro 3 - PROGRAMA PROTECCIÓN SOCIAL AL ADULTO MAYOR                                      | 58 |
| Cuadro 4 - INFORMACIÓN CENTROS DÍA URBANOS EN MANIZALES                                    | 59 |
| Cuadro 5 - ESTADÍSTICAS CENTROS DÍA  | 60 |
| Cuadro 6 - ANÁLISIS DE NORMAS A FAVOR DEL ADULTO MAYOR EN<br>COLOMBIA                      | 93 |

## TABLA DE GRÁFICOS

pág.

|  |    |
|--|----|
| Gráfica 1 - ESTIMACIONES DE POBLACIÓN 1985-2005 Y PROYECCIONES DE POBLACIÓN 2005-2020 MUNICIPAL POR SEXO, GRUPOS QUINQUENALES DE EDAD - DATOS DE LA CIUDAD DE MANIZALES - HOMBRES - Tomado de estadísticas DANE. | 40 |
| Gráfica 2 - ESTIMACIONES DE POBLACIÓN 1985-2005 Y PROYECCIONES DE POBLACIÓN 2005-2020 MUNICIPAL POR SEXO, GRUPOS QUINQUENALES DE EDAD - DATOS DE LA CIUDAD DE MANIZALES - MUJERES - Tomado de estadísticas DANE. | 40 |
| Gráfica 3 - Proyecciones de población municipal por sexo, grupos quinquenales de edad - Datos de la ciudad de Manizales DANE - para 1990   | 41 |
| Gráfica 4 - Proyecciones de población municipal por sexo, grupos quinquenales de edad - Datos de la ciudad de Manizales DANE - para 2000   | 41 |
| Gráfica 5 - Proyecciones de población municipal por sexo, grupos quinquenales de edad - Datos de la ciudad de Manizales DANE - para 2010   | 42 |
| Gráfica 6 - Proyecciones de población municipal por sexo, grupos quinquenales de edad - Datos de la ciudad de Manizales DANE - para 2020   | 42 |
| Gráfica 7 -Distribución de la población por grupos de edad y sexo - Manizales 2012   | 43 |

## **1. TÍTULO**

VULNERACIÓN AL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS Y BENEFICIOS A LOS ADULTOS MAYORES DE LA CIUDAD DE MANIZALES, POR LA FALTA DE APLICABILIDAD DE LAS NORMAS PROMULGADAS POR EL LEGISLADOR A SU FAVOR

### **1.1 RESUMEN**

El presente documento pretende analizar si la Secretaría de Desarrollo Social, de la Alcaldía de Manizales promueve o adopta mecanismos jurídicos sociales que permitan el mejoramiento en la calidad de vida de los adultos mayores en la ciudad de Manizales.

La siguiente investigación es de corte socio jurídico, en tanto busca hacer hermenéutica de las leyes que ayudan al bienestar social del adulto mayor y promueven el mejoramiento de su calidad de vida, discerniendo sobre la política pública y aplicabilidad de la ley por parte de los entes estatales encargados a nivel municipal.

### **1.2 PALABRAS CLAVE**

Adulto mayor, seguridad social, derecho, garantía, beneficio, Estado benefactor, política pública, marco normativo, calidad de vida, Constitución Política, leyes, imperatividad, estampilla.

### **1.3 PREGUNTAS ORIENTADORAS**

¿Cuáles mecanismos jurídico-sociales ha adoptado la Secretaría de Desarrollo Social de la Alcaldía de Manizales, para promover a favor de los adultos mayores, las leyes<sup>1</sup> que se han creado para estos?

¿Por qué es importante que la Secretaría de Desarrollo Social de la Alcaldía de Manizales, implemente los mecanismos jurídico-sociales creados por el legislador, a favor de los adultos mayores de nuestra ciudad?

¿Cómo interfiere la adopción de normas de carácter impositivo, en la implementación de normas dispositivas o imperativas que velen por los derechos y garantías de los adultos mayores a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social de la Alcaldía de Manizales?

¿Cómo ha contribuido la Secretaría de Desarrollo Social, de la Alcaldía de Manizales, en la aplicación de las leyes a favor del Adulto mayor en nuestro municipio?

## **2. INTRODUCCIÓN**

El legislador colombiano está facultado por la vía constitucional para crear normas que permitan el desarrollo de los diferentes estamentos públicos del Estado, así como la regulación de derechos y deberes fundamentales de las personas y los

---

<sup>1</sup> (Ley 687 de 2001 - Ley 1091 de 2006 - Ley 1171 de 2007 – Ley 1251 de 2008 - Ley 1276 de 2009 – Ley 1315 de 2009)

procedimientos y recursos para su protección, conforme lo estipulado en los artículos 114, 150, 151 y 152 literal a) de la Carta Política<sup>2</sup>.

Entre sus muchas tareas, tiene a su cargo la promulgación de leyes a favor del adulto mayor, con el fin de dar cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 46 de la Carta Política<sup>3</sup>, en lo que respecta al ordenamiento jurídico interno y acatando normatividad de carácter internacional ratificada por el Estado colombiano (artículo 93 de la Carta), donde se dispone la protección de los derechos humanos y especialmente el de las personas mayores. Ha dictado, en este sentido, una serie de normas orientadas a brindar unos beneficios especiales y proteger derechos fundamentales de nuestros adultos mayores, para que redunden en el mejoramiento de su calidad de vida y puedan participar activamente de las actividades que promueve el Estado a su favor. Estas normas, a pesar de estar aún vigentes en el ordenamiento jurídico nacional, no cumplen lo preceptuado por el legislador en materia de protección de derechos humanos, ocasionando de alguna manera inobservancia normativa en contra de nuestros adultos mayores.

Es preciso advertir que esta situación de inobservancia legal, no solamente afecta a las personas adultas mayores de la ciudad de Manizales; este fenómeno

---

<sup>2</sup> Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes.

Artículo 152. Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias:

a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección;

<sup>3</sup> Artículo 46. 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.

trasciende a todo el territorio nacional en mayor o menor medida, ello dependiendo de la voluntad administrativa de los entes territoriales responsables de implementar y asegurar que las normas cumplan los objetivos propuestos por el legislador.

Este proyecto investigativo tiene un alto contenido documental como fuente de información, el cual ha permitido obtener los diferentes conceptos que dan lugar a determinar cómo la administración municipal de la ciudad de Manizales, si bien extiende programas a favor del adulto mayor, no ha adoptado en gran medida las diferentes normas proferidas por el legislador, propiciando vulneración de derechos adquiridos por las personas mayores conforme a lo estipulado en leyes vigentes a su favor.

Procurando que este trabajo no se haga muy extenso en su análisis, se ha centrado su observación en la normatividad expuesta y legislada en: Ley 687 de 2001 - Ley 1091 de 2006 - Ley 1171 de 2007 - Ley 1251 de 2008 - Ley 1276 de 2009 y Ley 1315 de 2009; todas ellas promulgadas por el legislador en la primera década del siglo XXI, que para fortuna de los beneficiarios ha tenido sustanciales mejoras en cuanto a su formación y contenidos, ya que gozan de mayor autonomía económica (para financiar la prestación de servicios de las personas mayores). Algunas de las anteriores cuentan con obligatoriedad, lo que no tenían las leyes en años anteriores, quienes daban lugar a una baja implementación de las mismas, como fue la creación de organismos públicos al servicio de las personas mayores, disposiciones contempladas en varias normas las cuales nunca funcionaron por no haber sido instituidos en debida forma, propiciando vacíos normativos que conllevaron a que nuestros adultos mayores no usufructuaran ampliamente los beneficios de la normatividad.

### 3. ANTECEDENTES

Como antecedentes, se hace referencia a trabajos realizados en años anteriores por instituciones universitarias y entes estatales, los cuales han indagado aspectos generales respecto del adulto mayor, auspiciados en su gran mayoría por instituciones del Estado, unos por el Ministerio de la Protección Social, sea el caso específico de la “Política Nacional de Envejecimiento y Vejez”<sup>4</sup>, quienes han contrastado la situación del adulto mayor de los países desarrollados frente a aquellos en desarrollo, los cuales enfrentan dificultades debido al retiro anticipado del mercado laboral de sus adultos mayores mucho antes de su jubilación, mientras en los países desarrollados, los mayores de 60 años, en mayor porcentaje cuentan con una pensión de vejez, otros continúan contribuyendo con su conocimiento y trabajo al crecimiento y desarrollo económico de su nación, permitiéndoles una inclusión social activa, contrario a nuestros adultos quienes son vistos como una carga en sus familias, propiciando la exclusión social.

Con el advenimiento de la Constitución Política de 1991, la cual ha adoptado y estructurado lo referente a los derechos fundamentales, basada en la Declaración Universal de Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948, se abren las puertas a la protección de los derechos de nuestros mayores, plasmado preferentemente en sus artículos 13, 46, 48 y 49 de la Carta Política.

En virtud a la imperiosa necesidad de implementar políticas con miras a la protección de los derechos de los mayores adultos, quienes son un segmento social que crece día a día en todas las sociedades, se hace necesario crear normas dispuestas a mejorar sus condiciones de vida, en materia de salud, vivienda, alimentación, servicios públicos, acceso a pensión, entre otros. Pero ello

---

<sup>4</sup> Ministerio de la Protección Social - República de Colombia. Política nacional de envejecimiento y vejez - 2.1 Envejecimiento individual vs. envejecimiento demográfico, 2007 a 2019. Pág. 10.

no tendrá una mayor connotación, mientras las mismas normas no instituyan mecanismos y se creen veedurías o agentes de control que verifiquen el cumplimiento de las mismas o se estructure su obligatorio cumplimiento por vía legal.

Las entidades que asumen la responsabilidad de extender los servicios y la protección de derechos a los adultos mayores, cumplen con proveer los mínimos exigidos en cabeza de quienes tienen la fortuna de conocerlos, así como el tiempo y la paciencia para reclamarlos. En la mayoría de oportunidades no son concedidos estos derechos, pues se aduce desconocimiento de las normas por parte de los funcionarios que deberían conocerlas, traducándose en el descontento y la poca credibilidad en las bondades de estas leyes, que no satisfacen plenamente a sus beneficiarios.

En concordancia con la anterior apreciación, se refieren Hugo Marín y Jaime Moya, manifestando las falencias adolecidas por la ley 29 de 1975 y su homólogo Decreto 2011 de 1976, de la siguiente manera:

### **3.1 “4.1. BREVE COMENTARIO SOBRE LA LEY 29 DE 1975.”<sup>5</sup>**

*Los artículos VII y VIII, se refieren a los aspectos económicos de la Ley. Sin embargo la Ley habla de auxilios Nacionales, sin mencionar de donde se tomarían dichos auxilios. No tiene fuentes de financiamiento y por lo tanto la Ley nació sin bases firmes. Debe dársele una base económica como a otros entes estatales: ICBF, SENA, etc.*

---

<sup>5</sup> MARÍN GARAY, Hugo & MOYA RAMÍREZ, J. Implantación de la ley nacional de protección al anciano. Manizales: Universidad Cooperativa de Manizales, Escuela de Economía. Noviembre de 1979. Capítulo IV, págs. 75 a 78.

*El Decreto 2011 de Septiembre 24 de 1976, que crea el Fondo Nacional de Protección al Anciano, de que habla la ley 29 de 1975, no hace más que ampliar lo resumido en la Ley. Por tanto:*

*No concreta el origen de los fondos que darán base económica a la ley.*

*En síntesis, el Decreto y la Ley, cubren todos los aspectos relacionados con el anciano.*

### **3.2 CONCLUSIONES:**

- *Su fondo social es bueno, ya que va dirigido hacia unas personas que requieren de protección.*
- *La Ley adolece de una base fundamental que la hace inoperante: no tiene base económica.*
- *La Ley debe modificarse en el aspecto económico y en el de admisiones”.*

### **3.3 ANTECEDENTES NORMATIVOS PARA LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS DE LA TERCERA EDAD EN COLOMBIA**

La Ley 29 de 1975 y el Decreto 2011 de 1976, dieron lugar a la creación del Fondo Nacional de la Ancianidad Desprotegida y el Consejo Nacional de Protección al Anciano, respectivamente, éste último del que se puede decir nunca funcionó. Según documentos consultados, estos entes tuvieron su creación, más no contaron con los recursos suficientes y la disposición de funcionarios que los hicieran viables.

Al analizar el contenido del Decreto 2011 de 1976, en su artículo segundo, se puede evidenciar la loable intensidad del legislador en obtener recursos por cuenta del Estado y los particulares, con el fin de sostener los entes que había creado y

esperaban financiar la protección del mayor de sesenta años<sup>6</sup>, conforme a lo estipulado en la ley 29 de 1975, pero por medio de la misma, se limitó a señalar los entes territoriales que debían asumir la responsabilidad del cuidado de los centros que se estableciesen, más no determinó el valor de una partida presupuestal que se debería apropiar, o cuál sería el origen de los recursos para dicha destinación, propiciando de esta manera la incertidumbre al interior de estos centros, que no obtuvieron una partida económica que pudiese sufragar los gastos que los mismos demandaban.

### **3.4 PROYECTO DE LEY 267 DE 2008**

También se hace alusión a los comentarios expuestos en el Proyecto de ley 267 de 2008, presentado por la honorable representante a la Cámara, Nancy Denise Castillo García, el 26 de marzo de 2008, ante el Honorable Congreso de la República de Colombia, en cuya sección de Exposición de Motivos del proyecto y su aparte “Historial jurídico en Colombia”, respecto del Decreto 2011 de 1976, hace los siguientes comentarios: “Organiza la protección nacional de la ancianidad y crea el Consejo Nacional de Protección al Anciano, que se crea como una entidad asesora del Ministerio de Salud, que debe dirigir las operaciones administrativas del Fondo de Protección al Anciano creado por la ley con el fin de financiarlo. La ley fue reglamentada parcialmente y hasta hoy no se ha reunido el Consejo ni se han asignado los recursos financieros para el Fondo”.

---

<sup>6</sup> Artículo 2°. El Fondo Nacional de Protección al Anciano tendrá como recursos propios los aportes del Gobierno Nacional, las partidas que apropie el Congreso Nacional, los aportes departamentales y municipales, así como las donaciones y los legados que se le hagan.

### **3.5 DECRETO 2011 DE 1976**

Ahondando en la norma (Decreto 2011 de 1976), el artículo 5°, reglamentaba las funciones del Consejo Nacional de Protección al Anciano, quien tenía entre sus tareas y según lo estipulado en su numeral 1. “Promover la obtención de recursos financieros para cumplir la finalidad de protección a que se refieren la Ley 29 de 1975 y este Decreto”.

Como se podrá inferir, la labor de promover es un asunto efímero que no garantiza la obtención de recursos si no se adoptan mecanismos que permitan la consecución de capitales dispuestos a su finalidad, pues no está en “promover” una obligatoriedad para quien adelanta la tarea de ejecutarla, lo que termina en expectativas y buenas acciones, si los funcionarios encargados de estos cometidos no son incisivos en su labor de recaudar fondos para la determinante tarea de ayudar a quienes claman por ella.

Deseable sería la adopción de políticas públicas de orden social, que conlleven al mejoramiento de la calidad de vida de una comunidad, a través de la materialización de los derechos sociales, económicos y culturales (para este caso particular, políticas para el adulto mayor, población objeto de este trabajo), con el fin de obtener resultados concretos, que satisfagan los fines propuestos. Es preciso implementar, también, políticas procedimentales que dejen bien determinado: cómo se hace, con qué se hace y quién lo hace.

### **3.6 POLÍTICA PÚBLICA**

A renglón seguido se presenta una definición de Política Pública, con el fin de dejar clara la verdadera concepción de esta expresión que se escucha a menudo en boca de funcionarios públicos y políticos, quienes creen que su significado va

aparejado con programas o proyectos burocráticos, que no necesitan concretarse en la norma y con el sólo hecho de presentarlos a la comunidad en el papel o en la plaza pública, ya han ganado su pretensión política.

Tal definición ha sido lograda bajo la lupa de la academia en los siguientes términos: “Esta definición es el resultado de un ejercicio académico liderado por su autor en el que participaron diversos estudiantes de universidades de Bogotá y el cual fue complementado por una revisión de las definiciones existentes en la bibliografía especializada”. Como sigue:

*“Política Pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a mitigar, solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener”<sup>7</sup>.*

La definición propuesta por el abogado y profesor Raúl Velásquez Gavilanes, autor de la misma, hace varias apreciaciones respecto de la construcción de la definición de políticas públicas, de las cuales es importante resaltar para este trabajo las siguientes:

*“Les manifesté a mis estudiantes que si adoptábamos una definición exclusivamente normativa dejaríamos por fuera aquellas políticas públicas que fracasan por circunstancias imputables o no imputables a sus agentes; también que pasaríamos por alto aquellos casos en los que las autoridades públicas, con el posible apoyo de particulares, se valen de políticas públicas*

---

<sup>7</sup> VELÁSQUEZ GAVILANES, Raúl. Hacia una nueva definición del concepto “POLÍTICA PÚBLICA”. Bogotá (Colombia): Desafíos. Universidad del Rosario, Revista semestral. No. 20. Págs. 149 a 187, semestre I de 2009.

*para favorecerse en desmedro del interés colectivo. Así mismo, les aclaré, para su tranquilidad, que ser descriptivos y reconocer la existencia de la negligencia y la corrupción no implica tolerar estos fenómenos; reconocerlos es el primer paso para combatirlos, y esto debe hacerlo un buen analista de políticas públicas.*

Por tratarse de una definición descriptiva, solo basta con que el analista descubra los cinco elementos de la definición para encontrar una política pública. En este sentido, una política puede ser desde una política de Estado hasta un programa o un proyecto del orden municipal; no es necesario que estén consignadas en un plan de desarrollo para garantizar su existencia.

La definición que se propone hace explícitos dos tipos de elementos esenciales en cualquier política pública, generalmente ignorados en las definiciones que fueron revisadas. El primero son los acuerdos. La política pública no es solo decisiones, acciones e inacciones; también implica la necesidad de celebrar acuerdos en las organizaciones públicas y en ocasiones con los particulares. Si la definición aludiera solo a decisiones, se haría invisible este aspecto esencial y de carácter político de la política pública. El segundo son los instrumentos o medios con los cuales se pretenden cumplir los objetivos de la política<sup>8</sup>.

Una vez conocidos los conceptos emitidos por el profesor Velásquez Gavilanes, se puede inferir cómo las políticas públicas a favor del adulto mayor deben atender a un estudio juicioso de sus necesidades, con el fin de mitigar las deficiencias de las políticas sociales mal constituidas debido a normas y documentos que no cuentan con la rigurosidad y la objetividad necesarias para su implementación.

---

<sup>8</sup> Ibídem.

### 3.7 LEY 48 DE 1986 Y DECRETO LEY 77 DE 1987

Con el advenimiento de la descentralización municipal, se emiten la Ley 48 de 1986 y el Decreto ley 77 de 1987, que permiten asignar a los departamentos, municipios y al Distrito Especial de Bogotá, recursos para crear, dotar y mantener establecimientos o centros de bienestar a favor de los adultos mayores, estipulado en los artículos primero<sup>9</sup> y cuarto<sup>10</sup> de la primera y el artículo 18<sup>11</sup> de esta última.

Al igual que las normas anteriores, estas no tuvieron gran impacto, sus bondades no dejaron de convertirse en una promesa más de las ofrecidas a un grupo etario, producto de una norma con falta de fuerza obligatoria a la hora de definir políticas encaminadas a lograr sus fines propuestos, así como la carente determinación de fuentes de recursos o apropiación de estos, que puedan verdaderamente cumplir con su función pública y social.

---

<sup>9</sup> **Artículo 1°.** Autorízase a las asambleas departamentales, a los consejos intendenciales y comisariales y al Concejo Distrital de Bogotá, para emitir una estampilla como recurso para contribuir a la construcción, dotación y funcionamiento de los centros de bienestar del anciano en cada una de sus respectivas entidades territoriales.

<sup>10</sup> **Artículo 4°.** Facúltase a los concejos municipales para que previa autorización de las asambleas departamentales o consejos intendenciales o comisariales determinen el uso de esta estampilla en los asuntos que conciernen a sus municipios.

<sup>11</sup> **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 podrá concurrir los departamentos intendencias y comisarias.

#### **4. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

La vulneración al reconocimiento de derechos y beneficios a los adultos mayores de la ciudad de Manizales por la falta de aplicabilidad de las normas promulgadas por el legislador, como se titula este trabajo de investigación, pretende, en principio, sensibilizar a la comunidad en general con el fin de advertir a los representantes de los cuerpos colegiados y de las diferentes instituciones del Estado, la necesidad de crear normas que permitan la realización de los derechos y garantías que se han constituido a favor de sus gentes, especialmente los adultos mayores, tanto a nivel local, como departamental y nacional, normas cuyo contenido político-social, cumpla de forma clara, concisa y oportuna, lo preceptuado en sus contenidos normativos.

Que no haya en ellas lugar a dilaciones y malas interpretaciones; normas que reflejen el respeto que merece la comunidad, el mismo respeto que tiene ésta por sus representantes y lo que menos espera es que sean defraudados.

En ese sentido, la investigación es de utilidad académica para generar un acercamiento a la problemática socio-jurídica del fenómeno que se describe y que seguramente será de interés regional y nacional.

#### **5. JUSTIFICACIÓN**

El Estado colombiano, mediante normas promulgadas por el legislador, ha procurado mejorar la calidad y las condiciones de vida de las personas mayores, ajustándose a lo preceptuado en el artículo 46 de la Constitución Política de 1991, quien armonizando con 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.

Conforme a lo preceptuado en la Constitución y ahondando en cada una de las normas creadas a favor del adulto mayor, se especula respecto de su contenido normativo, encontrando que las disposiciones legales por su amplio carácter dispositivo, no trascienden a este grupo etario de la manera que espera el constituyente y el legislador.

Lo anterior se puede verificar observando las calles de la ciudad, por las que deambulan personas de la tercera edad en condiciones de indigencia, mendigando a diario una ración de comida y un albergue para su propia subsistencia y esperando la colaboración de una mano benefactora o la ayuda del asistencialismo estatal.

Otros adultos mayores menos golpeados por la crisis económica, continúan haciendo largas filas en las entidades prestadoras de servicios, desconociéndoles su derecho de preferencia; transportándose de pie, y pagando un mismo valor de pasaje, cuando existen normas que les permiten tarifas diferenciales y puestos preferenciales en vehículos de transporte público. Así como el desconocimiento al derecho de descuentos especiales cuando asisten a escenarios que pertenecen a la nación, para asistir a eventos públicos culturales, deportivos, artísticos y recreacionales, según lo estipulado en Ley 1091 de 2006 y Ley 1171 de 2007.

Es por ello que este trabajo pretende auscultar los motivos por los cuales las normas a favor de los adultos mayores no gozan del impacto que se han propuesto sus creadores y espera dar luces a la administración municipal y a la comunidad en general de las razones que propician una menor eficacia en el otorgamiento de derechos y beneficios, de las normas creadas a favor de los adultos mayores.

## **5.1 FUNDAMENTACIÓN DEL CONCEPTO BASE**

La investigación a desarrollar, se convierte en un mecanismo para manifestar alertas tempranas a la necesidad de promover en mayor medida, leyes a favor del adulto mayor dictadas por parte del legislador, con el fin de dar cumplimiento a lo preceptuado en la Constitución Política de Colombia de 1991, más exactamente en su artículo 46, en la que se compromete el cuidado, protección y asistencia del adulto mayor, no sólo al Estado, sino a la familia y la sociedad.

Leyes con una buena intención social, las cuales necesitan una mayor divulgación entre la comunidad en general, para dar a conocer los beneficios brindados a través de éstas a los adultos mayores que no cuentan con los mejores recursos económicos para su propia sostenibilidad y quienes se encuentran en estado de vulnerabilidad y desprotección, permitiendo el acceso a ciertos espacios con prelación en virtud a su situación de adulto mayor, como un reconocimiento y respeto de la sociedad hacia sus adultos mayores, haciéndoles más sencillo acceder a derechos y servicios, que en ocasiones se les convierte en un verdadero problema cuando de por medio se presentan dificultades en especial con su salud.

Por ello, se precisa utilizar mecanismos que permitan dar a conocer la normativa nacional, entre ellas: ley 1091 de 2006 - ley 1171 de 2007 - ley 1251 de 2008 - ley 1276 de 2009 y ley 1315 de 2009, las cuales tienen como propósito velar por los derechos del adulto mayor. Así lo preceptuado en la Constitución, especialmente en su preámbulo y en los artículos: 1, 2, 5, 13, 42, 46, 48, 49, 51, 52 y 366, entre otros, bajo los principios de la eficiencia, eficacia, universalidad, solidaridad y seguridad, para promover la integración a la vida activa y comunitaria de los adultos mayores.

Teniendo en cuenta los tratados y acuerdos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad estipulado en el artículo 93 de la Carta y los cuales han tenido vital incidencia en nuestra normativa nacional a favor de los adultos mayores, se citan los más trascendentes:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948),
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948),
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (1978),
- Proyecto de declaración universal de los derechos del adulto mayor (Cumbre de Madrid sobre el envejecimiento de 2002),
- Resolución 46/91 Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad (1991),
- Resolución 47/5 Proclamación Sobre el Envejecimiento (1992),
- I Asamblea Mundial del Envejecimiento - Viena. 1982. Págs. 108 - 121.
- II Asamblea Mundial sobre Envejecimiento, Madrid. 2002.
- Foro internacional sobre los derechos de las personas mayores - Ciudad de México, 26 al 28 de marzo de 2012

Otras a tener en cuenta en el ámbito nacional e internacional.

- Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2007 - 2019. Diciembre de 2007.
- Estrategia al Plan Madrid de Envejecimiento. Santiago. 2003.
- Declaración de Brasilia 2007. Envejecimiento en América Latina.
- Plan Acción Envejecimiento Brasilia. Informe Seguimiento.
- Ley 100 de 1993. Sistema de Seguridad Social Integral.
- Ley 271 de 1996. Día Adulto Mayor.
- Decreto 2113 de 1999. Reglamentación día del Adulto Mayor.

## **5.2 MARCO SOCIAL DE INCIDENCIA**

La sociedad como parte integrante del cuidado, protección y asistencia del adulto mayor, debe conocer y promover los diferentes medios con que cuentan sus miembros de la tercera edad, para su digna realización e integración a la comunidad.

Como una marcada necesidad social, que permita garantizar una vida digna a los adultos mayores, quienes continúan siendo miembros de una sociedad, y merecen el reconocimiento y respeto como personas activas, que si bien no están en su mayor etapa productiva, se deben implementar y promover actividades que les permitan continuar una vida dinámica e incluyente a su medida y capacidad, para evitar un sedentarismo que vaya en contravía con su salud, evitando o disminuyendo su deterioro físico y mental.

El Estado, por intermedio de Cajas de Compensación y aportes a entes dispuestos para fines de recreación y bienestar, han apropiado recursos económicos que permiten el mantenimiento de una vida digna y sana de los adultos mayores, mediante la implementación de programas extendidos a personas de la tercera edad, permitiéndoles su crecimiento como personas.

Acatando la Constitución y procurando la protección de los adultos mayores, el Estado ha creado establecimientos como hospitales geriátricos, centros día, hogares de paso, ancianatos, entre otros. Allí personas mayores de escasos recursos acuden para satisfacer sus más elementales necesidades (alimento, vivienda, vestido), todo ello con recursos y aportes del Estado y la empresa privada, lo anterior siguiendo los lineamientos de la Carta, la cual hace vinculante el precepto mediante el cual el Estado garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.

### **5.3 FUNDAMENTACIÓN DEL ÁREA DE DERECHO**

Este trabajo es importante para el derecho, toda vez que legitima el querer del constituyente frente a la necesidad de proteger los derechos del adulto mayor, como así lo ha estipulado la Constitución Política de Colombia en su artículo 46, y la normatividad dispuesta a su favor.

Normas con un alto contenido social que propenden por conservar el bienestar y la dignidad del adulto mayor y las que necesitan de la implementación de mecanismos que permitan su aplicabilidad, teniendo en cuenta la promoción de la seguridad social, contemplada en el artículo 48 de la Carta, como un servicio público que está bajo la coordinación, dirección y control del Estado, frente a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, los cuales han sido estimados en el artículo 49, para garantizar a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud y el saneamiento ambiental.

Además es importante para el derecho lo preceptuado en la Carta Fundamental en el artículo 366, en la medida que pueda propender por el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, como finalidades sociales del Estado, lo que le da al Derecho la satisfacción de estar cumpliendo con su cometido, al poder brindar seguridad a la sociedad, bajo los cánones de la justicia, igualdad y equidad, que deben permanecer presentes en las constituciones y las normas que procuran el bien común de todos los asociados.

## **6. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL**

La sociedad se ha conformado para vivir en armonía y brindar comodidades a todos sus integrantes, donde la dignidad del hombre es el mayor presupuesto para

su realización, procurando el bienestar de cada uno de sus miembros, conforme a los cánones acordados mediante la Constitución y las leyes. En virtud a ello, se han promovido innumerables normas, dispuestas a configurar un ambiente de paz y tranquilidad, donde pregone el respeto por las personas y el acatamiento de las normas, principios de una sociedad que busca mejorar las condiciones de vida de sus integrantes.

Haciendo referencia al respeto por las personas y bajo el principio de la igualdad, se pretende hacer más incluyente en la comunidad al adulto mayor, grupo poblacional privilegiado tanto por la normativa nacional como internacional, pero que aún encuentra muchas dificultades para su desarrollo personal en la sociedad local, toda vez que se lo ve como una carga económica cuando ha terminado su etapa productiva y se hace necesaria una mayor atención para su sostenimiento; a pesar de las normas a su favor, no se les da estricto cumplimiento a éstas, de un lado por el desconocimiento que se tiene frente a las normas y del otro, por la falta de compromiso de los entes responsables que permitan su acatamiento y divulgación.

La Constitución Política de Colombia de 1991, ha reservado su artículo 46 para extender garantías a los adultos mayores del Estado, con la intención de proteger con su brazo benefactor a éste grupo etario.

Es un precepto constitucional con un alto contenido imperativo, si se tiene en cuenta el término “garantizará”, que ha quedado plasmado en su texto normativo:

*“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<sup>12</sup> los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia”.*

Se puede colegir una vez observado el texto del artículo 46, el compromiso que adquiere el Estado para con los adultos mayores, comprometiendo a su vez a la sociedad y la familia.

El término “garantizará” expresado en la Constitución genera un compromiso y serán los asociados quienes propendan por la efectividad de dicha garantía, como un derecho adquirido que ha quedado expresamente plasmado en la Carta Política, para convertirse en una obligación que debe satisfacer el Estado a favor de quienes se benefician con dichas garantías.

## **6.1 FORO INTERNACIONAL SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES**

En el ámbito internacional, se ha celebrado el Foro Internacional sobre los Derechos de las Personas Mayores, reunión organizada por el gobierno de la ciudad de México y el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), del 26 al 28 de marzo de 2012.

Participaron en el Foro especialistas y representantes de gobierno y de la sociedad civil de 22 países (Antigua y Barbuda, Argentina, Aruba, Austria, Bolivia, Bangladesh, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, España, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Nepal, Perú, Puerto Rico, Reino Unido, San Vicente y Las Granadinas) y contó con la presencia de 750 participantes y observadores.

---

<sup>12</sup> Nota: El subrayado, no es original de la norma, se utiliza para llamar su atención.

Así mismo, asistieron expertos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ONU Mujeres y la Organización de Estados Americanos (OEA).

En ella se trataron temas atinentes a los Adultos Mayores en Latinoamérica y de la que se pueden destacar algunas intervenciones de conferencistas e invitados al Foro, de los cuales se presentan a continuación los más relevantes, en el tema de adoptar mecanismos dispuestos a garantizar los derechos de los adultos mayores de las naciones.

#### **6.1.1 Luiz Roberto Salles**

Inició su presentación indicando que es necesario un cambio de paradigma con respecto a las personas mayores para que sean vistas como sujetos plenos de derechos y libres de todo tipo de discriminación. Señaló que en la actualidad las normas dirigidas a las personas mayores requieren de garantías, por lo que hace falta un mecanismo internacional jurídicamente vinculante que promueva un cambio y/o adecuación de las legislaciones nacionales. Afirmó que el acceso a la justicia es un derecho fundamental de todos los seres humanos, que debe suceder en un clima de imparcialidad, con independencia de la edad. Consideró que existen dos factores que dificultan el acceso a la justicia: las físicas y las técnicas, de las cuales hizo extensa su descripción. Finalizó indicando que un modelo ideal de los servicios judiciales, debería satisfacer las necesidades de todos los usuarios en un tiempo razonable, eliminar los obstáculos arquitectónicos que limitan la accesibilidad física y promover el acceso a la defensa técnica en los procesos judiciales.

### **6.1.2 Gustavo Fallas**

Dijo que el acceso a la justicia y la atención prioritaria de las personas mayores son un derecho humano y una medida positiva que deben constituirse en un deber de todo Estado. Presentó los avances en la República de Costa Rica en relación con su política de accesibilidad. Dio a conocer que el Poder Judicial en su país cuenta con una Comisión de Accesibilidad y que a partir de 2007 ésta cuenta con subcomisiones *ad-hoc* para atender a las poblaciones vulnerables, entre las que se encuentran las personas mayores. Dijo que, previo a la implementación de la política de accesibilidad, las personas mayores enfrentan distintos problemas entre los que se hallan la ausencia de estadísticas sobre sus necesidades, la escasa capacitación y sensibilización del personal judicial y la ausencia de herramientas para brindar un trato preferencial a esta población. Detalló las acciones aplicadas en el ámbito administrativo y judicial para superar estas dificultades y mencionó, entre otras, la identificación y erradicación de obstáculos, poniendo especial atención en el acceso a los servicios y a las decisiones judiciales, garantía de acceso a la justicia a las personas mayores y establecimiento de responsables para el seguimiento y cumplimiento de las políticas.

### **6.1.3 Susanne Paul**

Señaló que las personas de edad han demostrado su capacidad de exigir sus derechos en todo el mundo. Sin embargo, su éxito sólo se puede asegurar por medio de la constitución de un movimiento popular que visibilice sus demandas y vigile su cumplimiento a futuro. Por otro lado, enfatizó que los gobiernos necesitan contar con un instrumento internacional de derechos humanos que les permita definir, defender y apoyar los derechos humanos de las personas mayores. Agregó que, pese a que algunos países ya cuentan con normas nacionales, en

muchas ocasiones estas no se ponen en práctica. Concluyó llamando la atención en que, a pesar de las dificultades existentes, hay millones de personas mayores comprometidas que están participando activamente en organizaciones y movimientos populares en diversos países para exigir la garantía de sus derechos.

#### **6.1.4 Evelyn Jacir**

Se refirió al envejecimiento demográfico de la región de las Américas y su relación con la desigualdad y la discriminación. Aludió a las situaciones de violencia, los obstáculos en el acceso a la justicia, la permanencia de estereotipos negativos y las deficiencias de los marcos jurídicos. Identificó los desafíos relacionados con la protección de los derechos de las personas mayores, poniendo acento en que la dispersión normativa es una limitación para su pleno ejercicio. Es responsabilidad de las políticas públicas, indicó, garantizar una vida con plenitud tomando en cuenta las necesidades e intereses de todos los grupos de edad, visualizar a las personas mayores con capacidades, aun después del retiro laboral, para seguir participando en la familia y en la sociedad, y adecuar los servicios sociales para fortalecer su autonomía. Resaltó también la importancia de la construcción de instrumentos vinculantes que tutelen a las personas mayores y la elaboración de una convención interamericana<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Los tres últimos párrafos, hacen referencia a interpretaciones particulares por parte del investigador, a fin de esclarecer el concepto que se quiere demostrar. No se busca, en ningún sentido, considerar que los autores leídos dijeron esto de manera clara y directa, sino que de acuerdo con sus apreciaciones, se puede interpretar lo aquí escrito.

## 6.2 CONCLUSIONES DEL FORO INTERNACIONAL SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES

Se resaltan a continuación los numerales 3°, 7° y 9° del documento, las conclusiones más afines con el presente trabajo de investigación:

3. *“Las personas mayores sufren distintos tipos de violencia. Aunque no se cuenta con un concepto uniforme al respecto, en la práctica, por el solo hecho de ser mayores, las personas suelen enfrentar distintas situaciones que afectan su salud, dignidad e integridad. En distintos países se estátrabajando en función de la prevención y sanción de los distintos tipos de violencia. No obstante, ello suele ser insuficiente y se requieren de medidas de protección más amplias que incluyan, además de la promoción, las debidas sanciones para erradicar este flagelo.*
  
7. *En la región y en el mundo las personas mayores se han ido constituyendo en actores relevantes en el que hacer público y político. Sus organizaciones han impulsado el desarrollo normativo de sus derechos y han defendido los mismos frente a iniciativas regresivas. Sin embargo, aún queda mucho camino por recorrer para que las personas mayores sean actores plenamente reconocidos en la sociedad. Hay que empoderar a este grupo social para que ejerza ciudadanía, se hagan respetar las leyes que les protegen y se amplíe su inclusión en la agenda del desarrollo. Junto con ello, hay que dotar de mecanismos efectivos para que las personas mayores participen realmente, por medio del establecimiento de explícitas garantías ciudadanas en las legislaciones (que en muchos casos sólo incluyen una participación nominal), la generación de oportunidades para su habilitación y ejercicio en la toma de*

*decisiones y la concientización de los tomadores de decisiones sobre su deber de consultarles en cualquier asunto que les afecte”<sup>14</sup>.*

9. *Finalmente, los expertos y participantes en el Foro Internacional sobre los derechos de las personas mayores, reafirman que la creación de un tratado para proteger los derechos de las personas es una necesidad inminente. El mismo, debe responder a los intereses y necesidades de las personas mayores, y fundamentarse en las recomendaciones internacionales y regionales existentes en la materia, con contenidos claros y adecuados que faciliten la identificación y comprensión de las obligaciones de los Estados con respecto a los derechos que se busca proteger.*

Una convención – independiente de ser internacional o interamericana - debe en sí misma ser una muestra de la inminente exigencia de que los derechos humanos y los instrumentos que los consagran deben ser pertinentes al contexto de envejecimiento.

Una futura convención debería, por lo tanto, reforzar con protecciones apropiadas -más no repetir los derechos establecidos en los tratados de derechos humanos existentes- para que se tengan en cuenta las circunstancias particulares de las personas mayores en la región y el mundo.

### **6.3 DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES**

Es importante tener en cuenta los conceptos promovidos por los profesores y abogados argentinos, Víctor Abramovich y Christian Courtis, refiriéndose a los instrumentos que establecen derechos económicos, sociales y culturales, entre

---

<sup>14</sup> Conclusiones del foro internacional sobre los derechos de las personas mayores. Numerales 3°, 7° y 9° del documento.

ellos, los extendidos a los menores, adolescentes, adultos mayores, discapacitados y referidos a la propiedad privada, la seguridad social, la educación, la vivienda, entre otros, concebidos en el capítulo II de la Constitución Política de 1991, y los que han sido tratados en su documento: “Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales”.

Las apreciaciones a este tenor no se escapan a la realidad de Colombia y coinciden de alguna manera con el cuestionamiento que se ha propuesto en este trabajo, al advertir a los asociados el juego de palabras utilizado en la construcción de normas con propósitos altruistas y filantrópicos, mas no la efectividad que debe revestir a la norma que procura satisfacer las necesidades de los desvalidos, y más vulnerables , haciendo respetar los derechos y concretar sus disposiciones, para obtener los verdaderos resultados en cabeza de sus beneficiarios, como se podrá evidenciar en las líneas siguientes de Abramovich y Courtis.

*“No es raro enfrentarse con opiniones que, negando todo valor jurídico a los derechos económicos, sociales y culturales, los caracterizan como meras declaraciones de buenas intenciones, de compromiso político y, en el peor de los casos, de engaño o fraude tranquilizador. Aunque se acepte la privilegiada jerarquía normativa de los tratados internacionales, los instrumentos que establecen derechos económicos, sociales y culturales son considerados documentos de carácter político antes que catálogos de obligaciones jurídicas para el Estado, como es el caso de la gran mayoría de los derechos civiles y políticos. De acuerdo a esta visión, estos últimos son los únicos derechos que generan prerrogativas para los particulares y obligaciones para el Estado, siendo exigibles judicialmente. La intención global de este trabajo es la de demostrar que la adopción de tratados internacionales que consagran derechos económicos, sociales y culturales generan obligaciones concretas al Estado, que –asumiendo sus*

*particularidades— muchas de estas obligaciones resultan exigibles judicialmente, y que el Estado no puede justificar su incumplimiento manifestando que no tuvo intenciones de asumir una obligación jurídica sino simplemente de realizar una declaración de buena intención política”.*

#### **6.4 MARCO CONTEXTUAL**

El Estado no se ha hecho ajeno a la necesidad de implementar políticas que redunden en la protección de los derechos de todas las personas y en especial de nuestros adultos mayores, pero se hace necesario crear entes que vigilen y divulguen los diferentes programas y normas que se han constituido con miras a mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores, para que los esfuerzos empeñados en otorgar derechos y beneficios puedan llegar a su feliz término y cumplan los propósitos a favor de sus destinatarios.

Analizando varios proyectos con pretensiones muy similares a este trabajo (a favor del adulto mayor), se puede determinar que la mayoría apunta a la necesidad de reconocer la problemática que vive éste segmento de la población, la cual tiene una gran trascendencia, en la medida que las observaciones e investigaciones obtenidas están entregando resultados que dan cuenta de un significativo crecimiento de este grupo etario, “mayores de 60 años”, producto de una mayor expectativa de vida de la población en general y un consecuente avance de la medicina que permite mejorar las condiciones de salud de todas las personas, el mayor incremento en las coberturas de salud, así como una considerable reducción en las tasas de natalidad y mortalidad de las mismas, tal como se puede evidenciar en los diferentes resultados demográficos publicados por el DANE, (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) en censo de 2005, comparado con censos de años anteriores, situación que impacta directamente el aumento de nuestros adultos mayores.

En las gráficas 3, 4, 5 y 6, se puede observar como en el año 1990 el crecimiento poblacional llevaba una tendencia en forma piramidal, información que, contrastada con los datos pronosticados para el año 2020 y subsiguientes, muestra una tendencia de crecimiento poblacional que se dispone en forma cilíndrica, evidenciando de un lado la disminución de la población de menores (base de las gráficas) y de otro lado, el aumento de la población adulta, (parte superior de las gráficas).

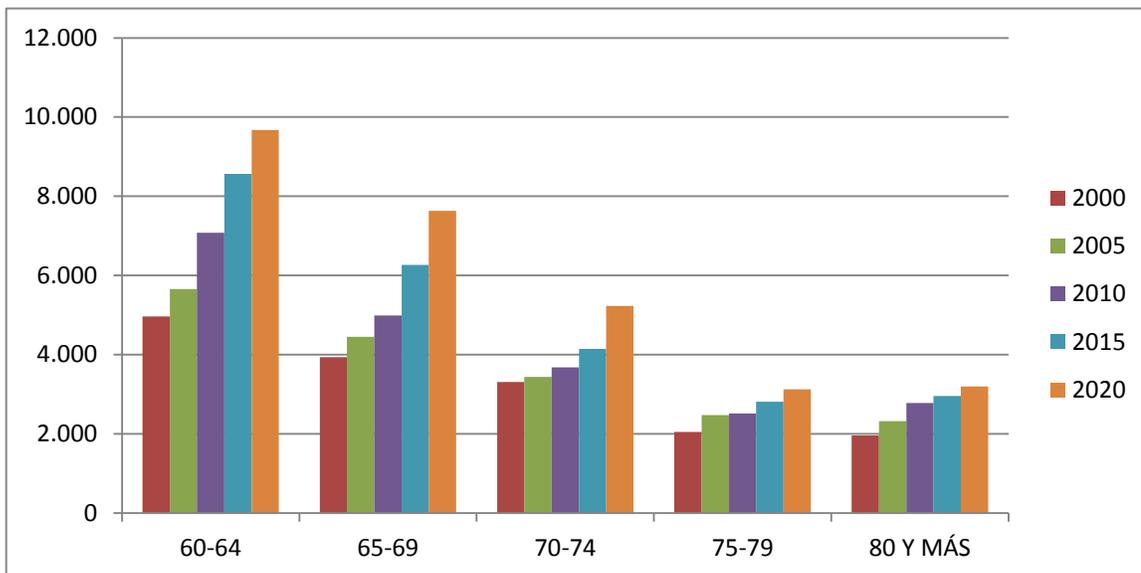
En la Gráfica 7, se ilustra la población proyectada para la ciudad de Manizales en 2012, según información del DANE, en ella se puede evidenciar respecto de las Gráficas 3, 4, 5 y 6, como se va comprimiendo la base de la pirámide que corresponde a la población de los menores de edad, ello por la decisión de las parejas de reducir el número de hijos de sus familias, la difusión del uso de métodos anticonceptivos y la adopción de programas de planificación, disminuyendo ostensiblemente la explosión demográfica en los países en desarrollo como el nuestro; pero nos enfrentamos a una nueva situación que se puede observar en las Gráficas citadas, como es el crecimiento de las barras que representan la población de los adultos mayores en la parte superior de las mismas, dada una mayor expectativa de vida al momento de nacer de las personas, -gracias a una medicina mas avanzada y mejores hábitos de alimentación de la población-, donde además se puede advertir como las barras correspondientes al género femenino, superan en proporción al género masculino.

**Cuadro 1 - ESTIMACIONES DE POBLACIÓN 1985-2005 Y PROYECCIONES DE POBLACIÓN 2005-2020**

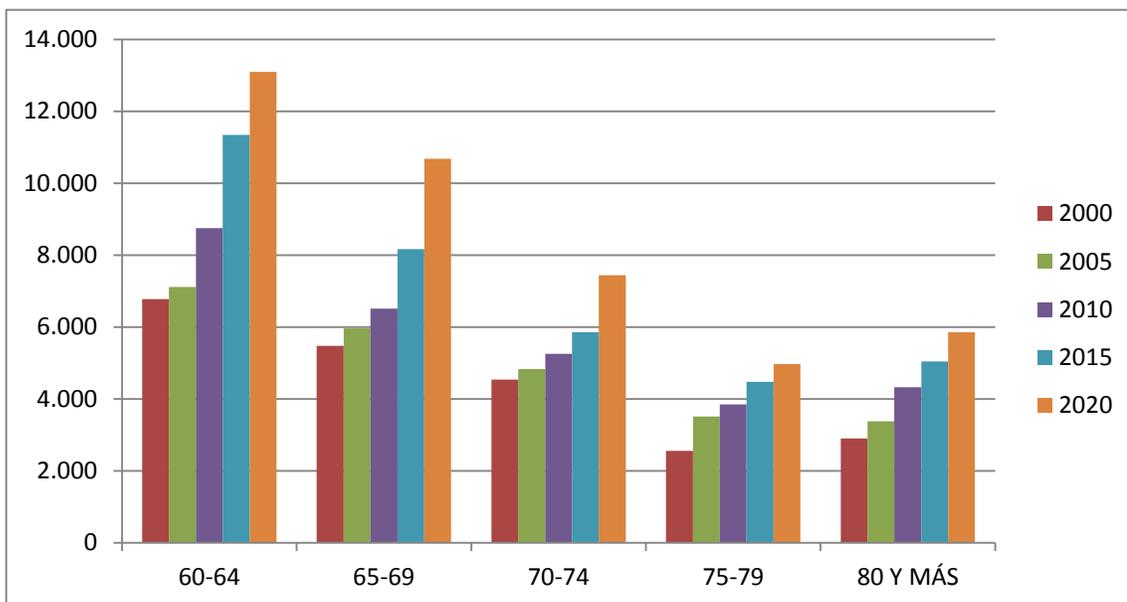
| Año Datos      | 2000           |                | 2005           |                | 2010           |                | 2015           |                | 2020           |                |
|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Grupos de edad | Hombres        | Mujeres        |
| <b>Total</b>   | <b>171.455</b> | <b>194.712</b> | <b>179.985</b> | <b>199.809</b> | <b>184.793</b> | <b>203.697</b> | <b>188.729</b> | <b>207.346</b> | <b>192.107</b> | <b>210.471</b> |
| 0-4            | 14.555         | 14.219         | 13.999         | 13.581         | 13.672         | 13.091         | 13.057         | 12.453         | 12.362         | 11.803         |
| 5-9            | 16.841         | 16.340         | 14.985         | 14.286         | 13.977         | 13.574         | 13.581         | 13.080         | 13.026         | 12.471         |
| 10-14          | 18.862         | 18.284         | 16.753         | 16.242         | 15.369         | 14.641         | 14.414         | 13.978         | 14.197         | 13.610         |
| 15-19          | 14.958         | 15.739         | 20.366         | 19.360         | 16.951         | 16.444         | 15.441         | 14.829         | 14.374         | 14.164         |
| 20-24          | 13.861         | 15.381         | 16.775         | 17.289         | 20.393         | 19.057         | 17.073         | 16.104         | 15.689         | 14.579         |
| 25-29          | 11.993         | 13.852         | 13.613         | 14.530         | 15.907         | 16.195         | 19.641         | 18.162         | 16.674         | 15.472         |
| 30-34          | 13.671         | 16.292         | 11.654         | 13.301         | 12.658         | 13.672         | 14.906         | 15.338         | 18.816         | 17.548         |
| 35-39          | 13.353         | 16.264         | 12.281         | 15.346         | 10.807         | 12.697         | 11.862         | 13.077         | 14.161         | 14.745         |
| 40-44          | 12.475         | 15.064         | 12.457         | 15.216         | 11.734         | 14.879         | 10.358         | 12.382         | 11.410         | 12.775         |
| 45-49          | 10.728         | 13.216         | 11.335         | 14.289         | 12.011         | 14.886         | 11.445         | 14.679         | 10.097         | 12.218         |
| 50-54          | 7.896          | 10.021         | 9.738          | 12.299         | 10.971         | 14.000         | 11.719         | 14.746         | 11.225         | 14.605         |
| 55-59          | 6.031          | 7.800          | 7.680          | 9.278          | 9.293          | 11.886         | 10.479         | 13.649         | 11.208         | 14.440         |
| 60-64          | 4.967          | 6.772          | 5.658          | 7.111          | 7.079          | 8.747          | 8.567          | 11.339         | 9.671          | 13.093         |
| 65-69          | 3.938          | 5.477          | 4.453          | 5.961          | 4.993          | 6.510          | 6.266          | 8.160          | 7.635          | 10.680         |
| 70-74          | 3.310          | 4.532          | 3.441          | 4.831          | 3.680          | 5.253          | 4.147          | 5.854          | 5.235          | 7.442          |
| 75-79          | 2.053          | 2.556          | 2.477          | 3.510          | 2.515          | 3.845          | 2.815          | 4.476          | 3.130          | 4.971          |
| 80 Y MÁS       | 1.963          | 2.903          | 2.320          | 3.379          | 2.783          | 4.320          | 2.958          | 5.040          | 3.197          | 5.855          |

ESTIMACIONES DE POBLACIÓN 1985-2005 Y PROYECCIONES DE POBLACIÓN 2005-2020 MUNICIPAL POR SEXO, GRUPOS QUINQUENALES DE EDAD - DATOS DE LA CIUDAD DE MANIZALES – Tomado de estadísticas DANE.

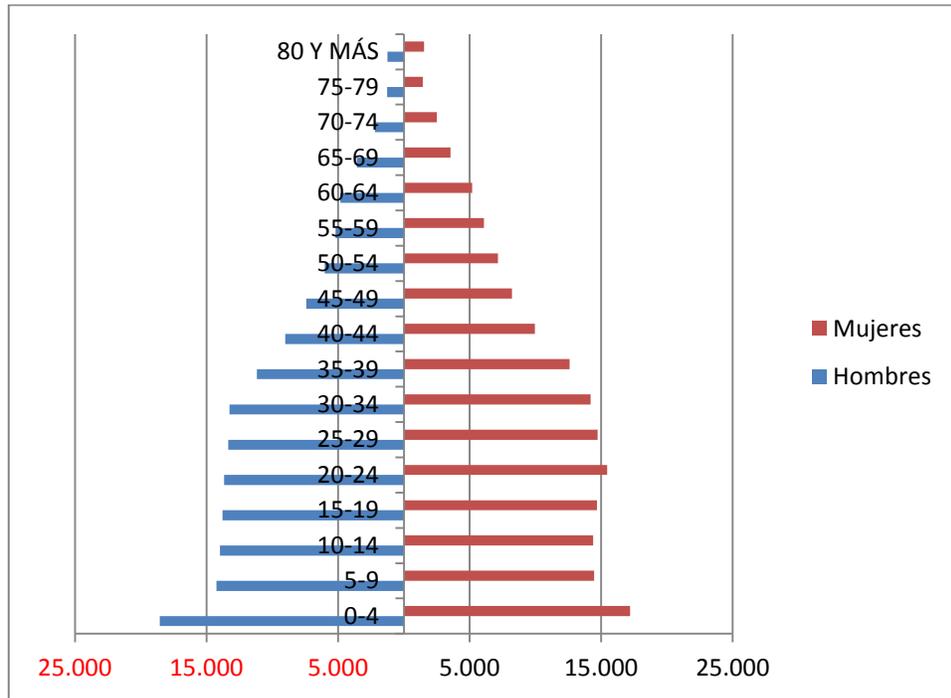
**Gráfica 1 - ESTIMACIONES DE POBLACIÓN 1985-2005 Y PROYECCIONES DE POBLACIÓN 2005-2020 MUNICIPAL POR SEXO, GRUPOS QUINQUENALES DE EDAD - DATOS DE LA CIUDAD DE MANIZALES – HOMBRES - Tomado de estadísticas DANE.**



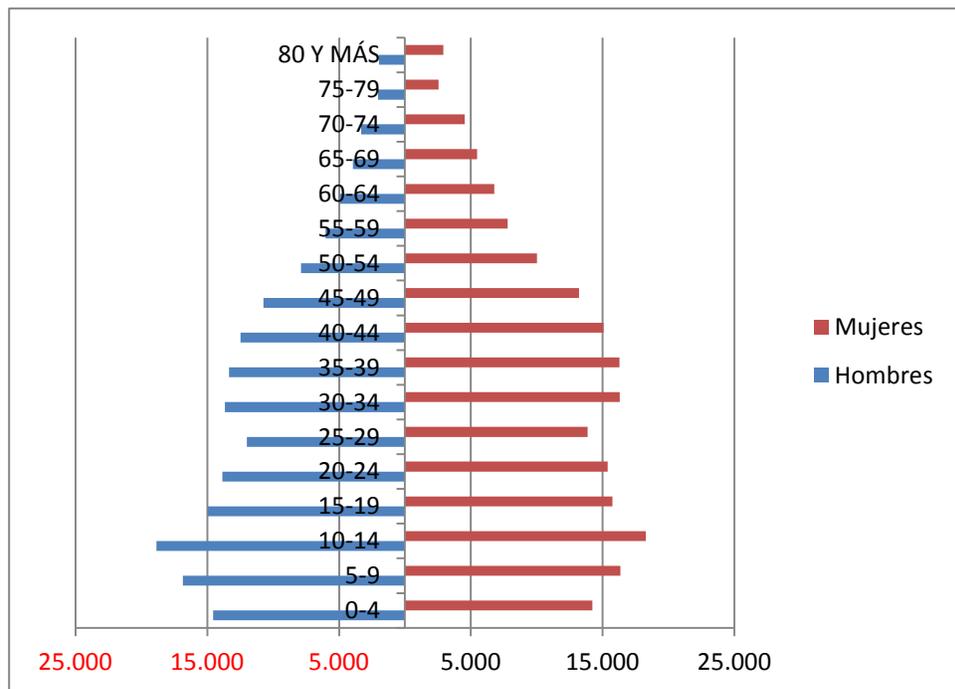
**Gráfica 2 - ESTIMACIONES DE POBLACIÓN 1985-2005 Y PROYECCIONES DE POBLACIÓN 2005-2020 MUNICIPAL POR SEXO, GRUPOS QUINQUENALES DE EDAD - DATOS DE LA CIUDAD DE MANIZALES – MUJERES - Tomado de estadísticas DANE.**



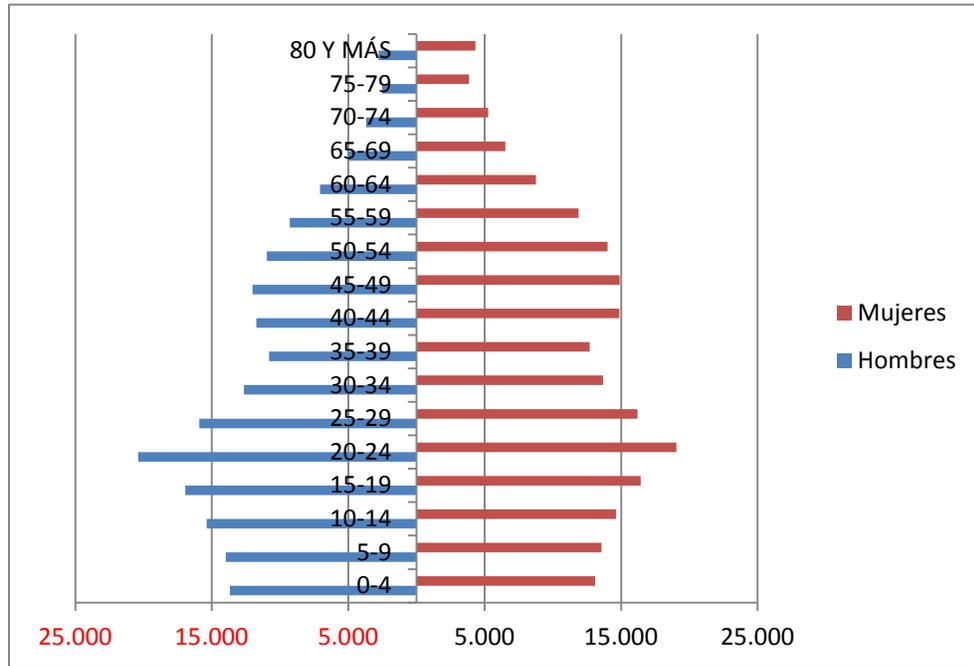
**Gráfica 4 - Proyecciones de población municipal por sexo, grupos quinquenales de edad - Datos de la ciudad de Manizales DANE - para 1990**



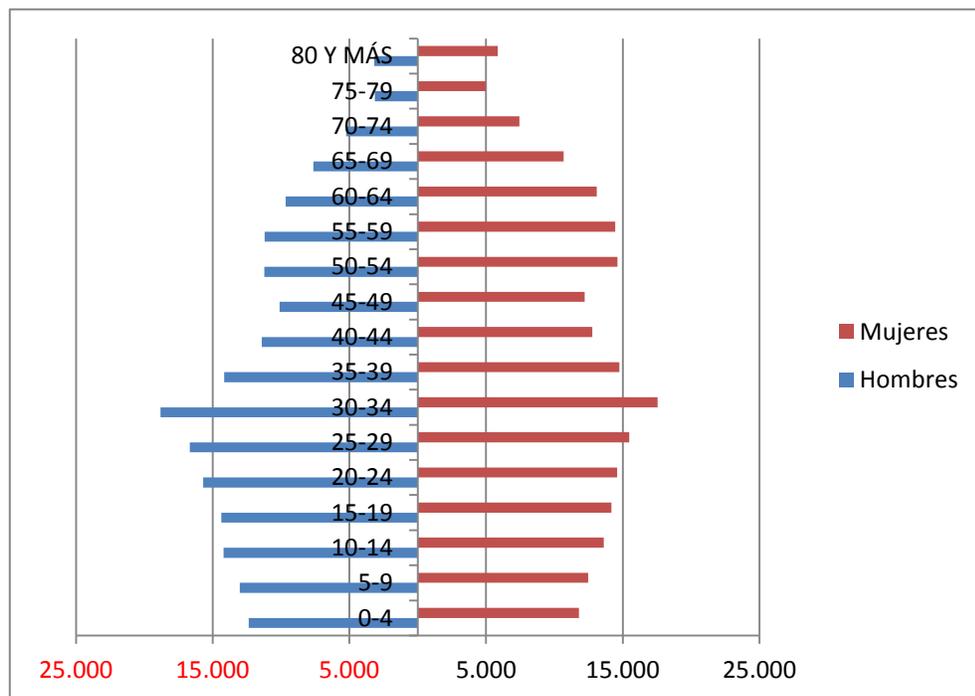
**Gráfica 3 - Proyecciones de población municipal por sexo, grupos quinquenales de edad - Datos de la ciudad de Manizales DANE - para 2000**



**Gráfica 6 - Proyecciones de población municipal por sexo, grupos quinquenales de edad - Datos de la ciudad de Manizales DANE - para 2010**



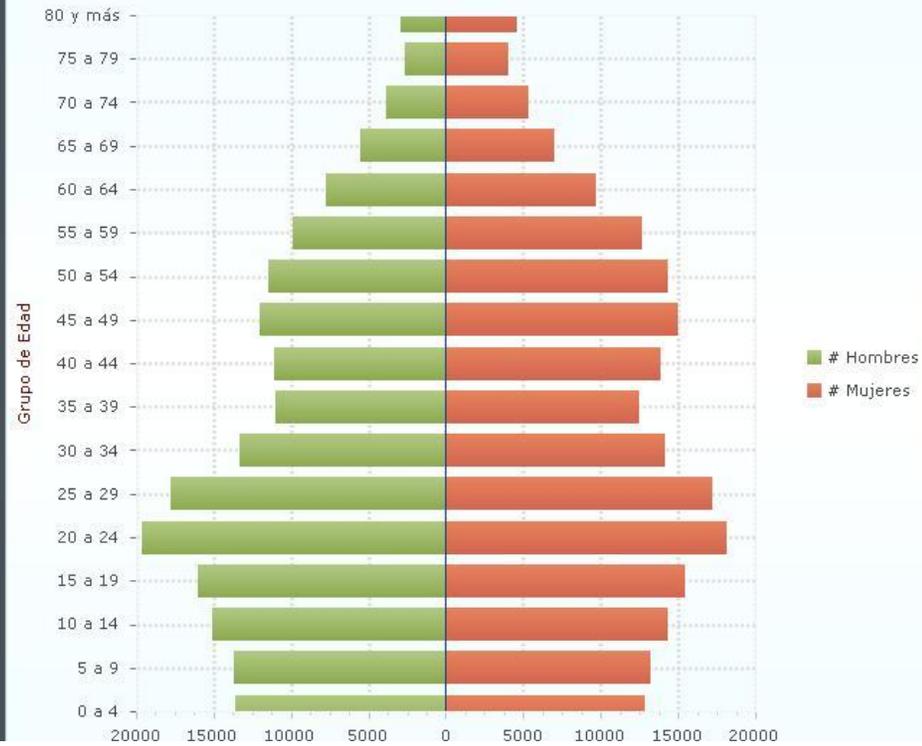
**Gráfica 5 - Proyecciones de población municipal por sexo, grupos quinquenales de edad - Datos de la ciudad de Manizales DANE - para 2020**



**Gráfica 7 -Distribución de la población por grupos de edad y sexo – Manizales 2012**

Distribución de la población por grupos de edad y sexo. Manizales según Área Seleccionada

| Grupo de Edad (Años) | Cantidad Hombres | Cantidad Mujeres | Total         |
|----------------------|------------------|------------------|---------------|
| 0 a 4                | 13516            | 12860            | 26376         |
| 5 a 9                | 13638            | 13304            | 26942         |
| 10 a 14              | 15074            | 14399            | 29473         |
| 15 a 19              | 15983            | 15489            | 31472         |
| 20 a 24              | 19536            | 18206            | 37742         |
| 25 a 29              | 17756            | 17284            | 35040         |
| 30 a 34              | 13296            | 14205            | 27501         |
| 35 a 39              | 10971            | 12486            | 23457         |
| 40 a 44              | 11071            | 13882            | 24953         |
| 45 a 49              | 11972            | 15046            | 27018         |
| 50 a 54              | 11369            | 14388            | 25757         |
| 55 a 59              | 9815             | 12735            | 22550         |
| 60 a 64              | 7693             | 9763             | 17456         |
| 65 a 69              | 5440             | 7032             | 12472         |
| 70 a 74              | 3788             | 5404             | 9192          |
| 75 a 79              | 2633             | 4109             | 6742          |
| 80 y más             | 2872             | 4625             | 7497          |
| <b>TOTAL</b>         | <b>186423</b>    | <b>205217</b>    | <b>391640</b> |



**Fuente:** Cálculos realizados por el Centro de Información y Estadística - CIE, Unidad de Planeación Estratégica. Secretaria de Planeación. Alcaldía de Manizales.

**Nota:** Los calculos se realizaron con base en las proyecciones del DANE con fecha de actualización 12 de mayo de 2011 y el Censo de Población 2005.

## **6.5 MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

Durante la década de los noventa, no hubo normas que tuvieran mucha trascendencia a favor del adulto mayor, diferente suerte corrió la primera década del siglo XXI, la que estuvo marcada por su prolífica normativa.

Habrà de observarse que las normas creadas a favor del adulto mayor, no contaban con la imperatividad necesaria para que los beneficiarios pudieran servirse de ellas, ya que estas fueron elaboradas bajo un carácter dispositivo; de otro lado, las normas discriminan a la población de adultos, toda vez que algunas extienden sus servicios y beneficios a usuarios del SISBEN I y II únicamente, otro aspecto a tener en cuenta: no hay una edad estándar o general que estime la calidad de adulto mayor para todas las normas, (algunas estiman al adulto mayor desde los 60 años, unas a los 62 años y otras desde los 65 años), de otro lado, los entes territoriales asumen la responsabilidad en la medida que se adopten las normas por fuerza de ley, decreto, ordenanza o acuerdo.

Entre las más representativas se citan las leyes 687 de 2001 - 812 de 2003 - 1151 de 2007 – 1171 de 2007 – 1251 de 2008 – 1276 de 2009 y 1315 de 2009.

A continuación se presenta cuadro informativo, en el cual se puede observar cómo han venido implementándose las normas que en materia de estampilla pro adulto mayor, han acogido los diferentes entes territoriales en el país.

En el cuadro a seguir, se hace explícita la ciudad o departamento, la norma acogida, su fecha de promulgación, la tarifa porcentual que aplica en el ente territorial, destinación o beneficiarios, entre otros.

| <b>Cuadro 2 - ESTAMPILLA PRO ADULTO MAYOR – EN CIUDADES CAPITALES Y MUNICIPIOS DE COLOMBIA</b> |  |                                      |               |                 |                      |                |  |
|--|--|--------------------------------------|---------------|-----------------|----------------------|----------------|--|
| <b>Ciudad</b>  | <b>Norma</b>                                 | <b>otra norma</b>                    | <b>Tarifa</b> | <b>M' x año</b> | <b>Responsable</b>   | <b>Oficina</b> | <b>Destinación</b>   |
| Amazonas   | Ordenanza 024 de 16 de nov. de 1994          | Ordenanza 018 del 14 de oct. de 2004 | 1%            |                 |                      |                |  |
| Arauca   | Proyecto de acuerdo de ago. 12 de 2009       |                                      | 4%            |                 | CIBAMA               | alcaldía mpal. | 70% Centro Vida 30% dotación Centros Bienestar del anciano |
| Arauca   | Acuerdo No. 200.02.011 de 20 de sep. de 2009 |                                      | 4%            |                 |                      |                | 70% Centro Vida 30% dotación Centros Bienestar del anciano |
| Arauquita  | Acuerdo 007 de marzo 3 de 2009               |                                      | 4%            |                 |                      |                | 70% Centro Vida 30% dotación Centros Bienestar del anciano |
| Armenia  | Acuerdo 082 de Dic. 10 del 2008              | Acuerdo 026 de 2010                  | 3%            |                 |                      |                |  |
| Barranquilla   | acuerdo 013 de agosto 10 del 2004            | Acuerdo 022 de diciembre 24 del 2004 | 2%            |                 |                      |                |  |
| Barranquilla   | Acuerdo 003 de 2005                          | Acuerdo 030 de 2008                  | 2%            |                 |                      |                |  |
| Bogotá   | Acuerdo 188 de diciembre 20 de               |                                      | 2%            |                 | Departamento Adm. de |                | 30% Dotación Centros de Bienestar y 70% Centros            |

**Cuadro 2 - ESTAMPILLA PRO ADULTO MAYOR – EN CIUDADES CAPITALES Y MUNICIPIOS DE COLOMBIA**

| Ciudad              | Norma   | otra norma                        | Tarifa | M' x año | Responsable   | Oficina                      | Destinación  |
|---------------------|---|-----------------------------------|--------|----------|---|------------------------------|--|
|                     | 2005  |                                   |        |          | Bienestar Social del Distrito                             |                              | vida   |
| Bogotá              | Decreto 479 de 2005                           |                                   |        |          |   |                              |  |
| Bogotá              | Acuerdo 011 de 2009                           |                                   |        |          |   |                              |  |
| Bolívar             | Ordenanza 07 de 16 de nov. de 1988            |                                   | 1%     |          |   |                              |  |
| Bucaramanga         | Acuerdo 100 de 2009                           |                                   | 1%     |          | Martha Lucía Oliveros                                     | Secretaría Desarrollo Social |  |
| Cabrera (Santander) | Acuerdo 003 de 27 de junio de 2005            | Acuerdo 002 de febrero 28 de 2010 | 4%     |          |   |                              | 70% Centro Vida 30% dotación Centros Bienestar del anciano |
| Cali                | Proyecto de Acuerdo 156 de octubre 25 de 2010 | Proyecto de Acuerdo Enero de 2012 | 2%     |          | Unidad Admin Especial de Centros Vida de Santiago de Cali |                              | 70% Centro Vida 30% dotación Centros Bienestar del anciano |

| <b>Cuadro 2 - ESTAMPILLA PRO ADULTO MAYOR – EN CIUDADES CAPITALES Y MUNICIPIOS DE COLOMBIA</b> |                                   |                                      |               |                 |                      |                              |  |
|--|-----------------------------------|--------------------------------------|---------------|-----------------|----------------------|------------------------------|--|
| <b>Ciudad</b>  | <b>Norma</b>                      | <b>otra norma</b>                    | <b>Tarifa</b> | <b>M' x año</b> | <b>Responsable</b>   | <b>Oficina</b>               | <b>Destinación</b>   |
| Cali   |                                   | Proyecto de Acuerdo 058 de 2012      |               |                 |                      |                              |  |
| Cartagena  |                                   | Acuerdo 005 de mayo 12 de 2009       |               |                 |                      |                              | 70% Centro Vida 30% dotación Centros Bienestar del anciano       |
| Copacabana (antioquia)   | Acuerdo 007 de febrero 26 de 2003 |                                      |               |                 |                      |                              | 40% Centro Bienestar del anciano - 40% Centro día - 20% otros AM |
| Cúcuta   | Acuerdo 0048 de agosto 20 de 2002 |                                      | 2%            |                 | Teresa Gómez Cáceres | Secretaria Desarrollo Social |  |
| Ibague   |                                   | Acuerdo 011 de mayo 19 de 2009       | 2%            |                 |                      |                              | 70% Centro Vida 30% dotación Centros Bienestar del anciano       |
| Ibague   |                                   | Acuerdo 003 de marzo 7 de 2011       | 2%            |                 |                      |                              |  |
| Ibague   |                                   | Acuerdo 024 de septiembre 17 de 2009 | 2%            |                 |                      |                              |  |

**Cuadro 2 - ESTAMPILLA PRO ADULTO MAYOR – EN CIUDADES CAPITALES Y MUNICIPIOS DE COLOMBIA**

| Ciudad           | Norma  | otra norma                         | Tarifa    | M' x año     | Responsable   | Oficina | Destinación   |
|------------------|--|------------------------------------|-----------|--------------|---------------|---------|---|
| Leticia          | Sin datos  |                                    |           |              |               |         |   |
| <b>Manizales</b> | <b>Proyecto de acuerdo 017 de 17 de sep. de 2012</b> |                                    | <b>2%</b> | <b>1.300</b> |               |         | <b>70% Centro Vida 30% dotación Centros Bienestar del anciano</b> |
| Medellín         |  | Proyecto de acuerdo 031 de 2004    | 1%        |              |               |         |   |
| Medellín         |  | Proyecto de Acuerdo 114 de 2009    |           |              |               |         |   |
| Meta             |  | Proyecto de Ordenanza              | 2%        | 26.000       |               |         |   |
| Mitú             | Acuerdo 014 de mayo 20 de 2008                       | Acuerdo 008 de mayo 25 de 2011     | 4%        |              | Alcalde mpal. |         | 70% Centro Vida 30% dotación Centros Bienestar del anciano        |
| Mocoa            | Acuerdo 010 de mayo 19 de 2009                       |                                    |           | 60           |               |         |   |
| Montería         | Sin datos  |                                    |           |              |               |         |   |
| Neiva            | Sin datos  |                                    |           |              |               |         |   |
| Pasto            |  | Acuerdo 043 de diciembre 1 de 2010 | 3%        |              |               |         |   |

| <b>Cuadro 2 - ESTAMPILLA PRO ADULTO MAYOR – EN CIUDADES CAPITALES Y MUNICIPIOS DE COLOMBIA</b> |                                     |                                     |                      |                 |                                |                              |   |
|--|-------------------------------------|-------------------------------------|----------------------|-----------------|--------------------------------|------------------------------|---|
| <b>Ciudad</b>  | <b>Norma</b>                        | <b>otra norma</b>                   | <b>Tarifa</b>        | <b>M' x año</b> | <b>Responsable</b>             | <b>Oficina</b>               | <b>Destinación</b>  |
| Pasto  |                                     | Acuerdo 028 de diciembre 19 de 2011 | 3%                   |                 |                                |                              |   |
| Pereira  |                                     | Proyecto de Acuerdo Mayo 16 de 2012 | 2%                   | 3.000           | Alexander Granados             | Secretario Desarrollo Social | 30% Centros de Bienestar - 70% Centros de Vida  |
| Popayán  |                                     | Acuerdo 19 de julio 29 de 2009      |                      |                 |                                |                              |   |
| Pto. Carreño   | Sin datos                           |                                     |                      |                 |                                |                              |   |
| Putumayo   | Ordenanza 407 de abril 30 de 2003   | Ordenanza 617 de enero 31 de 2011   | 4%                   |                 |                                |                              | 30% Centros de Bienestar - 70% Centros de Vida  |
| Quibdó   | Sin datos                           |                                     |                      |                 |                                |                              |   |
| Riohacha   | Sin datos                           |                                     |                      |                 |                                |                              |   |
| Risaralda  | Ordenanza 001 de febrero 14 de 2002 | Ordenanza 027 de junio 18 de 2002   | 0,5%<br>1.0%<br>1,5% |                 |                                |                              | 80% dotación centros de bienestar 20% Convenios con ESES  |
| Risaralda  | Ordenanza 022 de julio 22 de 2004   |                                     |                      |                 | Secretaría de Gobierno Deptal. |                              | 80% dotación centros de bienestar - 15% Convenios con ESES - 5% Diseño y actualización de políticas |

| <b>Cuadro 2 - ESTAMPILLA PRO ADULTO MAYOR – EN CIUDADES CAPITALES Y MUNICIPIOS DE COLOMBIA</b> |                                     |   |               |                 |                         |                |  |
|--|-------------------------------------|---|---------------|-----------------|-------------------------|----------------|--|
| <b>Ciudad</b>  | <b>Norma</b>                        | <b>otra norma</b>                             | <b>Tarifa</b> | <b>M' x año</b> | <b>Responsable</b>      | <b>Oficina</b> | <b>Destinación</b>   |
| Samacá   | Acuerdo 033 de diciembre 31 de 2009 |   |               |                 |                         |                | 70% Centro Vida 30% dotación Centros Bienestar del anciano |
| San Andrés   | Sin datos                           |   |               |                 |                         |                |  |
| San José del Guaviare  | Sin datos                           |   |               |                 |                         |                |  |
| Santa Marta  |                                     | Proyecto de acuerdo 004 de febrero 13 de 2012 | 3%            |                 |                         |                | 70% Centro Vida 30% dotación Centros Bienestar del anciano |
| Santander  | Ordenanza 041 de dic. 31 de 2001    | Ordenanza 032 de dic. 5 de 2006               | 1%            |                 | Comité Oper de 3ra Edad |                | 80% Hogares de ancianos – 20% Grupos de vida               |
| Sincelejo  |                                     | Acuerdo 031 de nov. 30 de 2009                | 3%            |                 | Alcaldía mpal.          |                | 70% Centro Vida 30% dotación Centros Bienestar del anciano |
| Sucre  |                                     | Ordenanza 040 de mayo 6 de 2010               | 3%            |                 |                         |                | 70% Centro Vida 30% dotación Centros Bienestar del anciano |
| Tunja  |                                     | Acuerdo 0012 de agosto 14 de 2012             | 3%            |                 | Adm mpal.               | Alcaldía mpal. | 70% Centro Vida 30% dotación Centros Bienestar             |

| <b>Cuadro 2 - ESTAMPILLA PRO ADULTO MAYOR – EN CIUDADES CAPITALES Y MUNICIPIOS DE COLOMBIA</b> |  |                                       |               |                 |                                  |                |  |
|--|--|---------------------------------------|---------------|-----------------|----------------------------------|----------------|--|
| <b>Ciudad</b>  | <b>Norma</b>   | <b>otra norma</b>                     | <b>Tarifa</b> | <b>M' x año</b> | <b>Responsable</b>               | <b>Oficina</b> | <b>Destinación</b>   |
|  |  |                                       |               |                 |                                  |                | del anciano  |
| Valle del Cauca  | Proyecto de ordenanza 422 de 2010                      | decreto 224 de 2007                   | 2%            | 1.700           |                                  |                | 70% Centro Vida 30% dotación Centros Bienestar del anciano |
| Valle del Cauca  | Ordenanza No. 219 de Oct. 28 de 2006 - no implementada | Ordenanza No. 357 de junio 25 de 2012 | 5%<br>2%      | 100.000         | Sec. Desarrollo Social del Dpto. |                | 70% Centro Vida 30% dotación Centros Bienestar del anciano |
| Villavicencio  | Ordenanza 470 de 2001                                  |                                       |               |                 |                                  |                |  |
| Yopal  |  | Acuerdo 017 de julio 25 de 2008       | 1,2%          |                 | Gerencia Social                  | Adm. mpal.     | 80% dotación centros de bienestar 20% fondos de pensiones. |

Se hace preciso en este punto hacer referencia al documento: POLÍTICA NACIONAL DE ENVEJECIMIENTO Y VEJEZ 2007-2019, texto presentado por el Ministerio de la Protección Social de la República de Colombia en diciembre de 2007, refiriéndose a la necesidad de implementar mecanismos normativos para mejorar las condiciones sociales de nuestros adultos mayores en Colombia.

Texto que por su contenido y reflexiones, se ajusta a las precisiones que se pretenden con este trabajo, como se puede evidenciar en la sección 3.5.1 PROMOCIÓN Y GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS MAYORES, de la que se extrae su sección 3.5.1.1.3. Protección Legal y Gestión Normativa y sus Líneas de Acción, así como la sección 3.5.1.1.4. Evaluación y Monitoreo del cumplimiento de los derechos humanos y sus Líneas de Acción<sup>15</sup>.

## 6.6 PROTECCIÓN LEGAL Y GESTIÓN NORMATIVA

*“A pesar del acerbo normativo existente en Colombia, se han identificado vacíos reglamentarios sobre la protección de las personas mayores, por lo cual se requiere revisarlo, promover y gestionar nuevas aproximaciones normativas que apoyen la gestión de la política pública de envejecimiento y vejez y que garanticen una protección integral de las personas mayores. Adicionalmente se evidencia el desconocimiento de las responsabilidades que las normas existentes han definido para los diferentes niveles del Estado y de la Sociedad.*

*Hacer realidad el ejercicio efectivo de los derechos y la garantía de los mismos por parte del Estado, obliga a movilizar acciones a nivel institucional e intersectorial que haga coherente la planificación,*

---

<sup>15</sup> [www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/POL%C3%8DTICA%20NACIONAL%20DE%20ENVEJECIMIENTO%20Y%20VEJEZ.pdf](http://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/POL%C3%8DTICA%20NACIONAL%20DE%20ENVEJECIMIENTO%20Y%20VEJEZ.pdf) – pág. 21-22

*organización y ejecución de las acciones, orientadas a cumplir con las obligaciones del derecho para este grupo de especial Protección en los derechos humanos”.*

#### **6.6.1 Líneas de Acción**

- *“Diseño, difusión y aplicación de metodologías de planificación y gestión pública que promuevan una efectiva realización de los derechos a las personas mayores como sujetos de especial Protección.*
- *Elaboración de normas que protejan los derechos de las personas mayores.*
- *Elaboración de normas a nivel laboral que protejan el acceso al trabajo, eviten la discriminación laboral de las personas mayores.*
- *Promover y gestionar normas que penalicen cualquier forma de maltrato, el abuso, el abandono y la vulneración de los derechos de las personas mayores.*
- *Desarrollo de mecanismos de denuncia y restitución para los casos de vulneración del derecho de las personas mayores”.*

#### **6.7 EVALUACIÓN Y MONITOREO A PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS**

*“Esta línea estratégica supone un papel proactivo del Estado interesado en que a la población no se le vulneren sus derechos; busca la asesoría, la asistencia técnica a nivel territorial e institucional, la capacitación y la educación continua, el desarrollo de capacidades individuales y colectivas para el ejercicio efectivo del derecho. La asesoría y asistencia a las entidades territoriales, aseguradores y prestadores de servicios de salud, de servicios de asistencia social y otros estamentos del Estado para la*

*planificación y gestión de las políticas públicas en torno a la realización de los derechos”.*

### **6.7.1 Líneas de Acción**

- *“Desarrollo de capacidades individuales y colectivas para el ejercicio efectivo del derecho.*
- *Desarrollo de instrumentos y metodologías para la evaluación y seguimiento al cumplimiento de los derechos de las personas adultas mayores, a todos los niveles.*
- *Fortalecimiento de las veedurías ciudadanas para la vigilancia al cumplimiento de los derechos”.*

Al respecto de los textos citados anteriormente, del documento POLÍTICA NACIONAL DE ENVEJECIMIENTO Y VEJEZ 2007-2019, se puede advertir como el Gobierno Nacional se ha empeñado en el cuidado y protección de los adultos mayores, pero en el papel solo quedan plasmadas las buenas intenciones, y no se construyen documentos que obliguen al Estado a que todas las actividades allí citadas se cristalicen y se conviertan en una realidad de la que puedan sacar provecho sus beneficiarios.

En materia jurisprudencial, se han referido las Sentencias C-849 de 2005 y C-574 de 2006, en las que se plantean asuntos concernientes a los adultos mayores, normas que reconocieron al colombiano y colombiana de oro mayor de 65 años, beneficiarios de derechos, que en principio su proyecto normativo abrió una intensa discusión y dio lugar a controversias por no corresponderse su contenido legal con la Constitución Política según sus demandantes, por ser violatorios del derecho de igualdad y el derecho a la protección de los servicios de la seguridad social integral, artículos 13 y 46 de la Carta respectivamente, así como los

principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, proferidos en artículo 209 de la Carta, temas concebidos en el proyecto de ley 041 de 2003 -Cámara- y proyecto de ley 067 de 2004 –Senado-, a los que se les formuló objeciones de inconstitucionalidad en contra de los artículos 1°, 2° y 3°, proyectos que dieron lugar a la ley 1091 de 2006. Sentencias estas con un alto contenido tutelar de derechos a favor de los adultos mayores.

Se trae a colación apartes del texto de la sentencia C-849 de 2005, dado que su contenido enriquece el presente trabajo por sus comentarios atinentes al tema en cuestión, entre ellos los realizados por el Procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón:

#### **6.7.2 Concepto del Procurador General de la Nación**

“La Vista Fiscal considera que el reconocimiento al Colombiano y Colombiana de Oro que prevé el proyecto objetado, no sólo se ajusta a la Constitución Política sino que la desarrolla plenamente, en la medida en que de acuerdo con lo previsto en los artículos 13 y 46 superiores, los adultos mayores tienen derecho a una especial protección, particularmente en lo que se refiere a la preservación de su vida en condiciones dignas y justas, a su salud y a su seguridad social, siendo esa la razón por la cual: *“...el Estado está obligado expresamente a garantizar a los ancianos la protección de los servicios de la seguridad social integral, es decir, que las entidades que hacen parte de dicho Sistema están obligadas a cobijar todos los aspectos de la salud de las personas de la tercera edad, el alcance de la protección y de los servicios a cargo de tales entes va mucho más allá del puro trámite de citas y consultas médicas, pues comprende el diagnóstico, la prevención, los tratamientos, los cuidados clínicos, los medicamentos, las cirugías, las terapias y todos aquellos elementos de atención que aseguren*

*la eficiente cobertura de la seguridad social a favor de las personas de la tercera edad...”.*

*“En esos términos, recuerda que la Corte Constitucional ha sido clara al señalar que la ancianidad es una situación de debilidad manifiesta, que amerita una protección especial, dado que deben tutelarse en su totalidad los derechos de quienes al alcanzar cierta edad ven disminuida su capacidad física y con ello la posibilidad de ejercer en toda su dimensión algunos de sus derechos. Sobre el particular cita, entre otras, las sentencias T-426, T-471, T-491 y T-534 de 1992 y T-111, T-116, T-124 y T-356 de 1993 y lo previsto en el artículo 17 del Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”.*

## **6.8 MARCO SOCIAL LOCAL**

Observando los proyectos que adelanta la Alcaldía de Manizales en materia de protección de los derechos de los adultos mayores, se encuentran una variedad de programas dispuestos a la ayuda y asistencia de este segmento social, esencialmente se trabajan cuatro programas, dos (2) de orden nacional y dos (2) de orden municipal.

### **6.8.1 Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor**

Promoviendo restaurantes en diferentes sitios de la ciudad en su **Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor (PNNAM)**, "Juan Luis Londoño de la Cuesta", consistente en un almuerzo caliente que se provee en restaurantes dispuestos en diferentes sitios de la ciudad en los días hábiles, y la entrega además de un paquete de “bienestarina” mensualmente, servicio extendido a los

adultos mayores de 52 años mujeres y 57 años hombres, que estén afiliados al SISBEN y con un puntaje requerido, de 0 a 39,32 puntos, indigente o en condición de desplazado forzado, certificado por Acción Social, residente en el área urbana o rural y que no reciban otro beneficio asistencial, pensional o de renta y no pertenezcan a ninguna entidad del régimen contributivo. Programa asistido por la Presidencia de la República, con cobertura nacional; los postulantes se inscriben en la Secretaría de Desarrollo Social de la alcaldía de Manizales, quienes remiten formularios al gobierno central en Santafé de Bogotá para la respectiva selección y aprobación de cupos a cada municipio colombiano.

Cuándo no se dispone de restaurantes, o la infraestructura para la entrega del almuerzo caliente o modalidad “ración preparada”, se hará la entrega mensual de un paquete de alimentos no perecederos, modalidad “ración para preparar”, para adultos mayores ubicados en área rural dispersa o en zonas rurales o urbanas. (Cuyo paquete contiene: arroz, pasta, lenteja, frijol, leche en polvo, aceite vegetal, atún en aceite, avena en hojuelas, harina de maíz precocida y bienestarina).

### **6.8.2 Programa Protección Social al Adulto Mayor**

Protegiendo al adulto mayor que se encuentre en estado de indigencia o pobreza extrema mediante la asignación de un subsidio, a través del ministerio de la protección social, el Consorcio Prosperar y Banco Popular, consistente en la suma de \$75.000.00 (setenta y cinco mil pesos), entregados bimestralmente, denominado: ***Programa Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM)***, los requisitos para este programa son iguales a los del PPNAM. Programa asistido por la Presidencia de la República con cobertura nacional.

| <b>Cuadro 3 - Programa Protección Social al Adulto Mayor</b>  |                      |                           |                     |
|---|----------------------|---------------------------|---------------------|
| <b>PPSAM SECTOR URBANO</b>  |                      | <b>PPSAM SECTOR RURAL</b> |                     |
| <b>COMUNA</b>   | <b>BENEFICIARIOS</b> | <b>CORREGIMIENTO</b>      | <b>BENEFICIARIO</b> |
| ATARDECERES   | 154                  | COLOMBIA                  | 12                  |
| SAN JOSE  | 771                  | CRISTALINA                | 12                  |
| CUMANDAY  | 127                  | REMANSO                   | 145                 |
| LA ESTACION   | 16                   | PANORAMA                  | 71                  |
| CIUDADELA DEL NORTE   | 976                  | AGROTURISTICO             | 95                  |
| CERRO DE ORO  | 48                   | MANANTIAL                 | 70                  |
| TESORITO  | 59                   | RIO BLANCO                | 25                  |
| PALOGRANDE  | 0                    |                           |                     |
| UNIVERSITARIA   | 380                  |                           |                     |
| LA FUENTE   | 667                  |                           |                     |
| LA MACARENA   | 526                  |                           |                     |
| <b>TOTAL URBANO</b>   | <b>3724</b>          | <b>TOTAL RURAL</b>        | <b>430</b>          |
| Portafolio de Servicios 2012 – Alcaldía de Manizales – “Gobierno en la Calle”. Pág. 9<br>www.manizales.gov.co/dmd/PORTAFOLIODOCSOCIAL.doc |                      |                           |                     |

### **6.8.3 Programa Atención Integral al Adulto Mayor**

Brindando atención integral y contribuyendo al mejoramiento de las condiciones de vida de los ancianos indigentes del municipio de Manizales, mediante el **Programa Atención Integral al Adulto Mayor**, en servicios como, (vivienda – alimentación – vestido – recreación – salud – servicios funerarios), extendido a los adultos mayores de 60 años que demuestren situación de indigencia, extrema pobreza y desamparo total.

| <b>Cuadro 3 - INFORMACIÓN CENTROS DÍA URBANOS EN MANIZALES</b>  |                     |                             |                 |                           |
|---|---------------------|-----------------------------|-----------------|---------------------------|
| <b>INSTITUCIÓN</b>  | <b>BENEFICIADOS</b> | <b>VR. POR ADULTO MAYOR</b> | <b>DURACIÓN</b> | <b>VALOR DEL CONTRATO</b> |
| ASOVIEJOS   | 35                  | \$300.000                   | 7 MESES         | \$73.500.000              |
| FUNDACIÓN SAN FRANCISCO DE ASÍS   | 21                  | \$300.000                   | 6 MESES         | \$37.800.000              |
| FUNDACIÓN HOGAR DE PASO MI JESÚS  | 22                  | \$300.000                   | 6 MESES         | \$39.600.000              |
| CORPORACIÓN GUADALUPE   | 18                  | \$300.000                   | 6 MESES         | \$32.400.000              |
| SOCIEDAD EVANGÉLICA DE ACCIÓN SOCIAL  | 15                  | \$300.000                   | 6 MESES         | \$27.000.000              |
| HOSPITAL GERIÁTRICO SAN ISIDRO  | 130                 | \$540.000                   | 7 MESES         | \$491.400.000             |
|   | <b>241</b>          |                             | <b>TOTAL</b>    | <b>\$701.700.000</b>      |
| Portafolio de Servicios 2012 – Alcaldía de Manizales – “Gobierno en la Calle”. Pág. 6<br>www.manizales.gov.co/dmd/PORTAFOLIODSOCIAL.doc |                     |                             |                 |                           |

#### **6.8.4 Programa para adultos mayores - Centro día**

Como una estrategia de atención al adulto mayor de 50 años se tiene el **Programa para adultos mayores**, proyecto denominado **CENTRO DÍA**. En total son 37 centros, 33 urbanos y 4 rurales con los cuales se pretende mejorar la calidad de vida de los adultos mayores<sup>16</sup>, se caracteriza por ofrecerle al abuelo asistencia gerontológica diurna y abierta.

<sup>16</sup> Proyecto de Acuerdo Plan de Desarrollo Manizales 2012-2015 – pág. 83.

| <b>Cuadro 5 - ESTADÍSTICAS CENTROS DÍA</b> |                     |           |          |                 |
|--|---------------------|-----------|----------|-----------------|
| COMUNA                                     | CENTRO DÍA          | URBANO    | RURAL    | TOTAL POBLACIÓN |
| ATARDECERES                                | CHIPRE              | X         |          | 45              |
|  | LA LINDA            | X         |          | 40              |
| SAN JOSÉ                                   | SAN JOSÉ            | X         |          | 45              |
| CUMANDAY                                   | SAN JOAQUÍN         | X         |          | 33              |
| LA ESTACIÓN                                | LA ARGENTINA        | X         |          | 30              |
|  | SAN JORGE           | X         |          | 75              |
| CIUDADELA DEL NORTE                        | BOSQUES DEL NORTE   | X         |          | 70              |
|  | COMUNEROS           | X         |          | 29              |
|  | SAN CAYETANO        | X         |          | 45              |
|  | SAN SEBASTIÁN       | X         |          | 50              |
|  | VILLA HERMOSA       | X         |          | 45              |
|  | EL CARIBE           | X         |          | 32              |
|  | SOLFERINO           | X         |          | 30              |
| CERRO DE ORO                               | SULTANA             | X         |          | 102             |
|  | LA CUMBRE           | X         |          | 33              |
|  | MINITAS I           | X         |          | 35              |
|  | MINITAS II          | X         |          | 30              |
| TESORITO                                   | LA ENEA             | X         |          | 110             |
| UNIVERSITARIA                              | FÁTIMA              | X         |          | 45              |
|  | PIO XII             | X         |          | 34              |
|  | MALHABAR            | X         |          | 83              |
|  | ARANJUEZ            | X         |          | 76              |
| LA FUENTE                                  | PARAÍSO             | X         |          | 10              |
|  | NEVADO              | X         |          | 30              |
|  | GUAMAL              | X         |          | 33              |
|  | GONZÁLEZ            | X         |          | 22              |
|  | CERVANTES           | X         |          | 46              |
| LA MACARENA                                | EL CARMEN           | X         |          | 25              |
|  | CENTENARIO          | X         |          | 25              |
|  | EL BOSQUE           | X         |          | 30              |
|  | ESTAMBUL            | X         |          | 45              |
| CORREGIMIENTO EL MANANTIAL                 | ALTO BONITO         |           | X        | 29              |
| CORREGIMIENTO EL PANORAMA                  | SAN PEREGRINO       |           | X        | 30              |
| CORREGIMIENTO EL REMANSO                   | CUCHILLA DEL SALADO |           | X        | 58              |
| <b>TOTAL</b>                               | <b>34</b>           | <b>31</b> | <b>3</b> | <b>1500</b>     |

Portafolio de Servicios 2012 – Alcaldía de Manizales – “Gobierno en la Calle”. Pág. 7  
[www.manizales.gov.co/dmd/PORTAFOLIODOCSOCIAL.doc](http://www.manizales.gov.co/dmd/PORTAFOLIODOCSOCIAL.doc)

### **6.8.5 Objetivo de estos centros:**

Mejorar la calidad de vida de los adultos mayores del municipio de Manizales, a través de procesos de formación en desarrollo humano, promoción y prevención de la salud, medio ambiente, actividades artísticas, culturales, recreativas y de participación comunitaria.

Los Centros que gozan de estos beneficios, según información obtenida de la propia Alcaldía de Manizales y publicada en su página web: <http://www.alcaldiamanizales.gov.co/es/politicasyplanes-programas-y-proyectos>

#### **CENTROS DE BIENESTAR DEL ANCIANO EN MANIZALES:**

- Fundación San Francisco de Asís
- Sociedad Evangélica de Acción el Edén
- Asociación Cívico Social Prodesarrollo del Viejo “Asoviejos”
- Fundación Hogar de Paso Mi Jesús
- Hogar San Judas Tadeo
- Corporación para el Bienestar del Anciano “Corbiso”
- Hospital Geriátrico San Isidro
- Corporación Geriátrica Guadalupe
- Hogar del Anciano Nuevo Despertar
- Asociación Sociedad San Vicente de Paul

Observados los programas que adelanta la Alcaldía de Manizales a favor del adulto mayor y reconociéndole su importante labor social para con este grupo etario, se advierte, sin desconocer el trabajo ya emprendido, que ha faltado quién abandere en la administración municipal, las diferentes tareas que ha dispuesto el legislador central en sus diferentes normas, las cuales son objeto de este trabajo; derechos que van dirigidos a la protección del bienestar, la dignidad, el sano

desarrollo y esparcimiento de nuestros adultos mayores, siendo que aún no se han tomado medidas determinantes para hacerlas efectivas.

Se trae a colación el artículo 11 de la ley 1276 de 2009, con el cual se ofrecen unos servicios mínimos para el adulto mayor en los Centros Vida, plasmados en sus 11 numerales y dos párrafos, como sigue:

“Servicios mínimos que ofrecerá el Centro Vida. Sin perjuicio de que la entidad pueda mejorar esta canasta mínima de servicios, los Centros Vida ofrecerán al adulto mayor los siguientes:

1) **Alimentación** que asegure la ingesta necesaria, a nivel proteico-calórico y de micronutrientes que garanticen buenas condiciones de salud para el adulto mayor, de acuerdo con los menús que de manera especial para los requerimientos de esta población, elaboren los profesionales de la nutrición.

2) **Orientación Psicosocial.** Prestada de manera preventiva a toda la población objetivo, la cual persigue mitigar el efecto de las patologías de comportamiento que surgen en la tercera edad y los efectos a las que ellas conducen. Estará a cargo de profesionales en psicología y trabajo social. Cuando sea necesario, los adultos mayores serán remitidos a las entidades de la seguridad social para una atención más específica.

3) **Atención Primaria en Salud.** La cual abarcará la promoción de estilos de vida saludable, de acuerdo con las características de los adultos mayores, prevención de enfermedades, detección oportuna de patologías y remisión a los servicios de salud cuando ello se requiera. Se incluye la atención primaria, entre otras, de patologías relacionadas con la malnutrición, medicina general, geriatría y odontología, apoyados en los recursos y actores de la Seguridad Social en Salud

vigente en Colombia, en los términos que establecen las normas correspondientes.

4) **Aseguramiento en Salud.** Será universal en todos los niveles de complejidad, incluyendo a los adultos mayores dentro de los grupos prioritarios que define la seguridad social en salud, como beneficiarios del régimen subsidiado.

5) **Capacitación** en actividades productivas de acuerdo con los talentos, gustos y preferencias de la población beneficiaria.

6) **Deporte, cultura y recreación,** suministrado por personas capacitadas.

7) **Encuentros inter-generacionales,** en convenio con las instituciones educativas oficiales.

8) **Promoción del trabajo asociativo** de los adultos mayores para la consecución de ingresos, cuando ello sea posible.

9) **Promoción** de la constitución de redes para el apoyo permanente de los Adultos Mayores.

10) **Uso de Internet,** con el apoyo de los servicios que ofrece Compartel, como organismo de la conectividad nacional.

11) **Auxilio Exequial** mínimo de 1 salario mínimo mensual vigente, de acuerdo con las posibilidades económicas del ente territorial.

**PARÁGRAFO 1o.** Con el propósito de racionalizar los costos y mejorar la calidad y cantidad de los servicios ofrecidos, los Centros Vida podrán firmar convenios con las universidades que posean carreras de ciencias de la salud (medicina,

enfermería, odontología, nutrición, trabajo social, psicología, terapias, entre otras); carreras como educación física, artística; con el Sena y otros centros de capacitación que se requieran.

**PARÁGRAFO 2o.** En un término no mayor de 2 meses de promulgada la presente ley, el Ministerio de la Protección Social establecerá los requisitos mínimos esenciales que deberán acreditar los Centros Vida, así como las normas para la suscripción de convenios docentes-asistenciales”.

Como el artículo anterior, son varias las normas creadas por el legislador, que procuran a favor del adulto mayor, beneficios para hacer su vida más digna y llevadera frente a una sociedad que no desconoce las dificultades de sus mayores, pero no cuenta con los recursos suficientes para brindar condiciones favorables a su desarrollo, tras enfrentar sus propias necesidades, contrario al deber que le corresponde al Estado, a la luz de las normas que le han delegado la labor de promover y difundir otros tantos beneficios. Al parecer esta tarea no ha encontrado un doliente que asuma responsablemente la política pública a favor del adulto mayor, específicamente lo preceptuado en el artículo 18 de la ley 1251 de 2008<sup>17</sup>.

#### **6.8.6 Medios de divulgación**

Los medios de comunicación oficiales y aún los privados, deberían ser utilizados por el Ministerio de Salud y la Protección Social, con el fin de promover y difundir las normas que benefician a los adultos mayores, tanto en los medios de comunicación del nivel nacional, como regionales, los departamentales, distritales y municipales, pues es el ente aclamado por el gobierno central para dar a

---

<sup>17</sup> Ley 1251 de 2008 - ARTÍCULO 18. DIFUSIÓN Y PROMOCIÓN. Corresponde al Ministerio de la Protección Social la promoción y difusión de la Política Pública para el Adulto Mayor.

conocer de manera masiva la voluntad del legislador y el constituyente a través de medios como la radio, la prensa, la televisión y revistas informativas, sin descartar la posibilidad de utilizar la red de internet, que hoy por hoy se ha convertido en un mecanismo de comunicación masivo, que está dispuesto las 24 horas del día y los 365 días del año mediante la implementación de paginas WEB, que pueden presentar infinidad de material publicitario, educativo, e informativo en tiempo real; sólo se requiere de la voluntad de los funcionarios del Ministerio, que den cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 18 de la Ley 1251 de 2008, y obviamente sin perder de vista los mecanismos utilizados por las oficinas de prensa del ministerio que trabajan de la mano con los centros de salud y centros de educación en todo el país, en la tarea de difundir y promover las normas a favor de nuestros mayores adultos.

## **6.9 MARCO POLÍTICO**

Los ambiciosos proyectos referidos al adulto mayor, día a día se convierten en una carta de presentación para los programas de gobierno de uno u otro candidato que aspira a un cargo público en representación de una comunidad habida de servicios y necesidades sociales insatisfechas, programas plasmados sobre el papel y las buenas intenciones, si no existen mecanismos que permitan la consolidación de los mismos mediante normas de estricto cumplimiento y con una veeduría previamente constituida, para evitar que tanta promesa se convierta en sólo palabras que se lleve el viento.

Fácil es advertir, como en tiempo previo a los comicios electorales se distribuyen infinidad de hojas sueltas (panfletos), con proyectos y programas políticos a favor de la comunidad en general, los cuales sugieren en sus líneas, valles regados por ríos de leche y miel y montañas con árboles frondosos, atiborrados de frutos chocolatosos y acaramelados, a la espera de llenar las mesas que caerán por el peso de las viandas y manjares recolectados en cestos rasgados por el volumen

de la abundancia desmesurada a que se estén viendo avocados, para que sean consumidos por individuos de las nuevas generaciones que tendrán la suerte de recogerlos, gracias a los exitosos y novedosos programas de gobierno que jamás se habían implementado en su territorio y que serán la gloria y la plenitud de una sociedad que se hartará hasta la saciedad...

Estos candidatos serán quienes terminen dirigiendo las riendas de la comunidad que los ha elegido y más adelante representarán sus intereses en las altas instituciones del Estado, preparando y discutiendo las normas que cambiarán los raídos y maltrechos caminos, que han prometido recuperar sus antecesores, por nuevas vías que esperan mover el desarrollo e impulsar el crecimiento social tan anhelado, que quizás no conocerán nuestras descendencias...

Tal analogía se presenta para señalar cómo las normas que se han dispuesto a favor del adulto mayor no son más que el juego de palabras llenas de buenas intenciones, faltas de lo esencial para su cumplimiento; la obligatoriedad revestida de un seguido control y una veeduría, que dé lugar a la ejecución de lo plasmado en la norma de manera seria, que propenda por el respeto de sus beneficiarios, a fin de que no terminen siendo engañados y burlados en su ingenuidad, para que confíen en las instituciones y en un Estado que está dispuesto para su protección en cumplimiento de su precepto mayor, La Constitución Política de Colombia.

Con el fin de propender por una verdadera ayuda a los adultos mayores, donde las normas le sean favorables, cumplan su función social y no haya lugar a dilación de las mismas, se sugieren algunas consideraciones necesarias, que deberán adoptar quienes tienen en sus manos la tarea de elaborarlas, promoverlas, discutir las y aprobarlas.

Sugerencias que se estiman pertinentes, frente a la necesidad de concientizar a los funcionarios que tienen la tarea de elaborar las normas y procurar que estas cumplan su propósito, dado que las actuales, por su carácter dispositivo, no gozan

de la imperatividad que les correspondiere para su eficacia; como se podrá corroborar en análisis que aquí se adelanta de las normas que a favor del adulto mayor se han creado en este nuevo milenio.

A continuación se hacen algunas observaciones de tipo personal con el fin de construir normas que logren los objetivos concebidos en las mismas, recurriendo de alguna manera a la imperatividad de la norma por encima de su carácter dispositivo, lo que redundaría en la verdadera obtención de beneficios y servicios para los beneficiarios de las normas.

- En primera instancia, habrá la necesidad de motivar toda norma, para su respectiva creación y elaboración del proyecto normativo; ello mediante la presentación de antecedentes que den a conocer como andaban las cosas antes de la implementación de la norma que se pretende poner en consideración de quienes la deben discutir y aprobarla, un recorrido histórico en el tiempo hasta nuestros días con el fin de cotejar normas anteriores y actuales respecto de sus bondades, beneficios extendidos y las necesidades que se pretenden satisfacer.
- Ser claros respecto del tiempo durante el cual la norma extenderá sus beneficios a sus destinatarios, sea de manera temporal o indefinida.
- Indicar de dónde se obtienen los recursos, cuál es la suma que se debe apropiarse, quién la asigna, cómo se destina y quién la vigila.
- Quién o quiénes serán los entes o las personas encargadas de vigilar y dar fe de la efectiva destinación de los recursos apropiados y generar con alguna periodicidad un documento que permita divulgar a la comunidad la manera como se han utilizado los recursos en el cumplimiento de la labor social acordada y desarrollada.

Los planes y proyectos extendidos a la comunidad para su beneficio, son un verdadero compromiso adquirido por parte del Estado cuando han sido elevados a grado de ley, decreto, ordenanza, acuerdo o resolución, es decir, se convierten en un contrato de estricto acatamiento y cómo todo contrato, debería contener cláusulas compromisorias que garanticen su ejecución so pena en contrario de sanciones pecuniarias o disciplinarias para los funcionarios que incurran en su incumplimiento.

A modo de ejemplo, cuando se celebra un contrato de obra civil (como la construcción de un edificio), del cual se espera su acatamiento y cumplimiento, con el fin de verlo terminado conforme a lo dispuesto en un plano y dimensionado en una maqueta, se reviste de unas cláusulas compromisorias que le dan seriedad y seguridad a su desarrollo; para que éste cumpla las normas de construcción impuestas por el Estado, se hace necesario su control por parte de un interventor que de fe respecto de la ejecución de las obras y los tiempos pactados, amparado bajo las normas exigidas para dicha obra.

Para que esta edificación preste un buen servicio a sus moradores quienes serán los destinatarios finales, se insinuará en el contrato cómo deberá estar conformada su estructura física y sus especificaciones técnicas, es decir todo debidamente estipulado, de tal manera que se obtenga un producto como se ha concebido planificadamente en su proyecto, representado en diseños y planos.

De esta manera no habrá lugar a dilaciones y ambigüedades y en el caso de resultados contrarios podrán ser demandados por no estar concebidos en el contrato, o estando concebidos, por no haber lugar a su cumplimiento.

En este medio, el legislador crea la norma general, sea de carácter dispositivo o imperativo, dejando a disposición de los entes territoriales, la estructuración de

normas alternas que permitan el desarrollo de las obras, y se haga más explícito el término de los contratos con los entes responsables de proveer los servicios que se proponen las normas a favor de los destinatarios finales, ello mediante los artículos: 287 # 3, 300 # 4, 313 # 4, y 336 de la Carta, así como: Artículo 32 # 7 de la Ley 136 de 1994, artículo 12 # 3, del Decreto Ley 1421 de 1993.

### **6.9.1 Estampilla para el bienestar del adulto mayor:**

Durante el tiempo de recolección de información de este trabajo, y de manera simultánea, la Secretaría de Desarrollo Social de la Alcaldía de Manizales, viene preparando el proyecto de acuerdo de Estampilla Pro Adulto Mayor, para ser presentado ante el Concejo Municipal, que tiene por fin crear el gravamen de estampilla en la ciudad de Manizales, con el que se espera dar cumplimiento a lo preceptuado en la ley 1276 de 2009, la cual modifica el articulado de la ley 687 de 2001, como recurso de obligatorio recaudo para contribuir a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano y Centros de Vida para el Adulto Mayor.

En entrevista realizada al Dr. Luis Miguel Cano Duque, Abogado Asesor de la Secretaría de Desarrollo Social<sup>18</sup>, de la Alcaldía de Manizales, informa que actualmente en su despacho se está elaborando el Proyecto de Acuerdo que implementa la Estampilla en Pro del Adulto Mayor, para el beneficio de este segmento social en la ciudad de Manizales.

Según sus comentarios, es el primer antecedente que se tiene de la implementación de una norma creada por el legislador que grava contratos

---

<sup>18</sup> Entrevista concebida el 28 de junio de 2012, Alcaldía de Manizales, Secretaría de Desarrollo Social.

celebrados con el municipio para obtener recursos a favor de los adultos mayores de la ciudad.

En Colombia ya se ha legislado en materia de estampilla pro adulto mayor, mediante la ley 48 de 1986, ley 687 de 2001 y recientemente la ley 1276 de 2009, las cuales han tenido que transcurrir multiplicidad de normas y más de veinte (20) años, para que la administración de la ciudad de Manizales pudiese adoptar una de ellas, buscando favorecer a los adultos mayores con los beneficios y derechos contenidos en éstas.

El desconocimiento de normas a favor del adulto mayor, creadas por el legislador, deben su razón a la mínima publicidad implementada por los entes responsables de darlas a conocer a la comunidad en general; cuando más, tienen aparición en el Diario Oficial (publicación institucional de la Imprenta Nacional, el cual compila día a día el discurrir legal de la Nación) y las Gacetas o Boletines Oficiales de cada ente territorial, medios utilizados por el Estado para dar a conocer las normas sancionadas y promulgadas, en desarrollo de su actividad legal.

En consecuencia, la publicación de la ley presupone su existencia, tal regla es complemento de la que prescribe que la ignorancia de la ley no excusa su incumplimiento, puesto que sólo con la publicación oficial de las normas se justifica la ficción de que éstas han sido conocidas por los asociados, para luego exigir su cumplimiento.

Los funcionarios públicos y oficiales, no son muy dados a la lectura de estas normas, salvo la existencia de la imperatividad de su cumplimiento que dé lugar a una mayor atención y acatamiento, reforzado bajo la disposición de sanciones disciplinarias por su inobservancia, cuando así se estipulare en las normas.

En este caso concreto, obedece al Concejo Municipal de la ciudad de Manizales discutir en sus sesiones lo relacionado al gravamen territorial de la estampilla pro adulto mayor, conforme a lo estipulado en la Constitución en su artículo 338<sup>19</sup> y estar a lo dispuesto en sus reuniones próximas, para saber si se implementará dicho gravamen que, entre otras, la ley 1276 de 2009 en su artículo 3°, le ha dado el carácter de recurso de obligatorio recaudo.

### **6.9.2 ¿Intereses particulares o políticos?**

Visto con otros ojos, normas que crean gravámenes como las estampillas para financiar diferentes programas sociales en entes municipales o departamentales, se convierten en una piedra en el zapato para sus administraciones, toda vez que repercuten directamente sobre el valor de los contratos que pueden dar lugar al crecimiento económico y social de los entes territoriales, pudiendo interpretarse lesivo para los intereses económicos de los contratistas, quienes ven incrementados sus costos operacionales; es posible que hubiese quienes se hiciesen los de la vista gorda, evitando incluir más gravámenes a los contratos de los inversionistas en la ciudad, lo que iría en contra vía de los intereses sociales promovidos mediante normas legales a favor de los adultos mayores; ejemplo de

---

<sup>19</sup> **ARTICULO 338.** “En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo”.

ello, se citan los comentarios referidos por el presidente del Concejo Municipal de Manizales, Juan Sebastián Gómez Gonzales en el boletín de prensa de la corporación referida, en 26 de septiembre y 30 de octubre de 2012, como sigue: ... “así que se debe profundizar si la estampilla en pro de la tercera edad debe o no tener la autorización previa de la Asamblea; el otro punto, es que, aunque el mensaje que quiere dar la Administración es excelente, y no hay duda de la necesidad, estas estampillas encarecen la contratación, lo que sería complicado para los contratistas a pesar del fin altruista de la iniciativa”.

Contrario a lo dispuesto en el párrafo anterior, es el caso de las regiones donde existe aprovechamiento de las regalías venidas de la explotación de hidrocarburos y otros minerales, en las cuales algunos entes territoriales han implementado el gravamen a favor del adulto mayor, atendiendo la ley 687 de 2001, y que gravan los contratos y sus adiciones conforme a ley. En estas regiones se adhieren a lo preceptuado por el legislador y al parecer los funcionarios públicos de estos entes territoriales, se preocupan por el acatamiento de las normas que se han dispuesto para favorecer a las personas mayores.

Sin ánimo de crear polémica y en virtud a la buena fe contemplada en la Carta según su artículo 83, es de esperar que los recursos obtenidos vía estampilla pro adulto mayor, tengan sus mejores propósitos en los centros y establecimientos para las personas mayores de estos entes territoriales.

Es seguro que si conocen el mecanismo de la estampilla, deben conocer y aplicar las normas que se establecen para brindar los servicios y garantías creadas por el legislador, convirtiéndose en el más claro ejemplo de cómo atender a los adultos mayores, pues es de suponer que los contratos celebrados con las firmas nacionales y extranjeras explotadoras de hidrocarburos y otros minerales, y dada la categoría del municipio, las tasas del gravamen sobre los contratos y sus adiciones que corresponden a tasas entre el 2% y el 4%, sugieren el ingreso de

unas cifras no despreciables en manos de quienes está la labor de manejar los recursos que deberán invertirse en nuestros adultos mayores.

Volviendo al tema objeto de este trabajo y como se había mencionado en líneas anteriores, las administraciones municipales de la ciudad de Manizales, al inicio de este proyecto no habían implementado aún las normas que permitían acceder a recursos para la construcción, dotación y funcionamiento de los centros de bienestar del anciano, así como su sostenimiento y cuidado, como es el caso de la estampilla pro-adulto mayor, sugerida en la Ley 48 de 1986, Ley 687 de 2001 y recientemente la Ley 1276 de 2009 y que en buen momento –para el desarrollo de este trabajo- ha sido presentada ante el Concejo Municipal de la ciudad.

### **6.9.3 Proyecto de acuerdo 017 de 2012**

Como Proyecto de acuerdo No. 017 de septiembre 17 de 2012, ha quedado radicado el texto que crea la estampilla para el bienestar del adulto mayor como recurso de obligatorio recaudo para contribuir a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los centros de bienestar del anciano y centros vida para la tercera edad, en la ciudad de Manizales.

Es preciso advertir, que quien o quienes hayan presentado el proyecto de acuerdo que crea la estampilla para el bienestar del adulto mayor en la ciudad de Manizales, han hecho variaciones al texto original de la ley 1276 de 2009, en lo que respecta al hecho generador que sólo grava los contratos y sus adiciones, como así se ha estipulado en su artículo 4<sup>o</sup><sup>20</sup>, pero excediendo facultades

---

<sup>20</sup> Texto de la Ley 1276 de 2009, ARTÍCULO 4o. El valor anual a recaudar, por la emisión de la estampilla a la cual se refiere el artículo anterior, será como mínimo, en los siguientes porcentajes, de acuerdo con la categoría de la entidad territorial:

tributarias, han decidido gravar “convenios”; como se podrá verificar en el proyecto de acuerdo 017 de septiembre 17 de 2012 en sus artículos: <sup>21</sup> cuarto “Hecho generador”, sexto “Base Gravable”, séptimo “Tarifa”, décimo “Realización del pago”, circunstancia esta, que ha sido objetada por el Concejal Jhon Heberth Zamora López, al advertir al propio Concejo Municipal, lo inconveniente de crear una norma que no se ajuste a lo preceptuado por el legislador central.

Además el Concejal Zamora López, advierte la necesidad de hacer una revisión al artículo quinto, del proyecto de acuerdo 017 de 2012, el cual pretende crear unas exenciones tributarias al hecho generador del gravamen de estampilla pro adulto mayor, las cuales no están concebidas en la ley 1276 de 2009 y al parecer el Concejo Municipal carece de atribuciones legales para realizarlo.

---

Departamentos y Municipios de Categoría Especial y categoría 1a 2% del valor de todos los contratos y sus adiciones.

Departamentos y Municipios de 2a y 3a Categorías: 3% del valor de todos los contratos y sus adiciones.

Departamentos Municipios de 4a, 5a, y 6a, Categorías: 4% del valor de todos los contratos y sus adiciones.

<sup>21</sup> ARTÍCULO CUARTO. Hecho Generador. Es hecho generador de la Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor la celebración de Contratos y convenios y la firma de sus adiciones con las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Municipio y con las entidades descentralizadas del orden municipal.

ARTÍCULO SEXTO. Base Gravable. La Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor se liquidará sobre el valor total de los contratos y convenios y sus adiciones suscritos con las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Municipio y con las entidades descentralizadas del orden municipal.

ARTÍCULO SÉPTIMO. Tarifa. El valor de la emisión de la estampilla será del dos por ciento (2%) del valor de todos los contratos y Convenios y sus adiciones.

ARTÍCULO DÉCIMO. Realización del pago. El pago de la Estampilla para el Bienestar del Adulto se deberá realizar previo a la ejecución de los contratos y convenios y sus adiciones.

Según publicación del acuerdo 017 de septiembre 17 de 2012, en página web del Concejo Municipal de Manizales.

<http://www.concejodemanizales.gov.co/acuerdo/proyecto-de-acuerdo-017-de-2012>

los proponentes del acuerdo son:

- Jorge Eduardo Rojas Giraldo (Alcalde)
- Carlos Arturo Agudelo Montoya (Secretaría de Desarrollo Social)
- Isabel Cristina Cárdenas Restrepo (Secretaría Jurídica)
- Jaime Alberto Valencia Ramos (Secretaría de Hacienda).

Haciendo algunas apreciaciones respecto de la aprobación del proyecto de acuerdo 017 de 2012 que cursaba en la Comisión Segunda o de Presupuesto del Concejo de Manizales y luego de darle trámite al primer debate, manifiestan los proponentes que los recaudos producto del gravamen pueden ascender a la suma de 300 millones de pesos anuales, como así lo hicieron saber, mediante cuadro adjunto al documento EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PROYECTO DE ACUERDO “POR EL CUAL SE AUTORIZA LA EMISIÓN DE LA ESTAMPILLA PARA EL BIENESTAR DEL ADULTO MAYOR” vigencias años 2012 al 2020”.

Suma que hay que advertir, fue estimada considerando unas “excepciones” según el artículo quinto del proyecto de acuerdo 017 de 2012, que en términos tributarios debe utilizarse “exenciones”, las que lesionan potencialmente los intereses de los adultos mayores de nuestra ciudad y es por ello que el Concejal José Octavio Cardona León se refirió al tema manifestando su preocupación en varios sentidos:

*“Manizales necesita acceder a estos recursos para atender las necesidades de los adultos mayores, pero la fundamentación jurídica del Proyecto de Acuerdo puede estar equivocada, en primer lugar porque se citan normas que no aplican, y en segundo lugar las cifras no cuadran, en la medida que la Administración manifiesta que el municipio de Manizales recaudará 284 millones de pesos cuando según mis cálculos, la cifra supera*

*los 1500 millones de pesos anuales, mi petición es establecer claridad sobre estas cifras, para poder aprobar o no este Proyecto”<sup>22</sup>.*

De manera directa lo que se dice a los manizaleños que tienen cualquier tipo de contratación con la municipalidad que van a tener que pagar un tributo del 2% del valor total del contrato, como contribución a la estampilla pro adulto mayor. De otro lado, expresó que la Administración propone unas exoneraciones al pago de la estampilla que no son de ley es decir que van en contra de la norma. De igual manera no comparte que se dejen de establecer asuntos dentro del Proyecto de Acuerdo que la norma impone como obligatorios.

A los comentarios referidos por los miembros del concejo municipal de Manizales, Jhon Heberth Zamora López y José Octavio Cardona León, se debe advertir que están en toda la razón de no consentir los cambios sugeridos a los artículos cuarto y quinto del texto del proyecto de acuerdo 017 de 2012.

Las observaciones van orientadas a confirmar lo improcedente de aprobar exenciones a los tributos de propiedad de los entes territoriales, como lo pretenden quienes han presentado el proyecto de acuerdo denominado 017 de 2012, en su artículo quinto como sigue:

*“ARTÍCULO QUINTO. Excepciones al Hecho Generador. No constituye hecho generador de la Estampilla para el Bienestar del Adulto la celebración de los siguientes contratos y adiciones:*

- 1. Contratos y Convenios Interadministrativos y sus adiciones;*
- 2. Convenios de Asociación de que trata el artículo 96 de la Ley 489 de 1998;*

---

<sup>22</sup> Texto tomado de Boletín de Prensa: Septiembre 26 de 2012 – Concejo Municipal de Manizales: <http://www.concejodemanizales.gov.co/kumanday/wp-content/uploads/2012/09/Boletín-de-Prensa.-Septiembre-26-de-2012.pdf>

3. Los contratos o convenios financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales;
4. Contratos de Donación;
5. Contratos de Empréstito;
6. Contratos o Convenios sin Cuantía;<sup>23</sup>

*En lo que respecta a conceder exenciones tributarias, debo referir el artículo 294 de la Constitución Política “ARTICULO 294. La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317”.*

Como se podrá inferir de lo preceptuado por el constituyente en su artículo 294, no están llamados los entes territoriales a extender exenciones tributarias ni tratamientos preferenciales en relación con sus propios tributos, pues no le es dable ni siquiera a la ley esta potestad. Es por esta razón que el Proyecto de ley 017 de 2012, que cursa actualmente en el Concejo Municipal de Manizales para su respectiva aprobación, es quien debe sugerir la eliminación de cualquier exención que se pretenda dentro del proyecto de acuerdo, referido a la estampilla para el bienestar del adulto mayor.

---

<sup>23</sup> El texto subrayado que hace referencia a “convenios”, no es original de la norma y se subraya con el fin de hacer notar que el legislador no ha contemplado gravar convenios, (haciendo alusión al gravamen de contratos y adiciones celebrados con los entes territoriales, preceptuado en el artículo cuarto de la ley 1276 de 2009, que busca obtener recursos mediante estampilla para el bienestar del adulto mayor), únicamente hace referencia a contratos y sus adiciones y no es competencia de los Concejos Municipales adicionar a las normas creadas por estos, otros conceptos a gravar diferentes a los estipulados por el legislador.

#### **6.9.4 Consideraciones aplicables al proyecto de acuerdo 017 de 2012.**

Tras la continuación del Segundo debate que tuvo lugar en el Concejo Municipal de la ciudad de Manizales el 29 de octubre de 2012, fue aprobado el Proyecto de Acuerdo 017 de 2012, que está pendiente para la firma del alcalde y así le sea asignado nueva numeración como acuerdo municipal y debidamente promulgado para su respectiva publicación en la Gaceta Municipal.

Durante el segundo debate sometido al proyecto de acuerdo 017 de 2012, se atendieron las correcciones sugeridas respecto de lo improcedente de insertar al texto del acuerdo un nuevo hecho generador como se quería en su momento sobre convenios, cuando la ley 687 de 2001-artículo segundo- y la ley 1276 de 2009 -artículo cuarto-, sólo contemplaban como hecho generador, los contratos y sus adiciones únicamente.

Como así se ha hecho saber en el Boletín de Prensa del Concejo de Manizales de Octubre 29 de 2012: “El ponente del Proyecto de Acuerdo, debatido en segunda instancia el pasado miércoles y hoy 29 de octubre, fue el Concejal del Partido Conservador Jhon Heberth Zamora López, quien manifestó que las sugerencias e inquietudes presentadas por los ediles durante la socialización y el primer debate fueron ajustadas a la ponencia, de allí que la ponencia leída el día de hoy presentara algunas variaciones, cambios que fueron explicados por el concejal Zamora en especial aquellas que obedecieron a las bases legales, jurídicos y financieros en que se argumenta la iniciativa”.

(...) “El ahora Acuerdo Municipal que autoriza la emisión de la estampilla para el bienestar del adulto mayor, fue ampliamente debatido en la jornada de hoy, a razón de varios cambios hechos sobre el articulado, modificaciones que surgieron a partir de las inquietudes o sugerencias expuestas en plenaria por los concejales. En el acuerdo quedó plasmado el hecho generador de la estampilla, en el que se

identifican los contratos y adiciones que se celebren con la Administración Central y con las entidades descentralizadas del orden municipal; el valor de la estampilla, que es de un 2% sobre el valor de cada contrato o adición. De igual forma se establecieron unas exenciones tributarias a contratos de donación, de empréstito o a contratos sin cuantía, es decir, los contratos interadministrativos en que sea parte el municipio de Manizales no tendrá ningún valor el pago de la estampilla, además al texto del proyecto se adicionó que los contratos celebrados por la Personería, la Contraloría y el Concejo Municipal serán sujetos al 2% del valor de la estampilla. La destinación de estos dineros irá en un 70% a los Centros Vida y en un 30% a los hogares de bienestar del anciano debidamente constituidos y acreditados en el municipio de Manizales”.

Una vez aprobado el texto del proyecto de acuerdo 017 de 2012, se advierte que el mismo ha dejado abierta una puerta trasera para que pudiese ser objetada la constitucionalidad de la norma respecto a otorgar exenciones tributarias al hecho generador de la estampilla pro bienestar del adulto mayor, por ir en contravía de lo preceptuado en el artículo 294 de la Constitución, hechos ya comentados en líneas anteriores, donde el Concejal Jhon Heberth Zamora López había puesto en conocimiento de los miembros del Concejo Municipal tal situación, como así se hizo saber a la comunidad mediante el boletín de prensa del 26 de septiembre de 2012, de la misma corporación<sup>24</sup>. Y que aún los cuestionamientos realizados por los ediles Jhon Heberth Zamora López y José Octavio Cardona León, estos no cambiaron la posición de los Miembros del Concejo Municipal a este respecto, que pudiera en algún momento ser nocivo para los intereses de los adultos mayores de la ciudad de Manizales.

Texto del artículo quinto del proyecto de acuerdo 017 de 2012, aprobado por el Concejo municipal de Manizales, que se presenta para el conocimiento de la

---

<sup>24</sup> <http://www.concejodemanizales.gov.co/kumanday/wp-content/uploads/2012/09/Boletín-de-Prensa.-Septiembre-26-de-2012.pdf>

comunidad, y del cual ha sido removido para fortuna de la norma, el hecho generador sobre convenios, y que actualmente queda como sigue:

*“ARTÍCULO QUINTO. Excepciones al Hecho Generador. No constituye hecho generador de la Estampilla para el Bienestar del Adulto la celebración de los siguientes contratos y adiciones:*

- 1. Contratos y Interadministrativos y sus adiciones;*
- 2. Los contratos financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales;*
- 3. Contratos de Donación;*
- 4. Contratos de Empréstito y las operaciones de crédito público;*
- 5. Contratos sin Cuantía”;*

Continuando con las observaciones a las normas, le corresponde en turno a la Ley 715 de 2001, en su CAPITULO II, Competencias de las entidades territoriales en el sector salud.

*“Artículo 43. Competencias de los departamentos en salud. Sin perjuicio de las competencias establecidas en otras disposiciones legales, corresponde a los departamentos, dirigir, coordinar y vigilar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el territorio de su jurisdicción, atendiendo las disposiciones nacionales sobre la materia. Para tal efecto, se le asignan las siguientes funciones:*

*(...) 43.2.8. Vigilar el cumplimiento de las normas técnicas dictadas por la Nación para la construcción de obras civiles, dotaciones básicas y mantenimiento integral de las instituciones prestadoras de servicios de salud y de los centros de bienestar de anciano”.*

Como se puede colegir, el Estado ha legislado en materia de vigilancia del cumplimiento de normas establecidas para brindar servicios de salud a los Adultos Mayores, más no se hace la observación precisa de quien debiera asumir la responsabilidad asignada en el ente territorial, dando lugar a que no haya un doliente directo que tome cartas en el asunto.

#### **6.9.5 Ley 361 de 1997**

Otra norma que se ha creado para el cuidado integral del adulto mayor en especial lo referente a su movilidad, es la Ley 361 de 1997, artículos 43 y 45, la cual extiende sus beneficios a las personas adultas mayores y con limitaciones.

*“ARTÍCULO 43. El presente título establece las normas y criterios básicos para facilitar la accesibilidad a las personas con movilidad reducida, sea ésta temporal o permanente o cuya capacidad de orientación se encuentre disminuida por la edad, analfabetismo, limitación o enfermedad. Así mismo se busca suprimir y evitar toda clase de barreras físicas en el diseño y ejecución de las vías y espacios públicos y del mobiliario urbano, así como en la construcción o restructuración de edificios de propiedad pública o privada.*

*Lo dispuesto en este título se aplica así mismo a los medios de transporte e instalaciones complementarias de los mismos y a los medios de comunicación.*

*PARÁGRAFO. Los espacios y ambientes descritos en los artículos siguientes, deberán adecuarse, diseñarse y construirse de manera que se facilite el acceso y tránsito seguro de la población en general y en especial de las personas con limitación”.*

*“ARTÍCULO 45. Son destinatarios especiales de este título, las personas que por motivo del entorno en que se encuentran, tienen necesidades esenciales y en particular los individuos con limitaciones que les haga requerir de atención especial, los ancianos y las demás personas que necesiten de asistencia temporal”.*

Como se puede evidenciar, son muchas las normas creadas por el legislador central a favor del adulto mayor, quien busca mejorar las condiciones sociales y favorecer la calidad de vida de los adultos, empero, no se hace posible o extensiva la ley a sus beneficiarios por no adoptarse normas con carácter imperativo que hagan viable los preceptos normativos.

## **7. CONCLUSIONES PRELIMINARES**

Este trabajo se pudo convertir en una guía socio-jurídica, que permite sensibilizar a los ciudadanos que tienen la oportunidad de tomar parte en la creación o asesoría de normas a favor de la comunidad, para que se puedan implementar leyes de corte imperativo cuando se trate de extender derechos a la sociedad, de manera que éstas trasciendan en su propósito, pues como se ha podido indicar, a través del trabajo, las normas construidas con intensión dispositiva, no logran alcanzar su verdadero objetivo social.

Se pueden acá identificar los diferentes mecanismos y normas que sigue la alcaldía de Manizales con el fin de proporcionar beneficios a los adultos mayores de la ciudad, de la misma manera se mencionan las normas dictadas por el legislador central que no han sido implementadas por la administración municipal, bien sea por desconocimiento de las mismas o por lo riguroso del lleno de formalidades para su respectivo trámite legal y puesta en marcha.

## **7.1 ANÁLISIS DE NORMAS PROFERIDAS POR EL LEGISLADOR A FAVOR DEL ADULTO MAYOR EN COLOMBIA.**

### **7.1.1 Ley 687 de 2001:**

Por medio de la cual se 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.

Norma compuesta de nueve artículos por medio de los cuales se modificó la Ley 48 de 1986, que también tenía por fin autorizar la emisión de una estampilla pro-construcción, dotación y funcionamiento de los centros de bienestar del anciano; ésta primera fue promulgada en agosto 15 de 2001 y acatada a nivel nacional por varios entes territoriales, pero por no existir una obligatoriedad para su adopción, la ciudad de Manizales no la tuvo en cuenta para darle acatamiento y cumplimiento.

Oportunidad que perdieron las personas de la tercera edad de la ciudad de Manizales, para mejorar sus condiciones sociales y su bienestar, pues esta ley se ha dispuesto para contribuir a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano, instituciones y centros de vida para la tercera edad.

Otro factor que dio lugar a no tener en cuenta la ley, pudo obedecer al desconocimiento de la misma o el no haber un doliente en la administración municipal que haya abanderado la implementación de la norma y presentar un proyecto para la adopción de la estampilla pro-adultos mayores ante el Concejo Municipal de Manizales o a la misma Asamblea Departamental de Caldas, para que se hubiese convertido en la herramienta que permitiera percibir recursos económicos para el sostenimiento de los Centros Día y Centros de bienestar del

adulto mayor y proveer los servicios adicionales que la misma norma ha contemplado para favorecer a sus beneficiarios.

La atención a las personas mayores ha encontrado varios obstáculos tendidos por el gobierno central, al tenor que las leyes 48 de 1986 y 1251 de 2008, dispusieron en sus textos normativos la creación del Fondo de Protección al Anciano creado por la ley con el fin de financiarlo, así como el establecimiento del Consejo Nacional de Protección al Anciano; la ley fue reglamentada parcialmente y hasta hoy no se ha reunido el Consejo ni se han asignado los recursos financieros para el Fondo, muestra fidedigna de una falta de voluntad política por parte de los funcionarios del Estado responsables del deber de conformar dichos entes.

No obstante, bajo la ley 1251 de 2008, al Gobierno Nacional se le encargó la creación del Consejo Nacional del Adulto Mayor como órgano consultivo del Ministerio de la Protección Social de carácter permanente, como una nueva entidad que vele y defienda los intereses de los adultos mayores, compensando de alguna manera la no creación del Fondo de Protección al Anciano, para que en esta oportunidad sí fuese efectiva su constitución, por ello se dispusieron los artículos 26, 27, 28 y 29 de la misma norma, pero habrá que manifestar los funestos resultados, pues a la fecha de entrega de este trabajo, no hay noticias favorables para la creación de este organismo.

Otra observación a tener en cuenta, tiene que ver con los responsables de la administración y ejecución de los programas a favor de los adultos mayores, sea el caso particular de la ley 48 de 1986, artículo 3°, al igual que la ley 687 de 2001, artículo 5°, la cual designó dicha labor administrativa en cabeza de las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales; diferente fue la suerte corrida con la ley 1276 de 2009, en cuyo artículo 8° se ha designado al alcalde municipal o distrital, como el responsable del desarrollo de los programas que se deriven de la aplicación de los recursos de la estampilla y delegará en la dependencia afín con el manejo de los mismos, la ejecución de los proyectos que componen los Centros

Vida y creará todos los sistemas de información que permitan un seguimiento completo a la gestión por estos realizada.

Con esta designación en cabeza de una persona bien definida, se puede hacer responsable por la omisión de la ley 1276 de 2009 a los alcaldes municipales y distritales e inclusive a los gobernadores departamentales, si se tiene en cuenta lo dispuesto en su artículo 3°, el cual refiere la obligación del recaudo de la estampilla a los entes territoriales dispuestos en la norma.

### **7.1.2 Ley 1091 de 2006:**

Por medio de la cual se reconoce al colombiano y colombiana de Oro.

Esta norma está conformada por catorce artículos que otorgan derechos al adulto mayor de 65 años residente en el País y debidamente acreditado mediante la tarjeta Colombiano de Oro, expedida por la Registraduría Nacional.

Como se podrá colegir de lo preceptuado en la Ley, sólo podrán acceder a derechos y beneficios de ésta, los adultos mayores que hayan gestionado la tarjeta de oro ante la Registraduría Nacional del Estado Civil del correspondiente ente territorial, la cual otorga derechos únicamente a la persona dueña de la tarjeta de oro, la cual es intransferible so pena de sanciones e investigaciones.

La adquisición de la tarjeta de oro conduce a un trámite que pocos de nuestros adultos mayores conocen en la ciudad de Manizales y que pocos entes territoriales han promovido; quizás habrá de preguntarse si en la ciudad de Manizales se han realizado convenios con entes privados de la economía nacional, -como señala el artículo 5° de la norma- que permitan descuentos para favorecer a sus beneficiarios, y si se han realizado, ¿qué mecanismos ha implementado la administración municipal para darlos a conocer a la comunidad?

Entre sus otros beneficios y derechos, la ley 1091 de 2006 en su artículo 6°, ha declarado el día 24 de noviembre de cada año como el día del colombiano de oro, en el cual los departamentos, distritos y municipios, programarán actividades para el sano esparcimiento de las personas mayores.

Podrán los colombianos de oro recibir descuentos en programas especiales de turismo ofrecidos por cajas de compensación familiar, para afiliados y no afiliados, según lo estipulado en el artículo 3° de la norma. Así mismo, los colombianos de oro tendrán atención preferencial en todas las ventanillas que presten servicios al público en los entes estatales y privados, según lo regulado en el artículo 9°, servicio que deberá anunciarse mediante publicidad visible y en lugar prominente que indique tal condición, según el artículo 10 de la norma.

### **7.1.3 Ley 1171 de 2007:**

Por medio de la cual se establecen unos beneficios a las personas adultas mayores.

Norma integrada por 17 artículos, la que tiene por objeto conceder 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 ellos los siguientes:

- Descuentos en espectáculos celebrados en escenarios de la nación o entes territoriales.
- Descuentos en instituciones educativas.
- Tarifa diferencial en transporte público.

- Tarifa diferencial con operadores de turismo que reciban recursos del Estado.
- Tarifa diferencial en sitios turísticos de acceso al público que sean propiedad del Estado.
- Entrada gratuita a museos y bienes culturales de la nación.
- Ventanilla preferencial en entes que presten servicio al público.
- Asientos preferenciales en transporte público urbano.
- Prioridad de atención en consultorios jurídicos.
- Consultas médicas otorgadas 48 horas siguientes a su solicitud.
- Entrega inmediata de medicamentos o en máximo 72 horas en su domicilio.
- Acceso a la educación superior en Colombia.

Nota: Los ítem subrayados operan para los adultos mayores del SISBEN I y II.

A esta norma se le podrá observar que extiende sus beneficios a las personas mayores de 62 años y no de manera general, ya que la misma hace la observación de extender algunos beneficios solo a los adultos mayores registrados en SISBEN I y II, contrariando el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta.

#### **7.1.4 Ley 1251 de 2008:**

Normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores.

Norma conformada por 35 artículos, la cual concibe en su artículo 3° al adulto mayor como aquella persona que cuenta con sesenta años de edad o más.

La norma es un catálogo de definiciones, así como la enunciación de principios bajo los cuales se rige la ley. Se podrá advertir en la norma, que todas sus

disposiciones se enmarcan en tiempo futuro, es decir en la medida de quien las quiera adoptar, por no existir obligatoriedad en su cumplimiento.

Se sugiere en la norma un sinnúmero de objetivos y deberes que se tienen para con los adultos mayores: el Estado, la sociedad civil, la familia, los medios de comunicación y los propios adultos mayores, pero como ya se ha manifestado, solo se trata de sugerencias que mientras no se hagan públicas, es decir, no se pongan en conocimiento de toda la comunidad, difícilmente cumplan su loable objetivo.

Contempla además los requisitos para el funcionamiento de instituciones prestadoras de servicios de atención y protección integral al adulto mayor, como un mecanismo de control que permita garantizar calidad en la prestación de servicios en los centros de albergue y cuidado de las personas mayores, acreditando entre otros: El reglamento interno de funcionamiento, elaboración de minuta de nivel nutricional, especificaciones técnicas de la planta física, definición de estándares y perfiles de los profesionales a cargo de las personas mayores, plan de atención de emergencias médicas, implementación de un área ocupacional que busque recuperar y mantener la funcionalidad física y mental de los mayores.

Al interior de esta ley, solo se aprecia de manera general un texto que ha sido elaborado bajo el rigor dispositivo, ya que no existe en su articulado norma alguna que exija o busque de manera imperativa el cumplimiento de los deberes que allí se han promovido a favor del adulto mayor.

Cabe resaltar, como la norma sugiere la creación del Consejo Nacional del Adulto Mayor y ha determinado quienes lo deben conformar y sus respectivas funciones, pero a la fecha esta disposición no se ha cristalizado, muy posible por la falta de fuentes de financiación que apalanquen la elaboración, ejecución, evaluación y seguimiento de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez, que según la

norma serán administrados por el Fondo de Promoción Social, artículos 26 al 29 de la norma.

#### **7.1.5 Ley 1276 de 2009:**

La que modifica la Ley 687 de 2001 y establece nuevos criterios de atención integral del adulto mayor en los centros vida.

En sus quince artículos, esta ley estima al Adulto Mayor, como la persona que cuenta con sesenta años de edad o más, así definido en su artículo 7°, sumando a ellos los mayores de 55 años, cuando sus condiciones de desgaste físico, vital y psicológico así lo determinen. Según lo preceptuado en el artículo 1°, “la presente ley tiene por objeto la protección a las personas de la tercera edad de los niveles I y II de SISBEN, a través de los Centros Vida, como instituciones que contribuyen a brindarles una atención integral a sus necesidades y mejorar su calidad de vida”.

La ley en su texto ha preceptuado la necesidad de implementar una Estampilla, que es un gravamen que va del 2% al 4%, aplicado a todos los contratos y sus adiciones, celebrados con los municipios y departamentos, con el fin de brindar apoyo al bienestar del Adulto Mayor como recurso de obligatorio recaudo que pueda contribuir a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano y Centros de Vida para la Tercera Edad, en cada una de sus respectivas entidades territoriales, gravamen ya concebido en la ley 687 de 2001 y modificada por esta, la ley 1276 de 2009.

El legislador ha querido que esta norma tenga mayor acogida y acatamiento por todos los entes territoriales del Estado colombiano, por ello en su artículo 3°, inviste a la norma de carácter obligatorio para recaudar el gravamen de la estampilla pro-adulto mayor, esperando de esta manera obtener recursos para dar cumplimiento a su función social.

No se concibe, como bajo la obligatoriedad de la ley, aún existan municipios que no hayan implementado la norma; al parecer están de por medio intereses diferentes a los de otorgar servicios a sus beneficiarios, bien sea por quienes están en la obligación de presentar el proyecto ante los Concejos Municipales o las Asambleas Departamentales, o por los mismos cuerpos colegiados encargados de aprobar los proyectos; para el caso se puede citar la ciudad de Manizales quien recientemente ha aprobado el recaudo obligatorio a favor de las personas adultas de la ciudad (29 de octubre de 2012).

#### **7.1.6 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.

Norma compuesta por 19 artículos que buscan beneficiar a los Adultos Mayores de sesenta años de edad o más, así definido en el artículo segundo.

Esta ley de alguna manera contraría el derecho a la igualdad de los adultos mayores más desprotegidos y desvirtúa el objeto social que ha procurado la Constitución en su artículo 46, en virtud a la eximente de responsabilidad para con los adultos mayores con graves dificultades físicas, que por su condición no son atendidos en los Centros de Protección Social, como así se puede colegir en lo preceptuado en su artículo tercero <sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> ARTÍCULO 3°. RESTRICCIONES EN EL INGRESO A LAS INSTITUCIONES. No podrán ingresar a los centros de protección social y centros de día, aquellas personas que presenten alteraciones agudas de gravedad u otras patologías que requieran asistencia médica continua o permanente. Se exceptúan, aquellas instituciones de atención que han sido habilitadas para la prestación de servicios de salud o cuando a criterio del médico tratante, se disponga de los

Se hace el comentario, para resaltar lo estipulado en el artículo 13 de la Constitución en especial su inciso tercero: “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”. Y la observación es necesaria, por cuanto existen funcionarios que apegados a la norma -exegéticos- no tendrían ningún reparo en retirar de sus instituciones a los adultos mayores que presenten graves dificultades físicas, respaldados en el artículo tercero de la Ley 1315 de 2009, aduciendo que estas personas son de alto costo para la institución y necesitan de mayor atención profesional para su sostenibilidad.

Y es el propio Estado el que debe velar por la protección de los derechos de todos los coasociados, en este caso con la norma en cuestión, está incurso en una omisión Constitucional, salvo que haya creado centros de destinación específica en servicios para las personas mayores que presenten graves dificultades físicas, y que por su condición especial, reciban allí la atención necesaria y prioritaria, para que de esta manera se cumpla lo preceptuado en el inciso segundo del artículo 3° de la Ley 1315 de 2009.

La norma ha dispuesto en su articulado los requisitos que deben cumplir quienes asuman la responsabilidad de habilitar centros de protección social para el cuidado de adultos mayores, como es el caso de la planta física, su infraestructura y dotación, así como el personal al servicio de la población adulta mayor y su cuerpo médico, también define los entes responsables de la vigilancia y control de los centros de protección social, centros día e instituciones de atención para adultos mayores, conforme a lo estipulado en los artículos 4° al 14° de la Ley.

---

recursos humanos, equipamiento clínico y terapéutico necesario y no represente riesgo para la persona ni para las demás personas que son atendidas en la institución.

Los centros y establecimientos dispuestos a prestar servicios a los adultos mayores deben cumplir requisitos estipulados en normas específicas, como son el Título IV de la Ley 361 de 1997 y las normas que lo desarrollen, elaborada para personas con discapacidad, entre ellas los adultos mayores, y la Ley 9ª de 1979, por la cual se dictan medidas sanitarias para ser tenidas en cuenta en todas las instituciones que presten servicios a la comunidad.

**Cuadro 6 - ANÁLISIS DE NORMAS A FAVOR DEL ADULTO MAYOR EN COLOMBIA**

| <b>Norma</b>     | <b>Art.</b> | <b>Edades</b>                                    | <b>Beneficiarios</b>   | <b>Beneficios</b>  | <b>Responsables</b>                                     | <b>Tipo norma</b> |
|------------------|-------------|--|--|--|---|-------------------|
| Ley 687 de 2001  | 9           | Personas de la tercera edad                      | Ancianos indigentes y personas de la tercera edad                                    | Recaudo para contribuir a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano y Centros de Vida   | Alcaldes  | Dispositiva       |
| Ley 1091 de 2006 | 14          | Colombiano mayor de 65 años residente en el país | Mayor de 65 años con tarjeta de oro expedida por la Registraduría Nacional           | Ventanillas preferenciales, en entes estatales y privados, de servicio al público. Descuentos programas de turismo ofrecidos por cajas de compensación familiar  | Registraduría Nacional                                  | Dispositiva       |
| Ley 1171 de 2007 | 17          | Personas mayores de 62 años                      | Colombianos o extranjeros residentes en Colombia que hayan cumplido 62 años de edad. | Contemplados en artículos 3° al 16° Descuentos en: espectáculos, instituciones educativas, transporte público, servicios turísticos. Entrada gratuita a museos y bienes de interés cultural de la Nación. Ventanilla preferencial en entes públicos. Consultas médicas y entrega de medicamentos prioritarios. | Superintendencia Nacional de Salud                      | Dispositiva       |
| Ley 1251 de 2008 | 35          | Persona con 60 años de edad o más                | Los adultos mayores de 60 años o más   | Los contemplados en artículos 6, 7, 8, 10 y 11- Deberes del Estado, la sociedad la familia y los medios de comunicación para con los AM. Política nal. de envejecimiento y vejez –   | Gobierno nacional y entes territoriales (gobernaciones- | Dispositiva       |

**Cuadro 6 - ANÁLISIS DE NORMAS A FAVOR DEL ADULTO MAYOR EN COLOMBIA**

| <b>Norma</b>  | <b>Art.</b> | <b>Edades</b>  | <b>Beneficiarios</b>  | <b>Beneficios</b>  | <b>Responsables</b>   | <b>Tipo norma</b> |
|---|-------------|--|---|--|---|-------------------|
|   |             |  |   | Protección y cuidado especial.   | mpios)<br>Ministerio de la<br>Protección Social                               |                   |
| Ley 1276 de 2009  | 15          | Persona con 60 años de edad o más y mayores de 55 años, cuando sus condiciones de desgaste físico, vital y psicológico así lo determinen | Adultos mayores de los niveles I y II de Sisbén   | Estampilla pro-adulto mayor y servicios mínimos: Alimentación-orientación psicosocial- Atención Primaria en Salud-Aseguramiento en Salud-Capacitación-Deporte, cultura y recreación-Encuentros intergeneracionales- Promoción del trabajo asociativo-Uso de Internet- Auxilio Exequial | Alcaldes  | Imperativa        |
| Ley 1315 de 2009  | 19          | Persona con 60 años de edad o más  | Adultos mayores que no presenten alteraciones agudas de gravedad u otras patologías que requieran asistencia médica continua o permanente | Solicitud para instalación y funcionamiento de centros de protección social y de día - Satisfacer en forma permanente y adecuada la atención integral de los residentes  | Secretarías de Salud nivel Deptal-mpal- distrital-Director técnico del centro | Dispositiva       |
| Información tomada directamente de cada norma publicada en <a href="http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/año/ley_####_año.html">www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/año/ley_####_año.html</a> |             |  |   |  |   |                   |

## **7.2 COMETARIOS AL ANÁLISIS DE NORMAS A FAVOR DEL ADULTO MAYOR EN COLOMBIA, QUE RIGEN ACTUALMENTE.**

En primer lugar se puede advertir la falta de homogeneidad en las edades a las que pueden acceder a servicios de las diferentes normas nuestros adultos mayores.

Para la ley 687 de 2001, no hubo una edad definida textualmente para los beneficiarios de los servicios de la misma; esta norma hace referencia a personas de la tercera edad y ancianos indigentes, según lo estipulado en artículos primero, cuarto, sexto y séptimo.

Las leyes 1251 de 2008, 1276 de 2009 y 1315 de 2009, que son las más actuales, han coincidido en extender sus beneficios a los adultos mayores de 60 años de edad o más.

Diferente suerte corren los beneficiarios de la Ley 1171 de 2007, ya que para acceder a sus bondades, deben contar con más de 62 años de edad.

Los beneficiarios de la ley 1171 de 2007, deben ser colombianos o extranjeros residentes en Colombia que hayan cumplido 62 años de edad, como lo estipula el artículo segundo.

Por último, la Ley 1091 de 2006, extiende sus beneficios al colombiano mayor de 65 años, residente en el País y debidamente acreditado con una tarjeta diligenciada ante la Registraduría Nacional del Estado Civil.

## 8. CONCLUSIONES

Una vez observados los diferentes programas promovidos a favor del adulto mayor, en la ciudad de Manizales, sean los adelantados por el gobierno central como los de su respectiva Alcaldía, se concluye que:

- Los programas de orden nacional implementados por el gobierno central, cuentan con un buen desarrollo y gestión, en lo que se ha podido indagar y verificar, en consulta realizada ante la Secretaría de Desarrollo Social de la Alcaldía de Manizales.
- La asistencia de los programas de orden nacional, es adelantada por entes denominados “operadores”, que concursan anualmente vía convocatoria pública, ante el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF y continúan en el programa en razón a su buen desempeño y buenas calificaciones obtenidas por parte del interventor, así como el seguimiento que hacen cada uno de los entes territoriales al programa, en virtud a los reclamos o nivel de satisfacción insinuado por los propios usuarios (los adultos mayores).
- Algunas normas implementadas a nivel nacional cuentan con una mayor viabilidad, por ser programas presidenciales los cuales se desarrollan con la ayuda de los entes territoriales bajo el ojo vigilante del gobierno central y al tener una connotación económica, tanto en dinero como en especie, han tenido una fuerte acogida entre la población en general, dado que la ayuda asistencial entregada por el Estado tiene un alto impacto social, toda vez que brinda una oportunidad de alimento y sustento para aquellos que no cuentan con ninguna posibilidad de acceder a un trabajo remunerado y menos a una suma de dinero que mitigue las mínimas necesidades en el diario vivir.

- Diferente situación corren los programas sociales sugeridos mediante normas dispositivas nacionales que se dejan a la suerte de los entes territoriales, quienes no asumen responsabilidades, si no están debidamente definidas sus tareas y compromisos, o de alguna manera se designe su carácter obligatorio y su respectiva sanción por su omisión, pues la no existencia de este carácter obligante les permite dilatar en el tiempo la ejecución de la norma, aduciendo falta de claridad en la misma y peor aún, pudiendo justificar que no son conocedores de ellas.
- Las normas dispositivas o declarativas, como ya se ha indicado, adolecen de obligatoriedad o imperatividad, por ello no exigen su cumplimiento, por ser más de corte dispositivo. No son acatadas salvo reclamación reiterada de la comunidad o la activa y decidida participación de funcionarios que asumen su labor con la verdadera entrega a la comunidad buscando su bienestar social y de alguna manera una mayor figuración y aceptación entre la sociedad, que reconoce en su labor político social, el compromiso con su comunidad.
- Otro factor que podrá argüirse para el desconocimiento de las normas por parte de los entes territoriales, obedece a la falta de una infraestructura en materia de información, que permita dar a conocer de manera integrada y a nivel nacional, las normas publicadas en el Diario Oficial, ya que no todos los municipios del país cuentan con una red de datos u oficinas de correo que distribuyan la información a todos los puntos de la geografía nacional, para que en un determinado momento sean conocedores de la normatividad emitida por el legislador, sumado a ello, habrá que asegurarse de la disponibilidad de la (s) persona (s), a cargo de conocer y acatar las disposiciones legales.
- No obstante y conforme a las conclusiones obtenidas en el FORO INTERNACIONAL SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES, celebrado en Ciudad de México, en marzo de 2012, se hace

necesaria la construcción de un documento en el plano internacional o interamericano, que propenda por los derechos de los adultos mayores, las mismas que podrán trascender y modificar las normas internas de los Estados que trabajan por el desarrollo y bienestar de nuestros adultos mayores, haciendo la salvedad, mediante la cual la Constitución de cada país es la que establece la jerarquía que le compete a los tratados y convenios internacionales dentro del ordenamiento jurídico interno, para efectos del reconocimiento del bloque de constitucionalidad, que en nuestro Estado colombiano se ha reconocido mediante el artículo 93 de la Carta, en el cual el constituyente ha determinado que las normas internacionales de derechos humanos prevalecen en el orden interno mientras sean ratificadas por el Congreso.

- La Estrategia regional plantea como primer objetivo del área relacionada con las personas de edad y el desarrollo “promover los derechos humanos de las personas mayores”, y recomienda la elaboración de legislaciones específicas que definan y protejan estos derechos de conformidad con los estándares internacionales y la normativa aceptada por los Estados al respecto (CEPAL, 2004). Modulo 3 de la CEPAL<sup>26</sup>.
- A nivel nacional se debe construir un documento que busque estandarizar pretensiones a favor de los adultos mayores, o consolidar en una sola norma o ley las que actualmente están vigentes, con el fin de unificar criterios que permitan extender beneficios y derechos a todos sus destinatarios, bajo la premisa del derecho a la igualdad, para evitar la disparidad normativa, como ocurre actualmente al momento de contemplar la edad para distinguir a nuestros adultos mayores, donde observamos normas que disponen 60, 62 o 65 años de edad, independiente de su género, lo que ocasiona un verdadero

---

<sup>26</sup> [http://www.eclac.cl/celade/noticias/documentosdetrabajo/5/43685/Modulo\\_\\_3.pdf](http://www.eclac.cl/celade/noticias/documentosdetrabajo/5/43685/Modulo__3.pdf)

desconcierto, tanto para quienes reclaman sus derechos, como para quienes tienen el deber de reconocerlos.

- Los adultos mayores de la ciudad de Manizales muy pronto y gracias a la adopción de la Ley 1276 de 2009, podrán disfrutar de nuevos recursos económicos que les ofrece la estampilla pro bienestar del adulto mayor, recientemente aprobada por el Concejo Municipal; estos recursos serán una garantía para mejorar la calidad de vida de quienes ya todo lo han entregado en su vida a favor de la comunidad y sus propias familias, y por cosas del destino no lograron hacerse a un respaldo económico que les permitiese vivir sus últimos años en la tranquilidad y la comodidad de una vivienda propia o unos ingresos que satisfagan sus necesidades inmediatas sin tener que recurrir al asistencialismo o la solidaridad de un Estado que busca proteger a los menos favorecidos, cumpliendo lo preceptuado en su Constitución.
- Más que una conclusión es una invitación a la comunidad para que esté siempre atenta y vigilante ante el desconcierto que propician quienes quieren sacar provecho de la cosa pública, apropiándose de los recursos que se han dispuesto para fines sociales altruistas a favor de los más débiles y desprotegidos, que regularmente no conocen sus derechos y no tienen ni los medios ni los recursos para reclamarlos, y se enfrentan día a día con los delincuentes de cuello blanco que no están dispuestos a bajar la guardia en la conquista de ese delicado botín que tratamos de engordar quienes queremos hacer una patria con menos dificultades y mayores satisfacciones para todos; en donde la indiferencia y la indolencia no se conviertan en uno más de los factores que estén del lado de quienes buscan su interés particular antes que el general o el bien común, y tomemos conciencia de elegir ciudadanos capaces de crear y aprobar leyes más duras para sancionar a los corruptos y limitar su vida política, en una sociedad que no debe privilegiar a quienes tanto daño le hacen.

## 9. BIBLIOGRAFÍA

ABRAMOVICH, Víctor & COURTIS, Christian. Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales. Edición: La aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos por los tribunales locales, Buenos Aires: Del Puerto/CELS. 1997.

ALCALDÍA DE MANIZALES. Proyecto de Acuerdo Plan de Desarrollo Manizales 2012 – 2015 “Gobierno en la Calle”. Pag. 79 - 84. Disponible en [http://www.Corporacioncivicadecaldas.com/observatorio/boletines/Manizales\\_PDM\\_2012-2015.pdf](http://www.Corporacioncivicadecaldas.com/observatorio/boletines/Manizales_PDM_2012-2015.pdf)

ALCALDÍA DE MANIZALES. Portafolio de Servicios 2012 - “Gobierno en la Calle”. Pág. 7. Disponible en <http://www.manizales.gov.co/dmd/PORTAFOLIODSOCIAL.doc>

CASTILLO GARCÍA, Nancy Denise. Proyecto de ley 267 de 2008. Ante el Congreso de la República. (26, marzo, 2008).

COLOMBIA. CÁMARA DE REPRESENTANTES. Proyecto de Ley 272 de 2007. Bogotá, D. C., (13, diciembre, 2007).

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 29 de 1975. (25, Septiembre, 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. Diario Oficial No. 34.420. Bogotá. (14, octubre, 1975).

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 48 de 1986. (23, septiembre, 1986). Por la cual se autoriza la emisión de una estampilla pro-construcción, dotación y funcionamiento de los centros de bienestar del anciano, se establece su

destinación y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No 37.644. Bogotá. (24, septiembre, 1986).

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 271 de 1996. (7, marzo, 1996). Por la cual se establece el Día Nacional de las Personas de la Tercera Edad y del Pensionado. Diario Oficial No. 42.739. Bogotá. (8, marzo, 1996).

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 100 de 1993. (23, diciembre, 1993). Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 41.148. Bogotá. (23, diciembre, 1993).

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 136 de 1994. (2, junio, 1994). Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial No. 41.377. Bogotá. (2, junio, 1994).

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 361 de 1997. (7, febrero, 1997). Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 42.978. Bogotá. (11, febrero, 1997).

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 687 de 2001. (15, agosto, 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 No. 44.522. Bogotá. (18, agosto, 2001).

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 715 de 2001. (21, diciembre, 2001). Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y

competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. Diario Oficial No 44.654. Bogotá. (21, diciembre, 2001).

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1091 de 2006. (8, septiembre, 2006). Por medio de la cual se reconoce al Colombiano y Colombiana de Oro. Diario Oficial No. 46.385. Bogotá. (8, septiembre, 2006).

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1171 de 2007. (7, diciembre, 2007). Por medio de la cual se establecen unos beneficios a las personas adultas mayores. Diario Oficial No. 46.835. Bogotá. (7, diciembre, 2007).

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1251 de 2008. (27, noviembre, 2008). Por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores. Diario Oficial No. 47.186. Bogotá. (27, noviembre, 2008).

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1276 de 2009. (5, enero, 2009). Por la cual se modifica la Ley 687 de 2001 y se establecen nuevos criterios de atención integral del adulto mayor en los Centros Vida. Diario Oficial No. 47.223. Bogotá. (5, enero, 2009).

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1315 de 2009. (13, julio, 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 No. 47.409. Bogotá. (13, julio, 2009).

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2011 de 1976. (24, septiembre, 1976). Por el cual se organiza la protección nacional a la ancianidad. Diario oficial No. 34.664. Bogotá. (28, octubre, 1976).

COLOMBIA. Sentencia C-849 de 2005. Magistrado Ponente: Dr. ÁLVARO TAFUR GALVIS. Bogotá. (17, Agosto, 2005).

COLOMBIA. Sentencia C-574 de 2006. Magistrado Ponente: Dr. ÁLVARO TAFUR GALVIS. Bogotá. (25, Julio, 2006).

CONCEJO DE MANIZALES. Boletín de prensa. Puntos a favor y en contra tras la socialización del Proyecto de Acuerdo que propone la creación de la Estampilla Pro Adultos Mayores. (26, Septiembre, 2012). Disponible en <http://www.concejodeManizales.gov.co/kumanday/wp-content/uploads/2012/09/Boletín-de-Prensa.-Septiembre-26-de-2012.pdf>

CONCEJO DE MANIZALES. Boletín de prensa. Aprobado el Proyecto de Acuerdo 017 de 2012. (29, Octubre, 2012). Por medio del cual se autoriza la emisión de la estampilla para el bienestar del adulto mayor. Disponible en <http://www.concejodemanizales.gov.co/kumanday/wp-content/uploads/2012/10/Bol-etín-de-Prensa.-Octubre-29-de-2012.pdf>

CONCEJO DE MANIZALES. Proyecto de Acuerdo 017 de 2012. (17, septiembre, 2012). Por medio del cual se autoriza la emisión de la estampilla para el adulto mayor.

COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991. Gaceta Constitucional No. 116. (20, julio, 1991).

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Estimaciones de población 1985-2005 y proyecciones de población 2005-2020 por sexo, grupos quinquenales de edad. Manizales. Censo 2005. Disponible en [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06\\_20/Municipal\\_area\\_1985-2020.xls](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06_20/Municipal_area_1985-2020.xls)

DE MOYA RAMÍREZ, Jaime & MARÍN GARAY, Hugo. Implantación de la ley nacional de protección al anciano. Trabajo de grado Economista. Manizales.: Universidad Cooperativa de Manizales. Escuela de Economía. 1979. Capítulo IV.

FORO INTERNACIONAL SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES. (26 – 28, marzo, 2012: Ciudad de México). Organizado por el Gobierno de la Ciudad de México y el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible en [http://www.eclac.cl/celade/noticias/documentosdetrabajo/9/46329/informe\\_foroMX.pdf](http://www.eclac.cl/celade/noticias/documentosdetrabajo/9/46329/informe_foroMX.pdf)

HUENCHUAN, Sandra y RODRÍGUEZ-PIÑERO, Luis. Envejecimiento y derechos humanos: situación y perspectivas de protección. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile. 2010. Disponible en [http://www.inpea.net/images/envejecimiento\\_y\\_derechos\\_humanos.pdf](http://www.inpea.net/images/envejecimiento_y_derechos_humanos.pdf)

HUENCHUAN, Sandra y RODRÍGUEZ-PIÑERO, Luis. Las normas y políticas regionales y nacionales sobre las personas mayores. Módulo 3. Serie: Los derechos de las personas mayores “Materiales de estudio y divulgación”. Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile. Junio, 2011.

KUNZ, Ana y CARDINAUX, Nancy. Investigar en Derecho. Guía para estudiantes y tesis. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Derecho. 2004.

MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - República de Colombia - Política Nacional de Envejecimiento y Vejez - 2.1 Envejecimiento Individual vs. Envejecimiento Demográfico 2007 a 2019. Diciembre, 2007. Disponible en <http://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/POL%C3%8DTICA%20NACIONAL%20DE%20ENVEJECIMIENTO%20Y%20VEJEZ.pdf>

VELÁSQUEZ GAVILANES, Raúl. Hacia una nueva definición del concepto "Política Pública". En: revista Desafíos. Publicación Universidad del Rosario. N° 20. Primer semestre, 2009.

VILLARREAL MARTÍNEZ, Mónica. La legislación en favor de las personas mayores en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, Diciembre, 2005.