

## **Sentencia C-503/14**

**CRITERIOS DE ATENCION INTEGRAL DEL ADULTO MAYOR EN CENTROS DE VIDA**-Inhibición para decidir de fondo, en relación con los artículos 1, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, y 13 de la Ley 1276 de 2009, por ineptitud sustantiva de demanda

**CRITERIOS DE ATENCION INTEGRAL DEL ADULTO MAYOR EN CENTROS DE VIDA**-Exequibilidad del artículo 3 de la Ley 1276 de 2009

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

*población mayor indigente, en extrema pobreza y sin sitio de habitación. De igual manera, cabe señalar que, no obstante se encontró que las medidas legislativas adoptadas por el artículo 3 de la Ley 1276 de 2009 no son regresivas, ello no impide que un adulto mayor que encuentre vulnerados o restringidos sus derechos fundamentales frente a situación particular, por ejemplo, en relación con el derecho al alojamiento de los ancianos indigentes, pueda interponer las acciones constitucionales pertinentes, dentro de las que se encuentran, claro está, la acción de tutela como mecanismo de control concreto de constitucionalidad.*

#### **DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos**

**ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-**  
Necesidad de un mínimo de argumentación

**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones** claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

**PRINCIPIO PRO ACTIONE-**Aplicación

**PERSONAS DE LA TERCERA EDAD-**Protección constitucional

**PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD-**Definición

*La Corte ha definido el principio de solidaridad como un deber, impuesto a toda persona por el solo hecho de su pertenencia al conglomerado social, consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo”. La dimensión de la solidaridad como deber, impone a los miembros de la sociedad la obligación de coadyuvar con sus congéneres para hacer efectivos los derechos de éstos, máxime cuando se trata de personas en situación de debilidad manifiesta, en razón a su condición económica, física o mental.*

**PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD CON PERSONA DE LA TERCERA EDAD-**Protección constitucional especial/**PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD CON PERSONA DE LA TERCERA EDAD-**Responsabilidad del Estado, la sociedad y la familia

**ANCIANOS INDIGENTES-**Circunstancias para su identificación

*Entre quienes se encuentran en situación de extrema pobreza, merecen especial atención los ancianos indigentes, que son aquellos adultos mayores que se encuentran en estas circunstancias: i) no tienen ingresos o que los perciben en cuantía inferior al salario mínimo mensual; ii) su cobertura de seguridad social es limitada o inequitativa o no la tiene; y iii) debido a sus altos índices de desnutrición sus condiciones de vida se ven agudizadas, siendo muy vulnerables pues sus capacidades están disminuidas y no tienen*

*muchas oportunidades de mejorar su condición.*

**ADULTO MAYOR**-Especial protección constitucional y legal para ancianos en estado de indigencia o de pobreza extrema

*Dentro de los grupos poblacionales que la Corte ha reconocido como sujetos de especial protección constitucional en razón a su condición de debilidad manifiesta, se encuentran las personas inmersas en situación de pobreza extrema. Sobre este sector, ha reconocido que de la naturaleza del Estado colombiano emana el deber de atención a las personas carentes de recursos económicos necesarios para una congrua subsistencia, que no tienen capacidad para laborar por motivos de edad o salud. Especial énfasis se ha hecho en la protección especial de quienes además de no contar con ingresos suficientes se encuentran en una edad avanzada. En ese sentido, se ha señalado que cuando además de las condiciones de pobreza las capacidades físicas o psíquicas que permiten la autodeterminación de la persona en estado de [pobreza] se han visto disminuidas, surge un deber de atención a ésta por parte del Estado de dirigir su conducta al apoyo de este miembro de la sociedad.*

**PROTECCION A PERSONAS DE LA TERCERA EDAD**-Instrumentos internacionales

**PROTECCION DE LA VEJEZ EN COLOMBIA**-Marco normativo

**MANDATO DE PROGRESIVIDAD Y NO REGRESIVIDAD EN MATERIA DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES**-Contenido

**RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES**-Jurisprudencia constitucional

**PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD**-Reconocimiento en tratados internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad

**MANDATO DE PROGRESIVIDAD**-Tipos de obligaciones para el Estado

**MEDIDAS REGRESIVAS**-Escrutinio constitucional

*Las medidas regresivas deben sujetarse a un escrutinio de constitucionalidad más estricto que otras decisiones legislativas, que además comprenda una comparación con los estándares de protección anteriores, es decir, el juicio de constitucionalidad de estas medidas incluye también un examen de evolución cronológica de las garantías asociadas al derecho correspondiente. Así, como*

*se indicó en la sentencia C-671 de 2002, para que una medida regresiva pueda considerarse ajustada a la Carta, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social prestacional. Además, con fundamento en la Observación General No. 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en este mismo fallo, la Corporación precisó que para justificar medidas regresivas el Estado tiene que demostrar que esas medidas eran necesarias y que se han aplicado tras el examen exhaustivo de todas las alternativas posibles.*

**TEST DE CONSTITUCIONALIDAD DE MEDIDAS REGRESIVAS EN MATERIA DE DERECHOS SOCIALES-Elementos básicos/TEST DE CONSTITUCIONALIDAD DE MEDIDAS REGRESIVAS EN MATERIA DE DERECHOS SOCIALES- Metodología de aplicación**

*El test de constitucionalidad de las medidas regresivas en materia de derechos sociales se compone de tres elementos: estudio de la posible regresividad, examen de la afectación de los contenidos mínimos intangibles de los derechos sociales y análisis de la justificación. En este orden de ideas, el primer paso habilitante para efectos de desplegar el control de constitucionalidad, es determinar si la medida objeto de control es efectivamente regresiva. La regresividad, en palabras de la Corte, implica que la disposición demandada modifica las condiciones normativas que le prexisten, ya sea porque reduce el “radio de protección de un derecho social, disminuye los recursos públicos invertidos en su satisfacción, aumente el costo para acceder al derecho, o en términos generales, la tal disposición retrocede, por cualquier vía, el nivel de satisfacción de un derecho social. Para ello es necesario adelantar un cotejo entre la norma de la disposición demandada y la norma que se afectaría con dicho cambio normativo. Para la Corte, el escrutinio constitucional comprende una comparación con los estándares de protección anteriores, es decir, el juicio de constitucionalidad de estas medidas incluye también un examen de evolución cronológica de las garantías asociadas al derecho correspondiente. Sólo si la medida es efectivamente regresiva, se continuará con el análisis de la medida. La Sentencia C-532 de 2012 establece que una vez establecido el carácter regresivo de la medida, la Corte debe examinar si ésta desconoce o no, los contenidos mínimos intangibles de los derechos sociales. Sobre el particular consideró que no existen reglas generales en los tratados internacionales, ni en la Jurisprudencia de esta Corte que precisen cuál es el contenido mínimo intangible de los derechos sociales. Este análisis debe hacerse caso por caso, consultando la naturaleza de cada derecho, las garantías reconocidas por los tratados internacionales que los desarrollan, la doctrina del Comité para la vigilancia del PIDESC y, sobre todo, el régimen constitucional de cada uno de ellos. Finalmente, el tercer elemento del test es la justificación de la medida regresiva. Si se comprueba que una medida es regresiva, debe la Corporación analizar si el legislador dio cuenta de las razones por las cuales rompió el mandato de progresividad.*

**ESTAMPILLA-Definición/ESTAMPILLA-  
Características/ESTAMPILLA-Doble carácter de  
tributo/ESTAMPILLA-Corresponde al ámbito de las tasas**

*Las estampillas han sido definidas por la jurisprudencia del Consejo de Estado como tributos dentro de la especie de “tasas parafiscales”, en la medida en que participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales, pues constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunas operaciones o actividades que se realizan frente a organismos de carácter público; son de carácter excepcional en cuanto al sujeto pasivo del tributo; los recursos se revierten en beneficio de un sector específico; y están destinados a sufragar gastos en que incurran las entidades que desarrollan o prestan un servicio público, como función propia del Estado. La “tasa” si bien puede corresponder a la prestación directa de un servicio público, del cual es usuario el contribuyente que se beneficia efectivamente, caso en el cual se definen como tasas administrativas, también puede corresponder al beneficio potencial por la utilización de servicios de aprovechamiento común, como la educación, la salud, el deporte, la cultura, es decir, que el gravamen se revierte en beneficio social, caso en el cual se definen como tasas parafiscales que son las percibidas en beneficio de organismos públicos o privados, pero no por la prestación de un servicio propiamente dicho, sino por contener un carácter social.*

**CENTROS DE VIDA PARA ADULTO MAYOR-Contenido y alcance**

**PORCENTAJE PARA FINANCIACION DE CENTROS DE VIDA PARA ADULTO MAYOR-No vulneración del principio de progresividad**

**PORCENTAJE PARA FINANCIACION DE CENTROS DE VIDA PARA ADULTO MAYOR-No vulneración del derecho a la igualdad**

**CENTROS DE BIENESTAR DEL ANCIANO Y CENTROS DE VIDA-Trato diferente justificado**

Referencia: expediente D-9955

Demanda de inconstitucionalidad contra varios artículos de la ley 1276 de 2009 “A través de la cual se modifica la Ley 687 del 15 de agosto de 2001 y se establecen

*nuevos criterios de atención integral del adulto mayor en los centros vida”*

Actor: Giovanni Paulo Biassi Romero

Magistrado Ponente  
JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D. C., dieciséis (16) de julio de dos mil catorce (2014)

**La Sala Plena de la Corte Constitucional**, conformada por los magistrados Luís Ernesto Vargas Silva -quien la preside-, María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Alberto Rojas Ríos en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes:

## 1. ANTECEDENTES

El ciudadano Giovanni Paulo Biassi Romero, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, presentó demanda de inconstitucionalidad, contra los artículos 1, 3, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 y 13 de la Ley 1276 de 2009, *“A través de la cual se modifica la ley 687 del 15 de agosto de 2001 y se establecen nuevos criterios para la atención integral del adulto mayor en los Centros de Vida”*. Sin embargo, como quiera que la demanda no reunía los requisitos establecidos en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 y desarrollados por la jurisprudencia, específicamente en la Sentencia C-1052 de 2001, fue inadmitida mediante auto del veinte (20) de noviembre de dos mil trece (2013), y se confirió el plazo al actor de tres (3) días hábiles para que la corrigiera, de conformidad con las observaciones señaladas.

Mediante documento radicado el veintisiete (27) de noviembre de dos mil trece (2013), el actor presentó escrito de corrección. Revisado el anterior, fue admitida, mediante Auto de doce (12) de diciembre de dos mil trece (2013), al considerarse que cumplía con la carga argumentativa mínima requerida para suscitar el debate de orden constitucional.

El despacho consideró pertinente poner en conocimiento de la demanda al Congreso de la República, a la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, al Ministerio de Salud y Protección Social, al Departamento Nacional de Planeación y al Departamento para la Prosperidad Social, a la Universidad del Rosario –Grupo de Investigación en Derechos Humanos y Escuela de Medicina y Ciencias de la Salud-, a la Universidad de los Andes, a

la Universidad Externado de Colombia, a la Universidad Javeriana, a la Universidad Nacional de Colombia, a la Universidad Sergio Arboleda, a la Universidad Pontificia Bolivariana Sede Montería, a la Universidad del Sinú Seccional Montería, a la Universidad del Norte, a la Universidad Libre, a la Universidad del Bosque, a la Universidad del Valle –Escuela de Salud Pública-, a la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social, a la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá, a la Mesa Distrital de Envejecimiento y Vejez de Bogotá, a la Alcaldía de Medellín, a la Asociación Colombiana de Gerontología y Geriátrica, a la Fundación Cepsinger para el Desarrollo Humano y a Asocajas.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

### 1.1. NORMAS DEMANDADAS

El texto de los apartes demandados es el siguiente (Se subraya lo acusado)

#### *LEY 1276 DE 2009*

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

#### *EL CONGRESO DE COLOMBIA*

#### *DECRETA:*

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

**ARTÍCULO 3o. Modifícase el artículo 1o de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así: Autorízase a las Asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales para emitir una estampilla, la cual se llamará Estampilla para el bienestar del Adulto Mayor, como recurso de obligatorio recaudo para contribuir a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano y Centros de Vida para la Tercera Edad, en cada una de sus respectivas entidades territoriales. El producto de dichos recursos se destinará,**

como mínimo, en un 70% para la financiación de los Centros Vida, de acuerdo con las definiciones de la presente ley; y el 30% restante, a la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, sin perjuicio de los recursos adicionales que puedan gestionarse a través del sector privado y la cooperación internacional.

PARÁGRAFO: el recaudo de la Estampilla de cada Administración Departamental se distribuirá en los distritos y municipios de su Jurisdicción en proporción directa al número de Adultos Mayores de los niveles I y II del sisbén que se atiendan en los centros vida y en los centros de bienestar del anciano en los entes Distritales o Municipales.

ARTÍCULO 6o. BENEFICIARIOS. Serán beneficiarios de los Centros Vida, los adultos mayores de niveles I y II de Sisbén o quienes según evaluación socioeconómica, realizada por el profesional experto, requieran de este servicio para mitigar condiciones de vulnerabilidad, aislamiento o carencia de soporte social.

PARÁGRAFO. Los Centros Vida tendrán la obligación de prestar servicios de atención gratuita a los ancianos indigentes, que no pernocten necesariamente en los centros, a través de los cuales se garantiza el soporte nutricional, actividades educativas, recreativas, culturales y ocupacionales y los demás servicios mínimos establecidos en la presente ley.

ARTÍCULO 7o. DEFINICIONES. Para fines de la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:

a) Centro Vida al conjunto de proyectos, procedimientos, protocolos e infraestructura física, técnica y administrativa orientada a brindar una atención integral, durante el día, a los Adultos Mayores, haciendo una contribución que impacte en su calidad de vida y bienestar;

b) Adulto Mayor. Es aquella persona que cuenta con sesenta (60) años de edad o más. A criterio de los especialistas de los centros vida, una persona podrá ser clasificada dentro de este rango, siendo menor de 60 años y mayor de 55, cuando sus condiciones de desgaste físico, vital y psicológico así lo determinen;

c) Atención Integral. Se entiende como Atención Integral al Adulto Mayor al conjunto de servicios que se ofrecen al Adulto Mayor, en el Centro Vida, orientados a garantizarle la

*satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, interacción social, deporte, cultura, recreación y actividades productivas, como mínimo;*

*d) Atención Primaria al Adulto Mayor. Conjunto de protocolos y servicios que se ofrecen al adulto mayor, en un Centro Vida, para garantizar la promoción de la salud, la prevención de las enfermedades y su remisión oportuna a los servicios de salud para su atención temprana y rehabilitación, cuando sea el caso. El proyecto de atención primaria hará parte de los servicios que ofrece el Centro Vida, sin perjuicio de que estas personas puedan tener acceso a los programas de este tipo que ofrezcan los aseguradores del sistema de salud vigente en Colombia.*

*e) Geriatría. Especialidad médica que se encarga del estudio terapéutico, clínico, social y preventivo de la salud y de la enfermedad de los ancianos.*

*f) Gerontólogo. <Literal modificado por el artículo 1 de la Ley 1655 de 2013. El nuevo texto es el siguiente:> Profesional de la salud, titulado de instituciones de Educación Superior debidamente acreditadas para esta área específica del conocimiento, que interviene en el proceso de envejecimiento y vejez del ser humano como individuo y como colectividad, desde una perspectiva integral, con el objetivo de humanizar y dignificar la calidad de vida de la población adulta mayor.*

*g) Gerontología. Ciencia interdisciplinaria que estudia el envejecimiento y la vejez teniendo en cuenta los aspectos biopsicosociales (psicológicos, biológicos, sociales).*

*ARTÍCULO 8o. Modifícase el artículo 5o de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así: Responsabilidad. El Alcalde municipal o distrital será 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.*

*PARÁGRAFO. Los distritos y municipios podrán suscribir convenios con entidades reconocidas para el manejo de los Centros Vida; no obstante, estos deberán prever dentro de su estructura administrativa la unidad encargada de su*

*seguimiento y control como estrategia de una política pública orientada a mejorar las condiciones de vida de las personas de tercera edad.*

*ARTÍCULO 9o. ADOPCIÓN. En el Acuerdo del Concejo municipal o distrital, en donde se establezca la creación de la estampilla, se adoptarán las definiciones de Centros Vida, anteriormente contempladas, estableciendo aquellos servicios que como mínimo, se garantizarán a la población objetivo, de acuerdo con los recursos a recaudar y el censo de beneficiarios.*

*PARÁGRAFO 1o. A través de una amplia convocatoria, las Alcaldías establecerán la población beneficiaria, de acuerdo con los parámetros anteriormente establecidos, conformando la base de datos inicial para la planeación del Centro Vida.*

*PARÁGRAFO 2o. De acuerdo con los recursos disponibles y necesidades propias de la entidad territorial, podrán establecerse varios Centros Vida, estratégicamente ubicados en el perímetro municipal, que operando a nivel de red, podrán funcionar de manera eficiente, llegando a la población objetivo con un mínimo de desplazamientos.*

*ARTÍCULO 10. VEEDURÍA CIUDADANA. Los Grupos de Adultos Mayores organizados y acreditados en la entidad territorial serán los encargados de efectuar la veeduría sobre los recursos recaudados por concepto de la estampilla que se establece a través de la presente ley, así como su destinación y el funcionamiento de los Centros Vida.*

*ARTÍCULO 11. Modifícase el artículo 6o de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así. 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 intergeneracionales, 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.*

*ARTÍCULO 12. ORGANIZACIÓN. La entidad territorial organizará los Centros Vida, de tal manera que se asegure su funcionalidad y un trabajo interdisciplinario en función de las necesidades de los Adultos Mayores; contará como mínimo con el talento humano necesario para atender la dirección general y las áreas de Alimentación, Salud, Deportes y Recreación y Ocio Productivo, garantizando el personal que hará parte de estas áreas para asegurar una atención de alta calidad y pertinencia a los Adultos Mayores beneficiados, de acuerdo con (os requisitos que establece para, el talento humano de este tipo de centros, el Ministerio de la Protección Social.*

*ARTÍCULO 13. FINANCIAMIENTO. Los Centros Vida se financiarán con el 70% del recaudo proveniente de la estampilla municipal y departamental que establece la presente ley; de igual manera el ente territorial podrá destinar a estos fines, parte de los recursos que se establecen en la Ley 715 de 2001, Destinación de Propósito General y de sus Recursos Propios, para apoyar el funcionamiento de los Centros Vida, los cuales podrán tener coberturas crecientes y graduales, en la medida en que las fuentes de recursos se fortalezcan.*

*PARÁGRAFO. La atención en los Centros Vida, para la población de Niveles I y II de Sisbén, será gratuita; el Centro podrá gestionar ayuda y cooperación internacional en apoyo a la tercera edad y fijar tarifas mínimas cuando la situación socioeconómica del Adulto Mayor, de niveles socioeconómicos más altos, así lo permita, de acuerdo con la evaluación practicada por el profesional de Trabajo Social. Estos recursos solo podrán destinarse, al fortalecimiento de los Centros Vida de la entidad territorial.*

## **1.2. LA DEMANDA**

El demandante señala que las normas acusadas establecen una medida regresiva que va en contravía del efectivo goce de los derechos de las

personas de la tercera edad. De igual manera, considera que ello implica una vulneración de los artículos 13 y 46 Superiores.

- 1.2.1.** De forma previa a exponer las razones de inconstitucionalidad, el actor aduce que desde el momento de la sanción de la Ley 1276 de 2009, se ha presentado un auge en la creación de los Centros de Vida a los que se refiere esta ley, sin que el Ministerio de Salud y Protección Social haya señalado los lineamientos para que esas instituciones funcionen, de acuerdo a la obligación que le impuso la Ley en su artículo 2. Ello ha llevado, según el demandante, a la apertura de instituciones que no cuentan con las condiciones mínimas para garantizar la estadía de los adultos mayores.

Dice además que los alcaldes se han olvidado por completo de los Centros de Bienestar del Anciano, a pesar de que hace parte de las funciones de las alcaldías el ejecutar acciones en relación a la población vulnerable, y que de esta manera la acción estatal se ha orientado a ofrecer programas de carácter asistencial, que no están enfocados a la población adulta mayor más pobre y vulnerable del país, y con los cuales no se garantiza un efectivo reconocimiento de sus derechos.

- 1.2.2.** El actor señala que el artículo 3 de la ley 1276 de 2009, al modificar el artículo 1 de la Ley 687 de 2001, cambió la distribución del valor recaudado por la estampilla, asignando un 30% para los Centros de Bienestar del Anciano y un 70% para los Centros de Vida.

Ello, en opinión del peticionario, desconoce las funciones de los tradicionales Centros de Bienestar del Anciano, por cuanto las personas de la tercera edad que asisten a estos institutos habitan de manera permanente, lo que implica costos más altos para su atención.

Para el demandante, los adultos mayores que habitan en los Centros de Bienestar se encuentran en una situación de mayor vulneración de sus derechos y, por lo tanto, el cambio de asignación del porcentaje del valor de la estampilla es una medida regresiva que pone en riesgo la satisfacción de sus necesidades.

Para sustentar sus argumentos, explica las diferencias entre los adultos mayores que pernoctan en un Centro de Bienestar del Anciano y aquellos que asisten a un Centro de Vida. Sobre los primeros dice que son: i) quienes carecen de un núcleo familiar, ii) no tienen vivienda propia o capacidad de pago para pagar un arriendo y tener una alimentación, iii) tienen sus capacidades físicas y mentales disminuidas, iv) habitan en situación de calle o v) reciben discriminación y maltrato por parte de sus familiares. Por el contrario, dice el demandante, los adultos mayores que asisten a un Centro de Vida: i) gozan de un núcleo familiar, ii) poseen una vivienda o habitan en la de sus familiares y estos

les proporcionan una alimentación diaria, iii) gozan de ciertos niveles de salud mental y física, y iv) no habitan en situación de calle.

De esta manera, expresa que la diferenciación que hizo el legislador entre los dos tipos de instituciones de atención a la población de adultos mayores, al asignar un menor porcentaje de los ingresos de la estampilla a los Centros de Bienestar, no tiene una justificación constitucionalmente válida, ya que no se ciñó a los criterios de razonabilidad, proporcionalidad, ponderación y utilidad al momento de adoptar la medida.

**1.2.3.** Esta situación, afirma el ciudadano, viola el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 Superior, pues el legislador al sancionar los apartes demandados de la Ley 1276 de 2009 creó una “*preferencia*” hacia los Centros de Vida, introduciendo un trato desigual y discriminatorio hacia los adultos mayores que habitan los Centros de Bienestar del Anciano. Para el demandante, dichos organismos deben recibir por lo menos la misma financiación que los Centros de Vida, sino un porcentaje mayor.

**1.2.4.** De otro lado, el demandante considera que el artículo 46 de la Constitución establece la “*obligación concurrente de la familia, la Sociedad y el Estado de brindarles protección y asistencia a las personas de la tercera edad*”. Esa obligación, en primer lugar se encuentra en cabeza de la familia, pero ante la ausencia de ésta o la imposibilidad de brindar la protección necesaria, son el Estado y la sociedad quienes deben entrar a asumir este deber.

Indica que los Centros de Bienestar fueron creados con el objetivo de cumplir ese deber constitucional de solidaridad y atender a los adultos mayores en estado de indigencia o de extrema pobreza, que no cuentan con el apoyo de su familia para satisfacer sus necesidades básicas y, por tanto, deben ser sujetos de una protección constitucional reforzada por encontrarse en una situación de debilidad manifiesta, la cual exige la adopción de acciones afirmativas por parte del Estado.

Para el demandante, la Ley 687 de 2001 daba mayor participación y un trato justo y proporcional a los adultos mayores que residen en Centros de Bienestar respondiendo a ese deber de solidaridad. Expresa el actor que la distribución de recursos entre las instituciones de atención a la población mayor en Colombia debería darse de acuerdo a los principios de equidad, justicia y proporcionalidad, de manera que no se dé un desmejoramiento en la atención a las poblaciones que actualmente son atendidas por estos Centros. Sin embargo, la ley 1276 de 2009 se centró en la figura de los Centros de Vida con lo que se creó una exclusión hacia los adultos mayores que residen en los Centros de Bienestar,

constituyéndose así la violación del precepto constitucional contenido en el artículo 46.

### 1.3. INTERVENCIONES

#### 1.3.1. Departamento Nacional de Planeación

El Departamento Nacional de Planeación intervino en el proceso para solicitar que la Corte se declare **INHIBIDA** para pronunciarse respecto de la norma atacada, o que subsidiariamente la declare **EXEQUIBLE**.

##### 1.3.1.1. Sostiene que desde el año 2006 el Ministerio de Salud y Protección Social-MSPS - elaboró la “Política Nacional de Envejecimiento y Vejez, dirigida a toda la población residente en Colombia, especialmente a los mayores de 60 años, haciendo énfasis en las personas que se encuentran en situaciones de pobreza extrema, dependencia y vulnerabilidad social, económica, étnica y de género.

Como parte de esta política, en el año 2008 se establecieron los criterios para regular la prestación de servicios de promoción social a la población adulta mayor. En ellos se buscó ofrecer unos lineamientos claros a las entidades territoriales que han implementado el cobro de la estampilla y que brindan dichos servicios. De esta manera, los Centros de Vida *“fueron creados para beneficiar a los adultos mayores de niveles 1 y 2 del Sisben o quienes requieran de los Centros para mitigar las condiciones de vulnerabilidad, aislamiento o carencia de soporte social”*.

Sobre la demanda de la referencia, considera el interviniente que el actor busca equiparar los Centros de Vida con los Centros de Bienestar del Anciano, pero que de acuerdo con la política nacional sobre el tema, no hay una violación a los derechos, ya que los lineamientos para la atención del adulto mayor fueron delineados de manera clara por el MSPS y es función de las entidades territoriales supervisar el cumplimiento de esos requisitos, tanto por parte de las entidades que prestan los servicios como de los beneficiarios a quienes se dirigen.

##### 1.3.1.2. Señala que no se configura una violación al derecho a la igualdad, ya que en nuestro ordenamiento constitucional las diferenciaciones que hace el legislador se deben admitir cuando responden a políticas públicas que buscan la promoción de los derechos de los grupos discriminados y que se encuentran en condiciones de debilidad manifiesta. En este caso, considera el interviniente que no se crea una situación de desigualdad entre los Centros de Vida y los Centros de Bienestar, sino que se establecen nuevos criterios para la atención de la población adulta mayor en los Centros de Vida con el objetivo de brindarles una atención integral y mejorar su calidad de vida.

**1.3.1.3.** Concluye su intervención, expresando que la demanda no cumple con los requisitos mínimos de precisión, suficiencia y claridad y, por tanto, no se podría llevar a cabo el debate constitucional. Reseña la Sentencia C-029 de 2011, en la que la Corte se refiere a la ineptitud de la demanda, y con base en ella manifiesta que en el caso de la referencia el actor basa su argumentación en consideraciones subjetivas que no muestran la concreta violación a los derechos por parte de las normas acusadas, ni permiten la confrontación de los argumentos con el marco constitucional, por lo que considera el interviniente que los cargos no están llamados a prosperar y le solicita a la Corte que se declare inhibida.

### **1.3.2. Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario-GAP-**

El Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario –GAP- intervino en el proceso para solicitar se declare la **INEXEQUIBILIDAD** de los artículos 3 y 13 de la Ley 1276 de 2009, al considerar que constituyen una violación al artículo 46 constitucional y al principio de no regresividad. El interviniente coadyuva los argumentos del demandante en los siguientes términos.

**1.3.2.1.** En primer lugar, hace algunas consideraciones iniciales acerca de la situación de la población adulta mayor en Colombia con base en cifras de la encuesta Nacional de Demografía y Salud del 2010 y de la política pública de envejecimiento para Bogotá también del año 2010. Para el interviniente las cifras *“son una evidencia clara de la vulnerabilidad de los adultos mayores en Colombia, en la cual se ven problemáticas como la dependencia de estos respecto a sus familiares o terceros, el aumento cuantitativo de este grupo poblacional, los problemas de maltrato a los que se ven expuestos, la ausencia de oportunidades laborales, la desestimación de su calidad de vida y la falta de ayuda por parte del Estado o de sus grupos familiares”*.

**1.3.2.2.** Indica que el Marco internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales-DESC- consagra como uno de los principios fundamentales la no regresividad. En el Sistema Universal de Derechos Humanos, tanto el Pacto (artículo 2) como el Comité DESC (Recomendación General 3) establecen la progresividad de los DESC de acuerdo a la realidad de los Estados, sin *“desconocer la obligación inmediata que tiene los Estados respecto del mínimo de satisfacción de los niveles esenciales de cada uno de los derechos consagrados en el Pacto”*. El interviniente cita la Observación General 6 del Comité DESC que reconoce la especial condición de las personas mayores, y la preocupación por que los Estados atiendan estas recomendaciones, ya que a diferencia de otros grupos de especial protección no existe un tratado internacional que proteja los derechos de las personas de la

tercera edad, haciendo que el Estado colombiano deba prestar una especial atención al tema.

Explica que el marco interamericano, consagra también la progresividad en el desarrollo de los derechos (artículo 26 Convención Americana de Derechos Humanos y artículo 1 Protocolo de San Salvador), con lo que concluye el interviniente que existe en los dos sistemas internacionales una prohibición de regresividad obligatoria para el Estado Colombiano.

Finalmente se hace alusión a la Resolución AG/RES 2074 de la Asamblea General de la OEA, en la cual se reitera la prohibición de regresividad de los DESC y su aplicación en el caso objeto de estudio: *“un retroceso en el nivel de goce o ejercicio de un derecho protegido, como ocurre en el presente caso, constituye una medida regresiva”*.

Concluye el interviniente este aparte, enunciando que en el caso concreto no se observa que el Gobierno haya llevado a cabo un estudio con base en el cual justifique la medida tomada o que haya mostrado el interés general mayor que se perseguía con esta normatividad, por lo que considera que la desmejora en los DESC de la población adulta mayor en el país no tiene ninguna argumentación constitucional válida.

**1.3.2.3.** Sobre el marco normativo nacional para la protección de los adultos mayores, reconoce el interviniente la existencia de una política pública, además del mandato constitucional y diversas normas enfocadas a la protección de esta población. Sin embargo, dice que estas normas carecen de efectividad, y que el cambio propuesto por la Ley 1276 en materia de financiación pone en riesgo el funcionamiento de los Centros de Bienestar del adulto mayor.

**1.3.2.4.** Con respecto a los Centros de Vida, sostiene que no pueden ser equiparados a los Centros de Bienestar por cuanto cumplen objetivos diferentes, ya que, como lo expresó el actor, los Centros de Vida prestan servicios diurnos de atención, mientras que los Centros de Bienestar ofrecen una atención integral al adulto mayor, pues allí las personas pernoctan, y por lo tanto requieren un mayor financiamiento del Estado. Explica que el cambio en el esquema de financiación ha afectado el funcionamiento de los Centros de Bienestar, que cuentan con una gran tradición en el país, llevando a que estos cierren o se conviertan en Centros de Vida y desencadenando la desprotección de la población que dependía de sus servicios.

Para el interviniente, a pesar de que la creación y el favorecimiento de los Centros de Vida *“en principio podría considerarse una medida progresiva, no puede darse a costa del desfavorecimiento de los Centros de Bienestar, cuya población se encuentra en una situación de vulnerabilidad mayor”*.

**1.3.2.5.** Afirma que la prohibición de regresividad en el marco nacional debe ser vista como la proscripción que haya un retroceso en la garantía de los derechos, de manera tal que las autoridades no reduzcan el nivel de protección de un derecho social previamente regulado. En este sentido se cita la sentencia C-1165 de 2000 que declara la inconstitucionalidad de la Ley que reducía los aportes que se debían remitir del Tesoro Nacional al régimen subsidiado de seguridad social, por cuanto los sectores más pobres del país se verían más afectados por esta nueva legislación.

Para el interviniente, el principio de no regresividad busca “*proteger a los ciudadanos de eventuales cambios en las normativas que los lleguen a dejar en un estado más precario al que se encontraban*”. En el caso concreto, la Ley 687 de 2001 era más garantista para la población adulta mayor, ya que se le daba primacía a las personas que por tener ciertas características, como el no contar con un núcleo familiar, se encontraban en un estado de tal vulneración de sus derechos que era necesario que obtuvieran una protección especial por parte del Estado y por ello una mayor asignación de recursos. De esta forma, con la Ley 1276 de 2009 se configura un retroceso en la protección de los derechos de esta población vulnerable y con mayores necesidades.

**1.3.2.6.** Concluye el interviniente, que en el caso se configura una vulneración tanto a la Carta Política como a distintos instrumentos internacionales, específicamente en lo referido a la prohibición de regresividad, que otorga al Estado Colombiano la obligación de mejorar la situación de esta población, más cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional y que están en una situación de debilidad manifiesta mayor como son los adultos mayores que habitan los Centros de Bienestar.

### **1.3.3. Ministerio de Salud y Protección Social**

El Ministerio de Salud y Protección Social intervino en el proceso para solicitar que la Corte declare la **EXEQUIBILIDAD** de las normas demandadas.

**1.3.3.1.** Comienza su intervención recalcando el deber concurrente que tienen la familia y el Estado en la protección de los adultos mayores en el país. Expresa que para cumplir dicho fin el gobierno ha implementado herramientas jurídicas y técnicas para brindar la asistencia correspondiente a esta población que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad.

**1.3.3.2.** Explica que la Ley 1251 de 2008 señala en su artículo 6 los deberes del Estado, la familia y la sociedad en general respecto al cuidado de los

adultos mayores, ante lo cual recalca el carácter concurrente de estas obligaciones, que en primer lugar están en cabeza de la familia, y solo ante la imposibilidad de llevarlas a cabo, deberán ser satisfechas por el Estado y la Sociedad.

En este sentido, la Ley 1315 de 2009, con el propósito de “*garantizar la atención y prestación de servicios integrales con calidad al adulto mayor en las instituciones de hospedaje, cuidado, bienestar y asistencia social*” definió las instituciones encargadas de brindar esos servicios y determinó los procedimientos y sanciones aplicables.

Referencia además el interviniente, la Ley 48 de 1986 que autorizó la emisión de la estampilla en pro de los Centros de Bienestar del Anciano, y que fue modificada por la Ley 687 de 2001 y posteriormente por la Ley 1276 de 2009.

- 1.3.3.3.** Considera el interviniente, a diferencia de lo argumentado por el actor, que la Ley 1276 de 2009 tenía como finalidad la protección de la población adulta mayor de niveles I y II del SISBEN, respondiendo a su carácter de grupo de especial protección, como se desprende de la exposición de motivos de dicho proyecto de ley en la Cámara.

De ese texto, se concluye que de acuerdo a la “*Encuesta de Calidad de Vida realizada en Colombia en el 2003*” es mayor el número de adultos mayores pertenecientes a los niveles I y II del SISBEN que aquellos que se encuentran en condición de indigencia. Además, se expresa que la creación de Centros de Vida responde a la necesidad de crear espacios que contribuyan a la interacción del adulto mayor, los cuales igualmente pueden prestar sus servicios durante el día a quienes viven en los ancianatos.

- 1.3.3.4.** Para el interviniente la distribución de recursos que propone la Ley 1276 de 2009 obedece a la “*necesidad de implementar un sistema de atención integral dirigido a un sector elevado de la referida población*”, de manera que el sistema de financiación sea acorde con las competencias que tienen las instituciones y el porcentaje de la población a la que van dirigidas, sin que se desconozcan los criterios de razonabilidad, proporcionalidad, ponderación y utilidad, ni se cree ningún tipo de exclusión o discriminación hacia los adultos mayores en condición de indigencia. Así, la Ley busca fortalecer la inversión en los Centros de Vida, asignándoles un porcentaje de financiación equivalente a la población a la que prestan sus servicios.

- 1.3.3.5.** Con respecto a la situación de los hogares de las personas mayores en Colombia, se cita un documento elaborado por el Ministerio, del cual concluye el interviniente que la cifra de adultos mayores que habitan en lugares de alojamiento especial es mínima, lo que justifica “*la*

*institucionalización de los diversos establecimientos de atención al adulto mayor y su diferenciación en cuanto a la forma de financiación y funcionamiento” con el fin de fortalecer la red de prestación de servicios por parte del Estado y otorgarle una mayor cobertura.*

**1.3.3.6.** Sobre las obligaciones del Ministerio en la reglamentación de los requisitos para el funcionamiento de los Centros de Vida, señala que esa entidad en el año 2008 expidió los lineamientos y estándares para la creación de los Centros de Protección y los Centros Día o Vida, los cuales se han difundido por medio de las Secretarías de Salud y Desarrollo Social de los municipios y departamentos, y que en el 2010 se expidió el Decreto 2376 que regula los convenios entre las instituciones y las universidades en el marco de las relaciones docencia-servicio. Indica, además, que desde el 2012 se viene aplicando la encuesta nacional de calidad de los centros que atienden a personas mayores.

**1.3.3.7.** Manifiesta finalmente, que existe actualmente un Proyecto de Ley número 026/13 que busca establecer nuevos parámetros para la distribución de los recursos de la estampilla, sobre el cual el Ministerio ya se pronunció de manera negativa por considerarlo contrario a las políticas del gobierno nacional.

#### **1.3.4. Centro de Estudios Fiscales (CEF) de la Universidad Externado de Colombia**

**1.3.4.1.** El Centro de Estudios Fiscales (CEF) de la Universidad Externado intervino en el proceso para solicitar que la Corte se **INHIBA** por la ineptitud de los cargos de la demanda.

**1.3.4.2.** Comienza su argumentación el interviniente refiriéndose a los requisitos mínimos que debe tener una demanda, de manera que se ejerza de forma adecuada y responsable este mecanismo de participación ciudadana. Dichos requisitos han sido tratados de manera amplia por la jurisprudencia de la Corte, como es el caso del Auto 132 de 2008.

Bajo esta premisa, afirma que la demanda contiene deficiencias argumentativas y da valor a consecuencias jurídicas hipotéticas que no se derivan de la norma demandada, como la presunción que hace el actor de que al dotar a los Centros de Vida con el 70% del recaudo de la estampilla se despoja a los Centros de Bienestar de recursos suficientes, por lo que debe ser rechazada por la Corte.

**1.3.4.3.** Expresa el interviniente que de proceder el estudio constitucional por parte de la Corte, se debería analizar si el establecimiento de porcentajes específicos de la estampilla implicaría una interferencia en los recursos

propios de las entidades territoriales, o si por el contrario, existen razones que los justifiquen.

### 1.3.5. Secretaría de Integración Social de Bogotá

Intervino la Secretaria de Integración Social de Bogotá para solicitar se declare la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** de los artículos 3 y 13 de la Ley 1276 de 2009.

**1.3.5.1.** El interviniente comienza citando el marco del bloque de constitucionalidad, donde se incluyen varios tratados de derechos humanos ratificados por el Estado colombiano, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención Americana, en los que se protegen los derechos de las personas mayores a la igualdad y a la dignidad humana.

Además, nombra otros instrumentos jurídicos internacionales que reconocen expresamente los derechos de la población adulta mayor, como el “*Plan de Acción Internacional sobre el envejecimiento*” de la ONU de 1982, el Protocolo de San Salvador, la Resolución 46 de 1991 de la Asamblea General de la ONU y la Declaración de Brasilia. Esta última, firmada por Colombia en el 2007, reafirma los compromisos de promoción, protección y efectividad de los derechos de las personas adultas mayores por parte de los países de América Latina y el Caribe.

**1.3.5.2.** En cuanto a la vulneración que plantea el actor a los derechos fundamentales, el interviniente cita la jurisprudencia de la Corte en materia de dignidad humana, desde dos perspectivas: una funcionalista y otra como objeto de protección. En los contenidos de la dignidad humana como objeto de protección, el interviniente resalta los conceptos de “*vivir como se quiere*”, referido a la elección de un proyecto de vida, y “*vivir sin humillaciones*”, referida a “*la intangibilidad de los bienes patrimoniales, la integridad física y la integridad moral*”.

Respecto al derecho de igualdad, plantea que la norma demandada no tiene en cuenta la realidad de cada uno de los municipios en los que existen Centros de Bienestar y los Centros de Vida, específicamente en lo relativo al porcentaje de distribución de los recursos provenientes de la estampilla.

Ello por cuanto en cada entidad territorial puede existir un nivel de prestación de servicios diferentes, y por tanto, el nivel de la necesidad de financiación puede ser diverso. Así, por ejemplo, en algunos municipios los Centros de Bienestar prestan su atención 24 horas y de domingo a domingo a mayores de 60 años que presentan algún nivel de dependencia, que carecen de familiares o redes de apoyo y que están en situación de vulnerabilidad y fragilidad; mientras que algunos de los

Centros de Vida prestan sus servicios en un horario diurno y de lunes a viernes, a personas que requieran un acompañamiento social y un mejoramiento en su calidad de vida. Por esta razón, en algunos casos los recursos necesarios para atender a las personas mayores en los Centros de Bienestar deben ser superiores a los que asigna hoy la ley.

**1.3.5.3.** Bajo la argumentación presentada, considera el interviniente que la distribución que hace la ley debe ser eliminada, ya que no tiene en cuenta la realidad de cada uno de los entes territoriales, ni el reconocimiento de las formas de vida diversas de la población adulta mayor, o los diversos factores demográficos, culturales, sociales y económicos que los afectan en cada región. Propone que los entes territoriales puedan establecer ciertos criterios de priorización para brindar atención a la población mayor, los cuales podrían ser medidos por indicadores como los niveles del SISBEN.

Concluye el interviniente que la asignación de los recursos de la manera como está contemplada en la ley limita la gestión de las entidades territoriales, evitando que los ejecutores del presupuesto hagan una distribución más eficaz y eficiente de acuerdo a las necesidades, condiciones y situaciones que vive la población adulta mayor en cada uno de los diferentes territorios.

**1.3.6. Facultad de Ciencias Jurídicas, Sociales y Educación de la Universidad del Sinú.**

Intervino la Facultad de Ciencias Jurídicas, Sociales y Educación de la Universidad del Sinú para solicitar que la Corte se **INHIBA** respecto de la demanda.

Dice el interviniente que los derechos de la población adulta mayor son derechos humanos que encuentran su justificación en la Constitución Política, en diversos tratados internacionales y en la ley; y que suponen una relación de concurrencia entre los deberes del Estado, la Sociedad y la Familia para procurar su protección.

Sin embargo, en el presente caso se debe analizar si la demanda cumple con los criterios de argumentación básicos que ha determinado la jurisprudencia de la Corte, especialmente el requisito de “*suficiencia*”.

De esta manera, asegura que no se ve que por el simple hecho de que el legislador haya establecido una financiación para otra entidad, que también presta servicios a la población mayor, se viole el principio de igualdad, pues la ley no promueve el desconocimiento de los derechos de los Centros de Bienestar. Lo que hizo la norma en este caso fue reglamentar una situación jurídica de los Centros de Vida sin excluir a otras entidades.

### 1.3.7. Alcaldía de Medellín

Interviene la Alcaldía de Medellín para solicitar que la Corte declare la **EXEQUIBILIDAD** de las normas demandadas.

**1.3.7.1.** Expresa el interviniente que la protección debida a la población adulta mayor fue establecida expresamente por el artículo 46 de la Constitución Política y por el Protocolo de San Salvador. Así mismo, la jurisprudencia constitucional en varias decisiones ha reconocido el amparo que se debe a los adultos mayores, quienes por su condición se encuentran en una situación de especial protección.

Tanto los Centros de Bienestar como los Centros de Vida son instituciones creadas en el ordenamiento colombiano para cumplir con ese deber de protección a la tercera edad, cada una a partir de las funciones que se le asignaron, las cuales en el caso de los Centros de Vida son mayores, exceptuando las funciones de albergue y vestuario que están consagradas en cabeza de los Centros de Bienestar.

**1.3.7.2.** Indica que la norma demandada, aunque regula un contexto social, tiene un soporte tributario y de la Hacienda Pública. En esta medida, la norma asigna ciertos porcentajes mínimos de financiación pero no impide que otros recursos se asignen al fin de la protección de la población adulta mayor. Además, no debería presentarse un desamparo a esa población porque jurídicamente persiste el deber de protección obligatoria y gratuita a los adultos mayores.

**1.3.7.3.** Para el interviniente el establecimiento por parte de la normatividad de unos niveles mínimos de asignación de recursos es positivo a la protección de los adultos mayores, ya que permite tener cierta seguridad sobre el presupuesto, lo que facilita el desarrollo del plan anual de acción en la materia.

En el caso de Medellín, explica que la mayoría de los Centros de Bienestar son de carácter privado, y sus recursos de la estampilla se complementan con recursos ordinarios, por medio de un convenio de asociación con la “Unión Temporal Red de Asistencia Social”; mientras que los Centros de Vida adquieren toda su financiación del municipio, advirtiendo que se trata de instituciones que por los servicios que prestan demandan una menor cantidad de recursos. De esta manera, la administración concluye que los porcentajes que determina la ley en materia de financiación no establecen condiciones de desigualdad o discriminación en la atención de la población mayor y que por ende las normas son constitucionales.

## 2. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, solicitó a la Corte Constitucional en primer lugar declararse **INHIBIDA** de pronunciarse de fondo sobre la exequibilidad de los artículos 1, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 y 13 de la Ley 1276 de 2009. Adicionalmente, solicitó la declaración de **EXEQUIBILIDAD** del artículo 3 de la mencionada ley.

- 2.1** Sobre la demanda, expresa el señor Procurador que a pesar de que el accionante plantea que son varias las normas inconstitucionales, solo formula sus argumentos respecto del artículo 3 de la Ley 1276 de 2009, sobre el que dice el actor, que establece un tratamiento inequitativo entre los Centros de Vida y de Bienestar con lo que se configuraría una vulneración al derecho de igualdad, por lo que el concepto de la Procuraduría será respecto de este último artículo.

Siendo la norma objeto de debate una norma de carácter tributario, el problema jurídico que se debe resolver es si la modificación de la distribución de los recursos provenientes de la estampilla vulnera los artículos 13 y 46 de la Constitución Política. Para el Procurador la respuesta es negativa de acuerdo con el juicio de igualdad, que indica cuando se puede dar un trato distinto a dos grupos sin vulnerar el artículo 13.

- 2.2** En primer lugar, establece que tanto los Centros de Vida como los Centros de Bienestar tienen por objeto la obtención de recursos para la protección de los adultos mayores. Además, indica que la diferenciación que introdujo la Ley 1276 de 2009, en cuanto a la asignación de los recursos, se justifica por cuanto a los Centros de Vida les fueron asignadas más responsabilidades para superar las condiciones de exclusión de los adultos mayores y se les exige una estructura física más exigente, lo que hace que la diferencia de trato sea proporcionada.

En conclusión, la distribución de recursos que hace la ley es eficaz en razón a las exigencias que tiene cada una de estas instituciones, la diferencia en los servicios prestados y la cobertura de los mismos, que responden al postulado del Estado Social de Derecho de satisfacción de las necesidades básicas de la población más pobre del país, por lo que se solicita se declare la constitucionalidad de la norma.

### **3. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**

#### **3.1. COMPETENCIA**

Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de las disposiciones de la Ley 1276 de 2009, ya que se trata de una demanda de

inconstitucionalidad en contra de un texto normativo que hace parte de una ley.

### 3.2. CUESTIÓN PREVIA: EXAMEN DE LA APTITUD DE LA DEMANDA

Algunos intervinientes solicitan a la Corte que se **inhiba** en el presente caso, ya que consideran que la demanda se basa en razones de conveniencia y en suposiciones del demandante sobre los efectos de la aplicación práctica de la norma. Sobre el particular, señalan que el actor presenta situaciones hipotéticas sobre el posible impacto del cambio de distribución de la estampilla del adulto mayor sobre los Centros de Bienestar del Anciano y no demuestra la concreta violación a la Carta Política.

**3.2.1.** El artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 señala los elementos indispensables que debe contener la demanda en los procesos de inconstitucionalidad<sup>1</sup>. Concretamente, el ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una norma determinada debe referir con precisión el *objeto* demandado, el *concepto de la violación* y la razón por la cual la Corte es *competente* para conocer del asunto.

Es decir, para que realmente exista en la demanda una imputación o un cargo de inconstitucionalidad, es indispensable que los cargos permitan efectuar a la Corte Constitucional una verdadera confrontación entre la norma acusada, los argumentos expuestos por el demandante y la disposición constitucional supuestamente vulnerada.

**3.2.2.** En este orden de ideas, la Corte Constitucional ha señalado, en numerosas ocasiones, que no cualquier tipo de argumentación sirve de sustento al análisis que debe realizar el juez de constitucionalidad; es necesario que los razonamientos del actor contengan unos parámetros mínimos que permitan a la Corporación hacer un pronunciamiento de fondo respecto del asunto planteado.

En este contexto, en Sentencia C-1052 de 2001<sup>2</sup>, esta Corporación señaló que las razones presentadas por los accionantes deben ser **claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes**<sup>3</sup>, pues de no ser así, la decisión que adopte la Corte necesariamente debe ser inhibitoria<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Dice la citada norma: “Artículo 2°. Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: 1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; 2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; 3. Los razones por las cuales dichos textos se estiman violados; 4. Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y 5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda”.

<sup>2</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

<sup>3</sup> La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque “el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al

En otras palabras, la falta de formulación de una demanda en debida forma, es decir, sin cumplir estos requisitos de calidad argumentativa, impide que esta Corporación pueda confrontar la disposición acusada con el Texto Superior, ya que la Corte carece de facultad oficiosa de revisión del ordenamiento jurídico, salvo en los casos expresamente mencionados en la Carta.

Esto implica que la acusación debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además, el actor debe mostrar cómo la norma vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional y no legal, puramente doctrinarios ni referidos a situaciones esencialmente individuales (pertinencia). Finalmente, la acusación debe no sólo estar formulada en forma completa sino que debe ser capaz de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

---

ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental”, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

(....)

Las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita” e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”.

Las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales” que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.

La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia, calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa” a partir de una valoración parcial de sus efectos.

La suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.” (Subrayado fuera del texto)

<sup>4</sup> Sentencia C-641 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Tomado de las Sentencias C-1052 y 1193 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, entre otras

**3.2.3.** La jurisprudencia también ha precisado que en aplicación del principio *pro actione*, y en consideración del carácter ciudadano de la acción de inconstitucionalidad –un derecho político, le corresponde a la Corte indagar en qué consiste la pretensión del accionante para así evitar en lo posible un fallo inhibitorio. Al respecto la Corte ha dicho:

*“(…) con base en la jurisprudencia constitucional se ha considerado que “la apreciación del cumplimiento de tales requerimientos ha de hacerse en aplicación del principio pro actione de tal manera que se garantice la eficacia de este procedimiento vital dentro del contexto de una democracia participativa como la que anima la Constitución del 91. Esto quiere decir que el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo.”<sup>5</sup>”*

**3.2.4.** Considera la Sala que asiste parcialmente la razón a algunos de los intervinientes que solicitan la inhibición. Así, se observa que en el escrito de la demanda el ciudadano pretende la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 1, 3, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 y 13 de la Ley 1276 de 2009, pero en realidad todos sus argumentos se encuentran dirigidos a atacar el contenido normativo del artículo 3 de la Ley. En efecto, aduce el actor que dicha norma, al modificar el artículo 1 de la Ley 687 de 2001, cambió la distribución del valor recaudado por la estampilla, asignando un 30% para los Centros de Bienestar del Anciano y un 70% para los Centros de Vida. Ello implica, en su concepto, la adopción de una medida regresiva con incidencia negativa en los derechos de una parte de la población adulta mayor. De igual forma, alega que se está dando un trato privilegiado a los Centros Vida en relación con los Centros de Bienestar del Anciano, pues a pesar de encontrarse en la misma situación, se le asigna un porcentaje mayor de recursos públicos, poniendo en riesgo a los adultos mayores que no tienen lugar de residencia.

Se tiene entonces, tal y como lo señala el Ministerio Público, que si bien el ciudadano plantea que son varias normas demandadas, sus cargos sólo se encuentran dirigidos al artículo 3 de la Ley 1276 de 2009, y por tanto, es frente a esta norma que puede considerarse que se plantea un verdadero juicio de inconstitucionalidad. Es por ello, y en aplicación del principio *pro actione*, que son dos los cargos que son claros, ciertos, específicos y pertinentes: (i) el carácter regresivo de la medida legislativa de distribución de recursos de la estampilla del adulto mayor

---

<sup>5</sup> Sentencia C-1052 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

contenida en el artículo 3 de la Ley 1276 de 2009 y (ii) la vulneración del derecho a la igualdad por esta misma disposición.

### 3.3. PROBLEMA JURÍDICO

El ciudadano demandante considera que el contenido del artículo 3 de la Ley 1276 de 2009 se traduce en una medida regresiva en materia de derechos económicos, sociales y culturales de las personas de la tercera edad. De igual manera, considera que dicha disposición incurre en una vulneración del derecho a la igualdad (art. 13) y a la protección especial al adulto mayor (artículo 46), por cuanto se otorga un privilegio injustificado a los Centros Vida en relación con los Centros de Bienestar del Anciano, al efectuarse la distribución de los recursos provenientes de la estampilla para el bienestar del adulto mayor.

Específicamente, alega que el artículo 3 de la ley 1276 de 2009, al modificar el artículo 1 de la Ley 687 de 2000, cambió la distribución del valor recaudado por la estampilla, asignando un 30% para los Centros de Bienestar del Anciano y un 70% para los Centros de Vida, ello sin considerar que la naturaleza de las funciones de los primeros implican mayores gastos para la atención de la población de adultos mayores.

Para sustentar sus argumentos explica las diferencias entre los adultos mayores que pernoctan en un centro de Bienestar del Anciano y aquellos que asisten a un Centro de Vida. Sobre los primeros dice que son: i) quienes carecen de un núcleo familiar, ii) no tienen vivienda propia o capacidad de pago para pagar un arriendo y tener una alimentación, iii) tienen sus capacidades físicas y mentales disminuidas, iv) habitan en situación de calle o v) reciben discriminación y maltrato por parte de sus familiares. Por el contrario, dice el demandante, los adultos mayores que asisten a un Centro de Vida: i) gozan de un núcleo familiar, ii) poseen una vivienda o habitan en la de sus familiares y estos les proporcionan una alimentación diaria, iii) gozan de ciertos niveles de salud mental y física y iv) no habitan en situación de calle.

De otro lado, asegura que la nueva distribución de los recursos originados en la estampilla, viola el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 Superior, pues el legislador creó una “*preferencia*” hacia los Centros de Vida, introduciendo un trato desigual y discriminatorio hacia los adultos mayores que habitan los Centros de Bienestar del Anciano.

La mayoría de los intervinientes y la Vista Fiscal solicitan la declaratoria de exequibilidad de la disposición, por cuanto afirman que la creación de la figura de los Centros Vida de la Ley 1276 de 2009, se encamina a cambiar la visión tradicional del cuidado asistencial a la vejez, y establecer un verdadero sistema de atención integral a la

población de adultos mayores. De igual manera, sostienen que al contrario de lo señalado por el actor, a partir de la expedición de la Ley se amplía la cobertura, ya no sólo encaminada al cuidado de las personas de la tercera edad en situación de indigencia o de abandono, sino también dirigida a los adultos mayores de niveles 1 y 2 del SISBEN o quienes requieran de los Centros para mitigar las condiciones de vulnerabilidad, aislamiento o carencia de soporte social. Así mismo, a estos Centros se les asignan nuevas funciones dentro del nuevo concepto de atención integral.

Se agrega que dicha normatividad fue adoptada para hacer frente a las cifras que indicaban que era mayor el número de adultos mayores pertenecientes a los niveles I y II del SISBEN, que aquellos que se encontraban en condición de indigencia. Además, sostienen que los Centros de Vida responden a la necesidad de crear espacios que contribuyan a la interacción del adulto mayor, los cuales igualmente pueden prestar sus servicios durante el día a quienes viven en los Centros de Bienestar del Adulto Mayor.

Es por ello que el sistema de financiación debe ser acorde con las competencias que tienen las instituciones y el porcentaje de la población a la que van dirigidas, sin que se desconozcan los criterios de razonabilidad, proporcionalidad, ponderación y utilidad, ni se cree ningún tipo de exclusión o discriminación hacia los adultos mayores en condición de indigencia. Así la Ley busca fortalecer la inversión en los Centros de Vida, asignándoles un porcentaje de financiación equivalente a la población a la que prestan sus servicios.

Dos representantes de las entidades territoriales intervinieron en el proceso, la Alcaldía de Bogotá y la Alcaldía de Medellín. La primera de ellas considera que la imposición de porcentajes puede desconocer las realidades de los distintos entes territoriales, y por tanto, debería darse libertad para que los ejecutores del gasto realicen una distribución más eficaz y eficiente de acuerdo a las necesidades, condiciones y situaciones que vive la población adulta mayor en cada uno de los diferentes territorios. Por otra parte, la Alcaldía de Medellín defiende la exequibilidad de la disposición. Aduce que los Centros de Vida adquieren toda su financiación del municipio, advirtiendo que se trata de instituciones que por los servicios que prestan, demandan una menor cantidad de recursos. De esta manera, la administración concluye que los porcentajes que determina la ley en materia de financiación no establecen condiciones de desigualdad o discriminación en la atención de la población mayor y que por ende las normas son constitucionales. Por el contrario, la asignación de los recursos se justifica, por cuanto a los Centros de Vida les fueron asignadas más responsabilidades para superar las condiciones de exclusión de los adultos mayores y se les exige una estructura física más exigente, lo que hace que la diferencia de

trato sea proporcionada.

El Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario solicita la declaratoria de inexequibilidad al considerar que el cambio de asignación de recursos contenido en el artículo 3 de la Ley 1276 de 2009 constituyen una violación al artículo 46 constitucional y al principio de no regresividad.

En este orden de ideas, defiende que los Centros de Vida no pueden ser equiparados a los Centros de Bienestar ya que cumplen objetivos diferentes, por cuanto en los primeros se ofrecen una atención integral al adulto mayor sólo de día, mientras que en los segundos las personas pernoctan, y por lo tanto requieren un mayor financiamiento del Estado. Afirma que el cambio en el esquema de financiación ha afectado el funcionamiento de los Centros de Bienestar, que cuentan con una gran tradición en el país, llevando a que estos cierren o se conviertan en Centros de Vida y desencadenando la desprotección de la población que dependía de sus servicios.

Establecido entonces el problema jurídico, procede la Sala analizar si el artículo 3 de la Ley 1276 de 2009 se constituye en una medida regresiva o que desconozca el derecho a la igualdad de los Centros de Bienestar del Anciano.

### **3.4. LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL A LAS PERSONAS DE LA TERCERA EDAD**

**3.4.1.** El Constituyente de 1991 consagró como una obligación constitucional del Estado Social de Derecho la concurrencia en el cuidado de la vejez. El artículo 46 dispone:

*“ARTICULO 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.”*

De igual manera, la jurisprudencia de esta Corporación ha considerado, de manera reiterada, que la población de la tercera edad, se encuentra comprendida dentro de la categoría de los sujetos de especial protección constitucional.

**3.4.2.** Esta Corporación ha resaltado que el Constituyente de 1991 erigió el principio de solidaridad como elemento esencial del Estado Social de Derecho, tal como se expresa en el artículo 1 de la Carta. En este

sentido, la Corte ha definido el principio de solidaridad como: *“un deber, impuesto a toda persona por el solo hecho de su pertenencia al conglomerado social, consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo”*. La dimensión de la solidaridad como deber, impone a los miembros de la sociedad la obligación de coadyuvar con sus congéneres para hacer efectivos los derechos de éstos, máxime cuando se trata de personas en situación de debilidad manifiesta, en razón a su condición económica, física o mental”<sup>6</sup>.

Igualmente, la jurisprudencia constitucional ha manifestado que este principio de solidaridad se concreta en una serie de obligaciones exigidas a los distintos componentes de la sociedad, orientadas hacia la consecución de los fines esenciales de la organización política consagrados en el artículo 2 constitucional. Además, ha establecido que *“este principio se traduce en la exigencia dirigida especialmente al Estado, de intervenir a favor de los más desaventajados de la sociedad cuando éstos no pueden ayudarse por sí mismos. Tal es el caso de las personas que se encuentran en situación de indigencia.”*<sup>7</sup>

Así, el principio de solidaridad *“impone una serie de “deberes fundamentales” al poder público y a la sociedad para la satisfacción plena de los derechos”*<sup>8</sup>. Por lo tanto, este principio se manifiesta como deber del Estado Social de Derecho a través de estos *“deberes fundamentales”* que en ciertos escenarios se refuerzan, cuando se trata de asegurar a sujetos en condiciones desfavorables, la protección de todas las facetas de sus garantías fundamentales.<sup>9</sup> La Carta proyecta este deber de solidaridad, de manera específica, a partir de los mandatos constitucionales que establecen una obligación de especial protección para personas y grupos humanos en situación de vulnerabilidad y debilidad manifiesta, como las mujeres cabeza de familia (art. 43 CP), los menores de edad (arts. 44 y 45), las personas enfermas y discapacitadas (art. 47) y los ancianos (art. 46), entre otros.<sup>10</sup>

En tal sentido, la Corte ha establecido en forma reiterada que las personas de la tercera edad se encuentran amparadas por dicha protección especial constitucional, prevista, por una parte, por el artículo 13 de la Carta que en su inciso tercero ordena la protección que deben recibir los grupos que se encuentren en condiciones de debilidad manifiesta.<sup>11</sup> Así mismo, otro aspecto central en esta tutela jurídica se consagra en el artículo 46 superior, que menciona específicamente a las

<sup>6</sup> Sentencia T-413 de 2013. M.P. Nilson Pinilla Pinilla

<sup>7</sup> Sentencia T-225 de 2005. M.P. Clara Inés Vargas Hernández

<sup>8</sup> Sentencia T-413 de 2013. M.P. Nilson Pinilla Pinilla

<sup>9</sup> Sentencia T-413 de 2013. M.P. Nilson Pinilla Pinilla

<sup>10</sup> Sentencia T-658 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa

<sup>11</sup> Sentencia T-413 de 2013. M.P. Nilson Pinilla Pinilla

personas de la tercera edad y en su inciso segundo les garantiza los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.

Sobre este último grupo poblacional, esta Corporación ha enfatizado en los adultos mayores en estado de extrema pobreza o indigencia, quienes requieren de una protección especial justificada en varias circunstancias:

*“Entre quienes se encuentran en situación de extrema pobreza, merecen especial atención los ancianos indigentes, adultos mayores que se encuentran en estas circunstancias: i) no tienen ingresos o que los perciben en cuantía inferior al salario mínimo mensual; ii) su cobertura de seguridad social es limitada o inequitativa o no la tiene; y iii) debido a sus altos índices de desnutrición sus condiciones de vida se ven agudizadas, siendo muy vulnerables pues sus capacidades están disminuidas y no tienen muchas oportunidades de mejorar su condición”.*<sup>12</sup>

Concretamente en el caso de las personas de la tercera edad en situación de indigencia o extrema pobreza, la jurisprudencia ha reconocido el alcance de su especial protección en los siguientes términos:

*“Dentro de los grupos poblacionales que la Corte ha reconocido como sujetos de especial protección constitucional en razón a su condición de debilidad manifiesta, se encuentran las personas inmersas en situación de pobreza extrema. Sobre este sector, ha reconocido que de la naturaleza del Estado colombiano emana el deber de atención a las personas carentes de recursos económicos necesarios para una congrua subsistencia, que no tienen capacidad para laborar por motivos de edad o salud.*

*Especial énfasis se ha hecho en la protección especial de quienes además de no contar con ingresos suficientes se encuentran en una edad avanzada. En ese sentido, se ha señalado que “cuando además de las condiciones de pobreza las capacidades físicas o psíquicas que permiten la autodeterminación de la persona en estado de [pobreza] se han visto disminuidas, surge un deber de atención a ésta por parte del Estado de dirigir su conducta al apoyo de este miembro de la sociedad.”*<sup>13</sup>

De este modo, es posible afirmar que la Constitución establece un

<sup>12</sup> Sentencia C-1036 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas Hernández

<sup>13</sup> Sentencia T-207 de 2013. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

régimen de protección para este grupo poblacional fundamentado en el principio de solidaridad, orientado al logro de los fines esenciales de la organización política (artículos 1 y 2 C.N.), el derecho fundamental a la igualdad que se traduce en la protección de personas en condición de debilidad manifiesta (artículo 13 C.N.) y la tutela jurídica específica frente a los adultos mayores que cubija a los ancianos en estado de indigencia por mandato expreso de la norma (artículo 46 C.N.)<sup>14</sup>.

**3.4.3.** En relación con la función de cuidado y asistencia a la vejez, el artículo 46 de la Constitución Política dispone que el Estado, la sociedad y la familia, deben concurrir para la protección y asistencia de las personas de la tercera edad, así como para la promoción de su integración a la vida activa y comunitaria. Esta concurrencia puede explicarse en buena medida en el modelo de Estado Social de Derecho y el principio de solidaridad, como bien lo ha indicado la Corte:

*“Estrechamente relacionado con el principio de la solidaridad se encuentra el tema de la definición y distribución equitativa de las cargas públicas en una sociedad democrática, aspecto éste a su vez ligado al tema de los deberes sociales del Estado y de los particulares. La familia, la comunidad y el Estado concurren, en muchos casos, para el cumplimiento de los deberes sociales de apoyo, atención, protección y promoción de las personas que no están en capacidad de valerse por sí mismas. Para ello el Estado Social de Derecho se responsabiliza de la existencia de una red social amplia, sostenible, eficiente y efectiva, con vocación de avanzar progresivamente hasta la universalidad de su cobertura que garantice a dichas personas el goce de sus derechos fundamentales, estando de cualquier forma garantizado el derecho fundamental al mínimo vital. La red social desarrolla los deberes sociales del Estado y de los particulares mediante los cuales los constituyentes definieron unos compromisos éticos. Por eso, su funcionamiento efectivo no recae solo en la familia, como sucedía con anterioridad al siglo XIX ni exclusivamente en el Estado.”<sup>15</sup>*

Debido a esto, el Constituyente ha establecido una concurrencia entre distintos agentes sociales para la satisfacción de los derechos fundamentales de algunos sujetos. Por ello, acerca de la interpretación del mandato constitucional del artículo 46 superior, en el que concurren como obligados el Estado, la sociedad y la familia, la Corte

<sup>14</sup> Constitución Política, 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”.

<sup>15</sup> Sentencia T-149 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

Constitucional ha señalado en repetidas ocasiones *“que su efectividad requiere una suerte de “división del trabajo moral”, en la cual todos los agentes sociales asuman de manera responsable el cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales, de forma que se haga posible la cooperación social. De este modo, tanto las instancias oficiales o los servidores públicos encargados del ejercicio de las funciones sociales del Estado, como los particulares, están llamados por la Constitución y la ley a cumplir con su parte de deberes, lo cual implica un comportamiento consciente de la interdependencia de los diversos individuos en la sociedad.”*<sup>16</sup>

Así, este actuar responsable que deben asumir todos los agentes sociales frente a sus obligaciones constitucionales, *“se concreta en los deberes de la persona y del ciudadano consignados en el artículo 95 de la Constitución, al igual que en los deberes correlativos a los derechos constitucionales, en especial a los derechos sociales.”*<sup>17</sup>

Con respecto a las obligaciones que debe asumir el Estado frente a la población de la tercera edad, la Corte Constitucional ha indicado en varias oportunidades que el Estado debe propender por el cuidado de la vejez como parte del cumplimiento de sus obligaciones constitucionales. Ello por cuanto a pesar de existir un especial deber de solidaridad en cabeza de la familia, el artículo 46 habla de una responsabilidad concurrente, y por tanto, el Estado no sólo puede sino que debe contar con una política pública de cuidado, protección e integración del adulto mayor, y adoptar las respectivas medidas para implementarlas.

En consecuencia, corresponde al Estado garantizar a los ancianos en situación de pobreza, las condiciones materiales para la realización efectiva de sus derechos fundamentales (Art. 2 de la C.N.), dadas las circunstancias de debilidad manifiesta y grave vulnerabilidad en las que se encuentran estos grupos poblacionales.

**3.4.4.** La comunidad internacional también ha establecido el cuidado de la vejez como una obligación propia de los Estados constitucionales. Dentro de los instrumentos internacionales que otorgan protección a las personas de la tercera edad, existen algunos que forman parte del llamado bloque de constitucionalidad, que ha delimitado la jurisprudencia de esta Corporación.

Al interior del Sistema Interamericano de Derechos Humanos uno de los tratados internacionales que reviste mayor importancia en este tema es el **Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de**

<sup>16</sup> Sentencia T-658 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa. En el mismo sentido, ver las sentencias T-696 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa y T-149 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>17</sup> Sentencia T-149 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, reiterada en la sentencia T-696 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa

**Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Protocolo de San Salvador**, firmado en 1988 y ratificado por Colombia a través de la ley 319 de 1996. Este instrumento, en su artículo 17<sup>18</sup>, establece una obligación progresiva de los Estados en favor de la población de la tercera edad en los siguientes términos:

*“Protección de los ancianos. Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados Partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular a: a) Proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas; b) Ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades respetando su vocación o deseos; c) Estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos.”*

Como se ve, el Estado colombiano se ha comprometido a adoptar, de manera progresiva, las disposiciones y mecanismos necesarios para brindar a los adultos mayores los servicios requeridos para garantizar su calidad de vida, tales como alimentación.

En lo atinente al Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos, cabe recalcar que *“las primeras referencias a las personas de edad en los instrumentos internacionales de derechos humanos son solo indirectas y, generalmente, se limitan a la seguridad social y al derecho a un nivel de vida adecuado”*<sup>19</sup>.

Un claro ejemplo de lo anterior es la **Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)** firmada en 1948, la cual hace una referencia indirecta a la especial protección que deben recibir ciertos grupos poblacionales en el seno de esta organización, entre ellos los sujetos de la tercera edad. En su artículo 25, se estipula el derecho que tiene toda persona a un nivel de vida adecuado, el cual comprende, no solo las necesidades básicas (alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica) sino también los seguros en caso de vejez.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> En Sentencia T-207 de 2013 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, se reconoce este artículo y este Tratado como parte del bloque de constitucionalidad.

<sup>19</sup> Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Los derechos de las personas mayores. Módulo 2: Los derechos de las personas mayores en el ámbito internacional. Disponible en: [http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/4/43684/Modulo\\_2.pdf](http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/4/43684/Modulo_2.pdf).

<sup>20</sup> Artículo 25 (DUDH): Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los

Otro referente normativo cuya mención es relevante es el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)**, firmado en 1966 y ratificado por Colombia a través de la ley 74 de 1968, instrumento que si bien no alude de forma expresa a los derechos de los adultos mayores, consagra en su artículo 9 “*el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social*”, cláusula que ha sido interpretada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales expandiendo su alcance, como se verá más adelante.<sup>21</sup>

En efecto, “*la protección limitada que proporcionan las convenciones existentes a los derechos de las personas de edad se ha visto reforzada parcialmente gracias a su interpretación progresiva, realizada por los órganos encargados de su supervisión.*”<sup>22</sup> Es el caso del Comité de Derechos Humanos, que ha desarrollado el principio de no discriminación por la edad, en ciertos casos que ha analizado dentro de su procedimiento contencioso.

Mención aparte merece la destacada labor del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, encargado de la interpretación del PIDESC que en cumplimiento de sus funciones emitió la **Observación General 6 de 1995** sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores. En este documento, el Comité “*desarrolla el análisis legal más comprensivo de los derechos de los ancianos actualmente existente a nivel internacional*”<sup>23</sup>, toda vez que en el mismo se especifican las obligaciones que corresponden en el ámbito de los derechos de las personas de la tercera edad, a los Estados que son parte de esta Convención.

En la Observación General 6, el Comité ha desarrollado el contenido y alcance de los derechos de las personas mayores mediante distintas cuestiones abarcadas por el Pacto en varias disposiciones, sobre igualdad de derechos de hombres y mujeres, derecho al trabajo, derecho a la seguridad social, protección de la familia, nivel de vida adecuado, salud física y mental y educación y cultura.<sup>24</sup>

Conviene enfatizar en este punto (debido a la estrecha relación que

servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

<sup>21</sup> Martin, Claudia et. al. Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Universidad Iberoamericana. México D.F. 2004. p. 635. Disponible en: <http://books.google.com.co/books?id=Y7PuYl-7BOAC&lpg=PP1&hl=es&pg=PP1#v=onepage&q&f=false>

<sup>22</sup> Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Op. cit.

<sup>23</sup> Martin, Claudia et. al. Op. cit.

<sup>24</sup> Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Op. cit

existe con la medida cuya constitucionalidad se analiza) en el derecho a un nivel de vida adecuado consignado en el artículo 11 del PIDESC, norma frente a la cual el Comité de DESC concluye que *“las personas mayores deberían lograr satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, ingresos, cuidados y autosuficiencia, entre otras. También deben desarrollarse políticas que favorezcan la permanencia en sus hogares por medio del mejoramiento y la adaptación de sus viviendas.”*<sup>25</sup>

Existen además, otros instrumentos, convenios y declaraciones internacionales que si bien no forman parte del bloque de constitucionalidad, son parámetros útiles y guías de interpretación frente a estos derechos como ya se ha establecido.

**La Resolución 46 de 1991 de la Asamblea General de las Naciones Unidas** adopta una serie de principios en materia de derechos de las personas de edad, los cuales recomienda incluir en sus programas nacionales. Tales principios son: independencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad en favor de las personas mayores. Con respecto a los cuidados, son concebidos a partir de una noción de integralidad que abarca varias aristas de su desarrollo humano. Con relación a las instituciones donde se les prestan cuidados, la Resolución 46 afirma:

*“13. Las personas de edad deberán tener acceso a medios apropiados de atención institucional que les proporcionen protección, rehabilitación y estímulo social y mental en un entorno humano y seguro.*

*14. Las personas de edad deberán poder disfrutar de sus derechos humanos y libertades fundamentales cuando residan en hogares o instituciones donde se les brinden cuidados o tratamiento, con pleno respeto de su dignidad, creencias, necesidades e intimidad, así como de su derecho a adoptar decisiones sobre su cuidado y sobre la calidad de su vida.”*<sup>26</sup>

**La Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos** firmada en 2002 por los países de la Comunidad Andina de Naciones, da cuenta de la voluntad conjunta de los Estados por *“cumplir y hacer cumplir los derechos y obligaciones que tienen como finalidad promover y proteger los derechos humanos de los adultos mayores.”*<sup>27</sup> Esta declaración además delimita algunas prioridades de acción de los gobiernos frente a los adultos mayores.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> *Ibíd.*

<sup>26</sup> Resolución 46 de 1991 de la Asamblea General de las Naciones Unidas

<sup>27</sup> Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Artículo 46.

<sup>28</sup> Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Artículo 47: Prestarán atención a

También se destaca el **Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento (Plan Madrid)** aprobado en 2002 en desarrollo de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, celebrada en Madrid. Este Plan, adoptado por 159 Estados, está dirigido a la promoción y protección de los derechos humanos de los ancianos, así como incluir el envejecimiento en las agendas globales. Se encuentra estructurado en torno a tres prioridades: las Personas de Edad y el Desarrollo, el Fomento de la Salud y el Bienestar en la Vejez y la Creación de un Entorno Propicio y Favorable.<sup>29</sup>

La **Declaración de Brasilia** adoptada en el marco de la Segunda Conferencia Regional Intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe en 2007, organizada por la CEPAL, manifiesta el compromiso de los países firmantes para la promoción, protección y garantía de los derechos de las personas de la tercera edad, en diversos frentes tales como salud, educación, trabajo, no discriminación, entre otros. En materia de la formulación de políticas públicas, la Declaración aboga por *“incorporar el tema del envejecimiento y darle prioridad en todos los ámbitos de las políticas públicas y programas, así como destinar y gestionar los recursos humanos, materiales y financieros para lograr un adecuado seguimiento y evaluación de las medidas puestas en práctica, diferenciando el área urbana y rural y reconociendo la perspectiva intergeneracional, de género, raza y etnia en las políticas y programas destinados a los sectores más vulnerables de la población en función de su condición económica y social”*.<sup>30</sup>

Es dentro de este marco normativo internacional que se encuadra la obligación del Estado de proteger a los adultos mayores en forma especial, deber que se materializa a través de los distintos programas sociales creados por el legislador y ejecutados por la Administración, que buscan garantizar plenamente su calidad de vida.

### 3.4.5. Marco normativo de protección de la vejez en Colombia

Aunque con anterioridad a 1975 se promulgaron leyes de asistencia

---

los siguientes temas prioritarios con miras a mejorar la promoción y protección de los derechos de los adultos mayores, en sus respectivas jurisdicciones y en el ámbito andino:

1. La protección a los adultos mayores contra toda forma de discriminación y de violencia, incluida la violencia familiar.
2. La facilitación de atención oportuna a los adultos mayores en las dependencias y servicios públicos y privados.
3. La participación de los adultos mayores y sus organizaciones en la toma de decisiones sobre asuntos públicos que les concierne.
4. La protección efectiva del derecho de los adultos mayores a la seguridad social, en particular en lo relativo a los derechos y garantías relacionados con la jubilación laboral.
5. La promoción de la participación e integración de los adultos mayores en la sociedad.

<sup>29</sup> Martin, Claudia et. al. Op. cit.

<sup>30</sup> CEPAL. Declaración de Brasilia. Numeral 7.

social y beneficencia pública, todas ellas se habían formulado de manera general. Es solo a partir de dicho año que se aprobó una ley específica para garantizar algunos derechos prestacionales a las personas de edad.

**3.4.5.1.** En efecto, con la **Ley 29 de 1975** el Congreso de la República otorgó facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para establecer la protección a la ancianidad y creó el Fondo Nacional de la Ancianidad Desprotegida, que se formaba por diversos tipos de apropiaciones, pero que no podía financiarse *“en ningún caso mediante la creación de nuevos gravámenes directos o indirectos.”*<sup>31</sup> Igualmente, se condicionaba la prestación de los servicios garantizados por esta ley a la admisión de la persona dentro del ancianato.

Con el **Decreto Ley 2011 de 1976** se desarrollan las facultades extraordinarias conferidas al Gobierno Nacional. A través del mismo, se creó un Consejo Nacional de Protección al Anciano y establecieron otras regulaciones pertinentes a la atención de los adultos mayores. Igualmente, se ordenó denominar a los hogares y ancianatos como Centros de Bienestar del Anciano (CBA).

Posteriormente, se promulgó la **Ley 48 de 1986**, por la cual se autorizó a las asambleas departamentales, concejos intendenciales, comisariales y del Distrito Capital, para la emisión de una estampilla pro-construcción, dotación y funcionamiento de los centros de bienestar del anciano. Es clave destacar el artículo 7 de la Ley 48, norma que garantiza ciertos derechos y servicios para los ancianos que no pasaran la noche en estos lugares. Dicho artículo establece:

*“Artículo 7°. En los centros de bienestar del anciano se dispondrá de servicios mínimos de terapia ocupacional y recreativa que permitan la atención de aquellos ancianos indigentes que no pernocten necesariamente en los centros, pero que reciban atención médica y alimenticia, puedan ejercitar allí sus facultades creativas en los campos de la pintura, artesanía, jardinería, confecciones, etc., todo de acuerdo con la reglamentación que sobre el particular establezca el Consejo Nacional de Protección al Anciano. Estos últimos serían centros abiertos de bienestar del anciano.”*

Más tarde, con la expedición del **Decreto 77 de 1987** (Estatuto de Descentralización), los Centros de Bienestar del Anciano quedan a cargo de los municipios y distritos.

Luego, a través de la **Ley 687 de 2001** se reformó la antigua Ley 48. En

---

<sup>31</sup> Artículo 8. Ley 29 de 1975.

la Ley 687 se comienza a hablar de los Centros de Vida y se autoriza a las asambleas departamentales y concejos distritales y municipales “*para señalar el empleo, la tarifa discriminatoria y demás asuntos inherentes al uso de la estampilla pro-dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, centros de la vida para la tercera edad en todas las operaciones que se realicen en sus entidades territoriales.*”<sup>32</sup> Igualmente, para aquellos centros en los que los ancianos indigentes no pernocten, se impone la obligación de garantizar “*el soporte nutricional, actividades educativas, recreativas, culturales y ocupacionales.*”<sup>33</sup>

Es importante referir la **Ley 1251 de 2008**, cuyo objeto es “*proteger, promover, restablecer y defender los derechos de los adultos mayores, orientar políticas que tengan en cuenta el proceso de envejecimiento, planes y programas por parte del Estado, la sociedad civil y la familia y regular el funcionamiento de las instituciones que prestan servicios de atención y desarrollo integral de las personas en su vejez*”<sup>34</sup>.

Esta norma define algunos conceptos importantes en materia de protección y garantía de derechos de personas de la tercera edad (art. 3), plantea una serie de principios rectores para su aplicación (art.4), y enuncia los derechos de los ancianos y los deberes de la sociedad para con ellos (art. 5 y 6). En su Título II define los lineamientos principales para trazar la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez. En su Título III, los requisitos para el funcionamiento de las instituciones prestadoras de servicios de atención y protección integral al adulto mayor. Para terminar, el Título IV se refiere al Consejo Nacional del Adulto Mayor.

En concreto, para el análisis de la cuestión cuya constitucionalidad se debate, es pertinente citar las definiciones de Centros de Protección Social para el Adulto Mayor, Centros de Día para adulto mayor e Instituciones de atención, consignadas en el artículo 3 de la Ley 1251 de 2008, cuyo concepto ha expresado el legislador así:

***“(...) Centros de Protección Social para el Adulto Mayor. Instituciones de protección destinadas al ofrecimiento de servicios de hospedaje, de bienestar social y cuidado integral de manera permanente o temporal a adultos mayores.***

***Centros de día para adulto mayor. Instituciones destinadas al cuidado, bienestar integral y asistencia social de los adultos mayores que prestan sus servicios en horas diurnas.***

***Instituciones de atención. Instituciones públicas, privadas o***

<sup>32</sup> Artículo 3. Ley 687 de 2001.

<sup>33</sup> Artículo 6. Ley 687 de 2001.

<sup>34</sup> Artículo 1. Ley 1251 de 2008.

*mixtas que cuentan con infraestructuras físicas (propias o ajenas) en donde se prestan servicios de salud o asistencia social y, en general, las dedicadas a la prestación de servicios de toda índole que beneficien al adulto mayor en las diversas esferas de su promoción personal como sujetos con derechos plenos.”<sup>35</sup>*

**3.4.5.2.** La **Ley 1276 de 2009** bajo estudio, modificó la Ley 687 de 2001. Esta ley pone el acento en la protección de los derechos de los adultos mayores a través de los Centros Vida *“como instituciones que contribuyen a brindarles una atención integral a sus necesidades y mejorar su calidad de vida”<sup>36</sup>.*

Esta norma establece por primera vez, con claridad la definición de Centro Vida, entendiendo por tal *“al conjunto de proyectos, procedimientos, protocolos e infraestructura física, técnica y administrativa orientada a brindar una atención integral, durante el día, a los Adultos Mayores, haciendo una contribución que impacte en su calidad de vida y bienestar”<sup>37</sup>* Son beneficiarios de estos centros, por disposición del legislador los adultos mayores de niveles I y II de SISBÉN *“o quienes según evaluación socioeconómica, realizada por el profesional experto, requieran de este servicio para mitigar condiciones de vulnerabilidad, aislamiento o carencia de soporte social.”<sup>38</sup>*

Igualmente, el artículo 11 de la Ley 1276 obliga a los Centros Vida a brindar una canasta mínima de servicios, conformada por alimentación, orientación psicosocial, atención primaria en salud, aseguramiento en salud, capacitación en actividades productivas, deporte, cultura, recreación, entre otros.<sup>39</sup>

Finalmente, en lo relativo a la financiación, el artículo 3 de la Ley 1276 determina los porcentajes del producto del recaudo de la estampilla que se destinarán a los Centros Vida y a los Centros de Bienestar del Anciano. El sostenimiento económico de estas instituciones quedó distribuido por el legislador así:

*“Artículo 3. Autorízase a las Asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales para emitir una estampilla, la cual se llamará Estampilla para el bienestar del Adulto Mayor, como recurso de obligatorio recaudo para contribuir a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de*

<sup>35</sup> Artículo 3. Ley 1251 de 2008.

<sup>36</sup> Artículo 1. Ley 1276 de 2009.

<sup>37</sup> Artículo 7. Ley 1276 de 2009.

<sup>38</sup> Artículo 6. Ley 1276 de 2009.

<sup>39</sup> Artículo 11. Ley 1276 de 2009.

*prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano y Centros de Vida para la Tercera Edad, en cada una de sus respectivas entidades territoriales. El producto de dichos recursos se destinará, como mínimo, en un 70% para la financiación de los Centros Vida, de acuerdo con las definiciones de la presente ley; y el 30% restante, a la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, sin perjuicio de los recursos adicionales que puedan gestionarse a través del sector privado y la cooperación internacional<sup>40</sup>”*

Por último, la **Ley 1315 de 2009** pretende establecer “*las condiciones mínimas que dignifiquen la estadía de los adultos mayores en los centros de protección, centros de día e instituciones de atención.*”<sup>41</sup> Esta ley conserva las definiciones dadas por la ley 1251 de 2008, pero impone algunos requisitos formales para el funcionamiento de los centros de día y de protección social.

Algunos de los requerimientos impuestos a estas instituciones se refieren a permiso de funcionamiento, instalaciones, personal idóneo (incluyendo el personal médico), entre otros. Dispone además la norma la vigilancia y el control que se ejerce sobre estas entidades. Igualmente, les impide recibir recursos del Estado si no cumplen con todas las previsiones dispuestas por la Ley 1315.

**3.4.5.3.** Finalmente, cabe señalar que el Gobierno Nacional adoptó por disposición de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, la política nacional de envejecimiento y vejez en diciembre de 2007. De acuerdo con el Ministerio de Protección Social, esta política recoge la participación de múltiples grupos de interés como: la academia, las asociaciones de personas mayores, las instituciones prestadoras de servicios sociales y de salud para las personas mayores, ministerios, institutos descentralizados y entidades territoriales. Toma en cuenta, además, lo propuesto en distintos escenarios internacionales en materia de envejecimiento, como las recomendaciones de las diferentes Asambleas Mundiales sobre Envejecimiento y de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), así como algunos instrumentos internacionales que reconocen derechos a los adultos mayores.<sup>42</sup>

Esta “Política Nacional de Envejecimiento y Vejez” se encuentra

<sup>40</sup> Artículo 3. Ley 1276 de 2009.

<sup>41</sup> Ley 1315 de 2009.

<sup>42</sup> Ministerio de Protección Social. Política Nacional de Envejecimiento y Vejez. Disponible en: <http://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/POL%C3%8DTICA%20NACIONAL%20DE%20ENVEJECIMIENTO%20Y%20VEJEZ.pdf>. Así mismo, esta Política Nacional tuvo como insumo el documento preparado por el Ministerio en conjunto con la Pontificia Universidad Javeriana, denominado “Envejecer en Colombia, Aportes para una política en Vejez y envejecimiento”

dirigida a toda la población colombiana, especialmente a los mayores de 60 años, enfatizando a su vez en aquella que se encuentra en condiciones de extrema pobreza, dependencia y vulnerabilidad social, económica, de género y étnica. *“Tiene como reto el envejecimiento demográfico, el envejecimiento femenino, la enfermedad, la discapacidad, la dependencia, la calidad de vida de las personas mayores, la exclusión social, el imaginario cultural adverso y las representaciones sociales discriminatorias del envejecimiento y la vejez, la erradicación del hambre y de la pobreza extrema en la población mayor en condiciones de vulnerabilidad”*<sup>43</sup>.

Esta política pública se encuentra además planteada con un enfoque diferencial que prioriza en la atención de personas con limitaciones físicas, sensoriales o mentales permanentes, mujeres en condición de pobreza extrema, personas indígenas, afrocolombianas o en situación de desplazamiento forzado.<sup>44</sup> De igual manera, se han planteado una serie de líneas estratégicas así como unas metas nacionales. Así las cosas, se señalan los siguientes ejes: **(i)** protección de los Derechos Humanos de las personas mayores, **(ii)** protección social integral, **(iii)** envejecimiento activo y **(iv)** formación del Talento Humano e Investigación.<sup>45</sup>

Del anterior recuento normativo, se observa que tanto la legislación como la política gubernamental, se orienta a la superación de la visión asistencialista del cuidado de la ancianidad, para pasar a entender y desarrollar las obligaciones del Estado frente a las personas de la tercera edad, con el fin de promover una verdadera integración a la vida activa y comunitaria, tal y como lo consagra el artículo 46 Superior.

### **3.5. EL MANDATO DE PROGRESIVIDAD Y NO REGRESIVIDAD EN MATERIA DE DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES**

**3.5.1.** La adopción del modelo de Estado Social de Derecho, su nueva concepción del individuo –individuo libre pero con necesidades- y su preocupación por la desigualdad material, conlleva el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) como derechos fundamentales.

**3.5.2.** La jurisprudencia constitucional<sup>46</sup> ha señalado que el reconocimiento de los DESC como derechos fundamentales ha implicado la reconceptualización de muchas de las instituciones políticas creadas o reconocidas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución de 1991. Por ejemplo, *“bajo el nuevo paradigma constitucional, el*

<sup>43</sup> Ibíd.

<sup>44</sup> Ibíd.

<sup>45</sup> Ibíd.

<sup>46</sup> C-372 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

*Legislador ya no goza de una discrecionalidad absoluta para regular y desarrollan asuntos relacionados con la garantía de los DESC; la Constitución le impone no sólo un mandato de desarrollo legislativo en estas materias<sup>47</sup>, sino también de progresividad y no regresión<sup>48</sup>, y de respeto por sus contenidos, los que han sido fijados por la Constitución, el bloque de constitucionalidad y el juez constitucional con el paso de los años<sup>49</sup>. Estos deberes se traducen, entre otras, en la obligación de adoptar leyes que contengan lineamientos de política pública dirigidos a garantizarlos en todas sus dimensiones, por su puesto, con fundamento en información relevante de carácter técnico, dada la complejidad que implica su satisfacción, no sólo por la intervención de distintos actores institucionales y la disposición de recursos económicos y humanos, entre otros”<sup>50</sup>.*

**3.5.3.** El principio de progresividad ha sido reconocido en diversos tratados internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad<sup>51</sup> y se traduce en *“la obligación del Estado de adoptar medidas, especialmente económicas y técnicas, para lograr gradual, sucesiva, paulatina y crecientemente la plena efectividad de los DESC reconocidos por los Estados. Esa progresividad en la satisfacción de los derechos implica para el Estado tanto apropiar el máximo de sus recursos como adoptar las medidas legislativas y de otro tipo para lograr su efectivo disfrute.”*<sup>52</sup>

El artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales –adoptado en 1966- dispone:

<sup>47</sup> Al respecto, en la sentencia T-772 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, la Corte afirmó: “Es así como la Constitución, al adoptar la fórmula del Estado Social de Derecho e incorporar un mandato de promoción de la igualdad material, impone un deber positivo de actuación a las autoridades, consistente en luchar por la erradicación de las desigualdades sociales existentes, hasta el máximo de sus posibilidades y con el grado más alto de diligencia, poniendo especial atención a la satisfacción de las necesidades básicas de quienes están en situación de precariedad económica. En este contexto, el Congreso juega un rol central, puesto que es el encargado, en tanto órgano democrático y representativo por excelencia, de formular las políticas sociales que serán adelantadas por el Estado en su conjunto, dentro de los parámetros trazados por la Constitución.”

En este mismo sentido, la Corte ha resaltado que el mandato de desarrollo progresivo de los DESC que se desprende de PIDESC no puede ser una excusa para la inacción del estado, particularmente del legislador (ver sentencia C-617 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

<sup>48</sup> Ver las sentencias SU-624 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-772 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-025 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>49</sup> Esta idea concuerda en cierta medida con el concepto de contenidos mínimos de los Desc que ha sido desarrollado, entre otras, en las sentencias C-251 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-617 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; T-025 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; y T-760 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>50</sup> C-372 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Sobre la necesidad de contar con información técnica relevante para poder diseñar una política pública coherente, comprensiva y eficaz, bien sea que sus lineamientos se recojan en una ley o en normas de menor jerarquía, la Corte se ha pronunciado, entre otras, en las sentencias T-772 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-025 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-760 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>51</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2.1. Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 26. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, denominado “Protocolo de San Salvador”, artículo 1.

<sup>52</sup> Sentencia C-372 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

*“Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.”*

El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en la Observación General No. 3, consideró que “(...) el concepto de realización progresiva constituye un reconocimiento del hecho de que la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales generalmente no podrá lograrse en un periodo corto de tiempo”, no obstante, ello no significa que los Estados no se encuentren obligados a adoptar medidas de manera inmediata; y por tanto, “(...) impone la obligación de moverse tan rápida y efectivamente como sea posible hacia la meta”, así como la adopción de medidas “(...) deliberadas, concretas y orientadas hacia el cumplimiento de las obligaciones reconocidas en el Pacto”.

De igual manera, el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos –suscrita en 1969- dispone:

**“Artículo 26. Desarrollo Progresivo**

*Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.”*

Una disposición muy similar a la del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se encuentra en el artículo 1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales –Protocolo de San Salvador-.

Se observa entonces que la comunidad internacional propende por el desarrollo gradual de los contenidos prestacionales de los derechos económicos, sociales y culturales, y proscribire regresiones en el goce efectivo de manera injustificada. Así, por ejemplo, el Principio 14 b) de

los Principios de Maastricht<sup>53</sup> señala que se produce una violación del Pacto con actuaciones tales como “*la derogación o suspensión de la legislación necesaria para el goce continuo de un derecho económico, social y cultural del que ya se goza*”. Otros eventos en los que se presenta una situación regresiva fueron descritos en la sentencia C-507 de 2008 de la siguiente manera:

*“... la disminución del radio de protección de un derecho social. En otras, se ha referido a la violación de esta garantía constitucional, por la disminución de los recursos públicos invertidos en la satisfacción de un derecho social<sup>54</sup> o el aumento significativo del costo para la persona de escasos recursos que está en proceso de acceder al derecho<sup>55</sup>. En otro tipo de decisiones la Corte ha reiterado la aplicación del principio de progresividad y la prohibición de regresividad cuando se está frente a sectores especialmente vulnerables de la población<sup>56</sup>.”* (Negrillas fuera del texto)

**3.5.4.** El mandato de progresividad implica varios tipos de obligaciones para el Estado.<sup>57</sup> De un lado, se halla la de mejorar los resultados de las políticas públicas en términos de goce efectivo de los derechos. De otro lado, desde el punto de vista normativo, el Estado debe introducir normas que extiendan la satisfacción de los derechos y debe abstenerse de modificar la normativa vigente para limitar, suprimir o restringir los derechos o garantías ya reconocidas.<sup>58</sup>

Ello implica entonces deberes concretos para el Estados referidos a la adopción de un plan de acción o un programa para la ampliación de los contenidos prestacionales del derecho con miras a lograr su goce efectivo. Al respecto, la Corte señaló lo siguiente en la sentencia **T-595 de 2002**<sup>59</sup>: “(...) lo mínimo que debe hacer [la autoridad responsable] para proteger la prestación de carácter programático derivada de la

<sup>53</sup> Sobre las obligaciones extraterritoriales de los Estados en el área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>54</sup> Sentencia C-1165 de 2000.

<sup>55</sup> Cf. Sentencia T-1318 de 2005.

<sup>56</sup> Así por ejemplo, en la sentencia T-025 de 2004, sobre los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado por la violencia, la Corte indicó que los derechos sociales, económicos y culturales consagrados en la Constitución imponían al Estado, el “deber de abstenerse de adelantar, promover o ejecutar políticas, programas o medidas ostensiblemente regresivos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, que conduzcan clara y directamente a agravar la situación de injusticia, de exclusión o de marginación que se pretende corregir, sin que ello impida avanzar gradual y progresivamente hacia el pleno goce de tales derechos”.

<sup>57</sup> Ver Christian Courtis. “La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios”. En: Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales. Buenos Aires: Centro de Asesoría Legal (CEDAL) y Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), 2006.

<sup>58</sup> Courtis asegura: “En este sentido –no empírico sino normativo-, para determinar que una norma es regresiva, es necesario compararla con la norma que ésta ha modificado o sustituido, y evaluar si la norma posterior suprime, limita o restringe derechos o beneficios concedidos por la anterior.” P. 4. Más adelante sostiene: “Al comparar una norma anterior con una posterior, el estándar de juicio de regresividad normativa consiste en evaluar si el nivel de protección que ofrece el ordenamiento jurídico ante una misma situación de hecho ha empeorado.” P. 6.

<sup>59</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

*dimensión positiva de [un derecho fundamental] en un Estado Social de Derecho y en una democracia participativa, es, precisamente, contar con un programa o con un plan encaminado a asegurar el goce efectivo de sus derechos”.*<sup>60</sup> De igual manera, comprende la prohibición de disminuir o desviar sensiblemente los recursos públicos invertidos en la satisfacción de un derecho.<sup>61</sup> En tercer lugar, proscribiremos aumentar significativamente el costo para acceder a un servicio necesario para garantizar un derecho, especialmente para las personas de escasos recursos.<sup>62</sup> En cuarto lugar, el principio obliga al Estado a no incrementar los requisitos para la satisfacción del respectivo derecho.<sup>63</sup>

Cabe señalar que este principio no implica una prohibición absoluta de adoptar medidas regresivas; se trata de una prohibición *prima facie*, pues tales medidas pueden tener lugar al amparo de la Carta, siempre y cuando se encuentren debidamente justificadas en términos de realización de otros derechos fundamentales y después de un exhaustivo análisis de las otras opciones disponibles<sup>64</sup>. En este sentido, en la sentencia C-1141 de 2008<sup>65</sup>, la Corte precisó que la cláusula de no retroceso en definitiva supone que una vez logrados ciertos avances en la concreción de los derechos, “(...) *las condiciones preestablecidas no pueden ser desmejoradas sin el cumplimiento de una rigurosa carga justificativa por las autoridades competentes.*”<sup>66</sup> (Resaltado fuera del texto)

En consecuencia, las medidas regresivas deben sujetarse a un escrutinio de constitucionalidad más estricto que otras decisiones legislativas, que además comprenda una comparación con los estándares de protección anteriores, es decir, el juicio de constitucionalidad de estas medidas incluye también un examen de evolución cronológica de las garantías

---

<sup>60</sup> La Corte agregó en la misma sentencia “(...) el Estado puede a través de sus órganos competentes definir la magnitud de los compromisos que adquiere con sus ciudadanos con miras a lograr dicho objetivo y, también, puede determinar el ritmo con el cual avanzará en el cumplimiento de tales compromisos. Sin embargo, estas decisiones públicamente adoptadas deben ser serias, por lo cual han de estar sustentadas en un proceso decisorio racional que estructure una política pública susceptible de ser implementada, de tal manera que los compromisos democráticamente adquiridos no sean meras promesas carentes de toda vocación de ser realizadas. Así, cuando tales compromisos han sido plasmados en leyes y representan medidas indispensables para asegurar el goce efectivo de derechos fundamentales, los interesados podrán exigir por vía judicial el cumplimiento de las prestaciones correspondientes.” Esta postura fue reiterada en la sentencia T-760 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. La Corte expresó en esta oportunidad: “En consecuencia, se desconocen las obligaciones constitucionales de carácter prestacional y programático, derivadas de un derecho fundamental, cuando la entidad responsable de garantizar el goce de un derecho ni siquiera cuenta con un programa o con una política pública que le permita avanzar progresivamente en el cumplimiento de sus obligaciones correlativas.”

<sup>61</sup> Ver sentencia C-1165 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>62</sup> Ver sentencia T-1318 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>63</sup> Por ejemplo, los requisitos para acceder a derechos pensionales. Ver sentencias C-789 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-428 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo. También ver sentencia C-372 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

<sup>64</sup> Sentencia C-372 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

<sup>65</sup> M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>66</sup> “La prohibición de regresividad ha sido aplicada por la Corte Constitucional, entre otras en las siguientes sentencias: T-595 de 2002, T-025 de 2004, SU-388 de 2005, T-1030 de 2005, T-884 de 2006 y C-991 de 2004.”

asociadas al derecho correspondiente.<sup>67</sup> Así, como se indicó en la sentencia C-671 de 2002<sup>68</sup>, para que una medida regresiva pueda considerarse ajustada a la Carta, “(...) *las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social prestacional*”. Además, con fundamento en la Observación General No. 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en este mismo fallo, la Corporación precisó que para justificar medidas regresivas “(...) *el Estado tiene que demostrar que esas medidas eran necesarias y que ‘se han aplicado tras el examen exhaustivo de todas las alternativas posibles’*”.

La jurisprudencia constitucional ha desarrollado un test de constitucionalidad para determinar si una medida es regresiva. La Sentencia C-536 de 2012<sup>69</sup>, analizó y condensó los parámetros adoptados por la Corporación para el efecto.

Allí se dijo que el test de constitucionalidad de las medidas regresivas en materia de derechos sociales se compone de tres elementos: estudio de la posible regresividad, examen de la afectación de los contenidos mínimos intangibles de los derechos sociales y análisis de la justificación.

En este orden de ideas, el primer paso habilitante para efectos de desplegar el control de constitucionalidad, es determinar si la medida objeto de control es efectivamente regresiva. La regresividad, en palabras de la Corte, “*implica que la disposición demandada modifica las condiciones normativas que le preexisten, ya sea porque reduce el “radio de protección de un derecho social”, disminuye “los recursos públicos invertidos en [su] satisfacción”, aumente “el costo para acceder al derecho”, o en términos generales, la tal disposición “retrocede, por cualquier vía, el nivel de satisfacción de un derecho social”*”.<sup>70</sup>

Para ello es necesario adelantar un cotejo entre la norma de la disposición demandada y la norma que se afectaría con dicho cambio normativo. Para la Corte, el escrutinio constitucional comprende “*una comparación con los estándares de protección anteriores, es decir, el*

---

<sup>67</sup> La doctrina internacional defiende esta conclusión. Por ejemplo, Courtis asegura: “La obligación de no regresividad agrega a las limitaciones vinculadas con la racionalidad, otras limitaciones vinculadas con criterios de evolución temporal o histórica: aún siendo racional, la reglamentación propuesta por el legislador o por el Poder Ejecutivo no puede empeorar la situación de reglamentación del derecho vigente. desde el punto de vista del alcance y ampliación de su goce.” Cfr. Christian Courtis. “La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios”. En: Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales. Buenos Aires: Centro de Asesoría Legal (CEDAL) y Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), 2006. P. 22.

<sup>68</sup> M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>69</sup> M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

<sup>70</sup> Hipótesis todas recogidas en la consideración 5.6.1, Sentencia C-507 de 2008, ya citada.

*juicio de constitucionalidad de estas medidas incluye también un examen de evolución cronológica de las garantías asociadas al derecho correspondiente.*<sup>71</sup> Sólo si la medida es efectivamente regresiva, se continuará con el análisis de la medida.

La Sentencia C-532 de 2012 establece que una vez establecido el carácter regresivo de la medida, la Corte debe examinar si ésta desconoce o no, los contenidos mínimos intangibles de los derechos sociales. Sobre el particular consideró que *“no existen reglas generales en los tratados internacionales, ni en la Jurisprudencia de esta Corte que precisen cuál es el contenido mínimo intangible de los derechos sociales. Este análisis debe hacerse caso por caso, consultando la naturaleza de cada derecho, las garantías reconocidas por los tratados internacionales que los desarrollan, la doctrina del Comité para la vigilancia del PIDESC y, sobre todo, el régimen constitucional de cada uno de ellos. Así, unas serán las reglas aplicables para definir, por ejemplo, el contenido mínimo del derecho al trabajo, otras el de la seguridad social, y unas diferentes en relación con el derecho a la educación o a la vivienda. En el caso de la Sentencia C-038 de 2004, la Corte consideró que las reformas a las garantías del derecho al trabajo no desconocían los contenidos mínimos del derecho al trabajo como “el salario mínimo y el principio de favorabilidad en la interpretación de las normas laborales” o “la prohibición de discriminación laboral o la jornada máxima de ocho horas”, tal y como estas habían sido precisadas en la Constitución y en los tratados internacionales pertinentes.*<sup>72</sup> En el mismo sentido, en la Sentencia C-228 de 2011 la Corte consideró que la reforma a los requisitos para acceder a la pensión de vejez en el caso de los aviadores civiles, a pesar de ser regresivas, no afectaba la garantía de “los derechos adquiridos” entendida como un contenido mínimo inalterable del derecho a la seguridad social.<sup>73</sup>

Finalmente, el tercer elemento del test es la justificación de la medida regresiva. Si se comprueba que una medida es regresiva, debe la Corporación analizar si el legislador dio cuenta de las razones por las cuales rompió el mandato de progresividad. Los Tratados Internacionales establecen criterios para estudiar si una razón alegada por el legislador es o no admisible. Así, el PIDESC y el Protocolo a la CADH en materia de derechos sociales, consideran que las restricciones a los derechos sociales solamente podrán ser introducidas mediante leyes formales *“promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general”* y en la medida *“en que no contradigan el propósito y razón”* de los derechos sociales (art. 4 del Protocolo de San Salvador) o que *“sea[n] compatible[s] con la naturaleza de esos derechos”* (art. 4 del

<sup>71</sup> Consideración 2.6.8, Sentencia C-372 de 2011, ya citada.

<sup>72</sup> Ver consideraciones 19 y 21, Sentencia C-038 de 2005, ya citada.

<sup>73</sup> Consideración 3.2.5, Sentencia C-228 de 2011.

PIDESC). En este sentido, el Comité PIDESC ha indicado que *“las medidas de carácter deliberadamente retroactivo (...) requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto.”*<sup>74</sup>

Por otro lado, la jurisprudencia constitucional ha impuesto un test estricto de proporcionalidad si se llega a comprobar que la medida adoptada por el legislador es efectivamente regresiva. Es por ello que se requiere que el Legislador demuestre que, con la medida restrictiva, persigue *“una finalidad constitucionalmente imperiosa”*, que es *“adecuada y necesaria”* y que es *“estrictamente proporcional en términos costo beneficio”*.<sup>75</sup> También ha considerado, como criterio para determinar la justificación, que la medida regresiva haya sido adoptada *“luego de un análisis serio de las distintas alternativas posibles dentro de las cuales la escogida resulta ser la menos costosa para el conjunto de derechos que se encuentren involucrados”*, siempre que esté soportada en *“razones ciertas, claras, suficientes y contundentes.”*<sup>76</sup> O también que las medidas regresivas *“fueron cuidadosamente estudiadas y justificadas, y representan medidas adecuadas y proporcionadas para alcanzar un propósito constitucional de particular importancia”* bajo la premisa de que *“no es necesario que la restricción promueva todos los derechos [del PIDESC].”*<sup>77</sup> Igualmente, la Corte ha considerado que las medidas regresivas *“no se encuentran justificadas cuando en el trámite legislativo no fueron discutidas las razones por las cuales la medida regresiva era necesaria, o cuando no fueron estudiadas otras alternativas menos lesivas, porque por ejemplo, no “existen reportes sobre la existencia de un debate, en el curso del trámite legislativo de[la disposición demandada]” o no “existan datos precisos sobre la real afectación [del contenido del derecho en cuestión].”*<sup>78</sup> O debido a que *“no se vislumbra que la medida promueva la realización de otros derechos fundamentales”* y que la misma *“no fue acompañada de ninguna justificación de porqué (sic) una medida menos lesiva no podía emplearse para el propósito de descongestión judicial.”*<sup>79</sup>

Una vez señalados los elementos del test de constitucionalidad de las medidas regresivas en materia de derechos sociales, pasa la Corte a resolver el problema jurídico del caso. Debe la Corte entonces determinar si el artículo 3 de la Ley 1276 de 2009 es inconstitucional

<sup>74</sup>Consideración 10, Observación General 3, sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1º del artículo 2 del Pacto) E/1991/23.

<sup>75</sup>Consideración 2.5.9.6, Sentencia C-444 de 2009 (que consideró regresiva e injustificada, por no superar el test de proporcionalidad y no desvirtuar así la presunción de inconstitucionalidad, la disposición que eliminó la norma que exigía póliza de estabilidad y calidad de vivienda nueva para las viviendas de interés social).

<sup>76</sup>Consideración 5.6.3, Sentencia C-507 de 2008, ya citada.

<sup>77</sup>Consideraciones 25 y 30, Sentencia C-038 de 2004, ya citada.

<sup>78</sup>Consideración 5.6.3, Sentencia C-507 de 2008, ya citada.

<sup>79</sup>Consideración 3.4.7, Sentencia C-372 de 2001, ya citada.

por desconocer el mandato de no progresividad y no regresividad en relación con la protección de los derechos de la personas de la tercera edad.

### **3.6. CASO CONCRETO**

A la Sala le corresponde analizar, en primer lugar, si el legislador, al modificar la distribución del valor recaudado por la estampilla para el bienestar del adulto mayor, asignando un 30% para los Centros de Bienestar del Anciano y un 70% para los Centros de Vida, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 1276 de 2009, desconoció el mandato de no regresividad en materia de derechos económicos, sociales y culturales de las personas de la tercera edad.

En segundo lugar, deberá estudiarse si la disposición incurre en una vulneración del derecho a la igualdad (art. 13) y a la protección especial al adulto mayor (artículo 46), al otorgar un privilegio injustificado a los Centros Vida en relación con los Centros de Bienestar del Anciano, mediante una distribución más favorable para los primeros. Para el actor, los Centros de Bienestar del Anciano requieren un mayor financiamiento en razón a que sus usuarios carecen de un núcleo familiar y se encuentran en situación de calle o sin sitio de habitación, y por ello, el reparto de los recursos de la estampilla previsto en la ley acusada, lesiona el especial trato que deben recibir esos adultos mayores.

Para resolver este problema jurídico, la Corporación reitera que el Estado, la sociedad y la familia deben concurrir para la protección y asistencia de las personas de la tercera edad, así como para la promoción de su integración a la vida activa y comunitaria.

En este orden de ideas, debe reiterarse que la atención integral a la vejez no es asunto exclusivo del ámbito doméstico, sino por el contrario, es un deber también a cargo del Estado colombiano. A ello es que se refiere el artículo 46 Superior cuando dispone que el Estado concurrirá a la protección de los adultos mayores. La verdadera efectividad de los derechos de las personas de la tercera edad, parte de la superación de la idea simplemente asistencialista de su cuidado, o peor aún, de considerar la obligación constitucional del Estado, como un acto de beneficencia.

Por el contrario, el órgano estatal debe adoptar una política pública de atención integral a la vejez en asuntos tales como la salud, tanto mental y física, la alimentación adecuada, su cuidado profesional, la relación intergeneracional, la garantía de unos ingresos que permitan disfrutar de su retiro, el deporte, la cultura, la recreación, la no discriminación, entre otros. En este punto, es importante traer nuevamente a colación tanto la

Resolución 46 de 1991 de la Asamblea General de las Naciones Unidas como la Declaración de Brasilia, en donde se insta a los Estados firmantes a *“incorporar el tema del envejecimiento y darle prioridad en todos los ámbitos de las políticas públicas y programas, así como destinar y gestionar los recursos humanos, materiales y financieros para lograr un adecuado seguimiento y evaluación de las medidas puestas en práctica, diferenciando el área urbana y rural y reconociendo la perspectiva intergeneracional, de género, raza y etnia en las políticas y programas destinados a los sectores más vulnerables de la población en función de su condición económica y social”*.<sup>80</sup>

Procede entonces la Sala a resolver los cargos presentados por el ciudadano demandante.

### **3.7. EL ARTÍCULO 3 DE LA LEY 1676 DE 2009 NO CONTIENE UNA MEDIDA REGRESIVA**

Como se señaló al hacer un recuento de la jurisprudencia sobre la prohibición de regresividad, la Corporación ha utilizado como herramienta de análisis, el llamado test de constitucionalidad de las medidas regresivas que se compone de tres elementos: la determinación del carácter regresivo de la norma, en caso que la respuesta sea afirmativa, se procede a establecer si la misma afecta los contenidos mínimos intangibles de los derechos sociales y por último se estudia si la regresión esté justificada.

El primero de estos pasos es fundamental para continuar con el juicio. En efecto, sólo si se demuestra que la medida es regresiva se procederá a analizarse si se afecta o no los mínimos intangibles y la justificación de la medida.

Es por ello que en el presente asunto, en primer lugar, debe la Corporación determinar si la medida es en realidad regresiva. Para el efecto, se analizará el cambio normativo entre la Ley 687 de 2001 y la Ley 1276 de 2009. Es necesario, tal y como se dijo en las consideraciones de esta providencia, adelantar un cotejo entre la norma de la disposición demandada y la norma que se afectaría con dicho cambio normativo. Así, el escrutinio constitucional comprende *“una comparación con los estándares de protección anteriores, es decir, el juicio de constitucionalidad de estas medidas incluye también un examen de evolución cronológica de las garantías asociadas al derecho correspondiente.”*<sup>81</sup>

#### **3.7.1. La estampilla para el bienestar del adulto mayor fue creada a través de la**

<sup>80</sup> CEPAL. Declaración de Brasilia. Numeral 7.

<sup>81</sup> Consideración 2.6.8, Sentencia C-372 de 2011, ya citada.

Ley 48 de 1986 que autorizó en su artículo 1 a las asambleas departamentales, a los entonces consejos intendenciales y comisariales y al Consejo 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.”*

Es pertinente señalar que la jurisprudencia constitucional, retomando la posición del Consejo de Estado, específicamente en la Sentencia C-768 de 2010<sup>82</sup>, ha dicho sobre la naturaleza jurídica de las estampillas:

*“las estampillas han sido definidas por la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>83</sup> como tributos dentro de la especie de “tasas parafiscales”, en la medida en que participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales, pues constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunas operaciones o actividades que se realizan frente a organismos de carácter público; son de carácter excepcional en cuanto al sujeto pasivo del tributo; los recursos se revierten en beneficio de un sector específico; y están destinados a sufragar gastos en que incurran las entidades que desarrollan o prestan un servicio público, como función propia del Estado.*

*La “tasa” si bien puede corresponder a la prestación directa de un servicio público, del cual es usuario el contribuyente que se beneficia efectivamente, también puede corresponder al beneficio potencial por la utilización de servicios de aprovechamiento común, como la educación, la salud, el deporte, la cultura, es decir, que el gravamen se revierte en beneficio social. Las primeras se definen como tasas administrativas en cuanto equivalen a la remuneración pagada por los servicios administrativos y, las segundas, como tasas parafiscales que son las percibidas en beneficio de organismos públicos o privados, pero no por la prestación de un servicio propiamente dicho, sino por contener un carácter social.*

*Entonces, las “estampillas”, dependiendo de si se imponen como medio de comprobación para acreditar el pago del servicio público recibido, tendrán el carácter de administrativas; o de parafiscales, si corresponden al cumplimiento de una prestación social que se causa a favor de la entidad nacional o territorial como sujeto impositivo fiscal.*

---

<sup>82</sup> M.P. Juan Carlos Henao Pérez

<sup>83</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 5 de octubre de 2006. Expediente 14527

Posteriormente, mediante la Ley 687 de 2001 se señaló nuevamente la posibilidad de emisión de la estampilla para dotar los Centros de Bienestar y Vida del adulto mayor:

*“ARTÍCULO 1. Autorícese a las Asambleas Departamentales, a los Concejos Distritales y Municipales para emitir una estampilla como recurso para contribuir a la dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano y centros de vida para la tercera edad en cada una de sus respectivas entidades territoriales.”*

De igual manera, el artículo 4 de la Ley 687 disponía que el recaudo de la estampilla se distribuiría en los distritos y municipios de su jurisdicción en proporción directa, al número de ancianos indigentes que atendiera el ente distrital o municipal en sus Centros de Bienestar del Anciano.

Se observa entonces que mediante la Ley 687 de 2001, el legislador reiteró que el producto de la estampilla sería aplicado en su totalidad a la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano e instituciones y Centros Vida, sin consagrar una distribución específica de los mencionados recursos.

- 3.7.2.** El proyecto que dio origen a la Ley 1276 de 2009 fue presentado por iniciativa parlamentaria e institucionaliza los Centros Vida con el objeto de atender a los adultos mayores de los niveles I y II de SISBEN, brindar una atención integral a sus necesidades y mejorar su calidad de vida.

La creación de estos Centros Vida, tal y como se desprende de la exposición de motivos, se enmarca en un nuevo modelo de atención a la tercera edad, ya no circunscrito a cubrir los requerimientos básicos de la ancianidad sin techo, sino de generar espacios de satisfacción integral de las necesidades de las personas de la tercera edad no sólo de aquella sin sitio de habitación, sino también de la población ubicada en los niveles I y 2 del SISBEN. En este orden, el artículo 7, literal c, de la Ley 1276 de 2009 define dicha atención integral como *“el conjunto de servicios que se ofrecen al Adulto Mayor, en el Centro Vida, orientados a garantizarle la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, interacción social, deporte, cultura, recreación y actividades productivas, como mínimo”*.

Como beneficiarios de estos Centros, el artículo 6 dispone que serán, de forma gratuita, los adultos mayores de niveles I y II de SISBÉN o quienes según evaluación socioeconómica, realizada por el profesional

experto, requieran de este servicio para mitigar condiciones de vulnerabilidad, aislamiento o carencia de soporte social. De igual manera, estos centros tienen la obligación de prestar servicios de atención gratuita a los ancianos indigentes, que no pernocten necesariamente en dichas instituciones, a través de los cuales se garantiza el soporte nutricional, actividades educativas, recreativas, culturales y ocupacionales y los demás servicios mínimos establecidos en esa ley. También podrán disfrutar de los servicios las personas de la tercera edad con un nivel socio económico más alto, siempre y cuando se paguen unas tarifas mínimas. (Artículo 13)

De igual manera, el artículo 11 impone como canasta básica de servicios que debe ofrecer estos Centros Vida, 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 intergeneracionales, 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.”*

En cuanto a la creación de los Centros Vida, el artículo 12 consagra que la entidad territorial los organizará de tal manera que se asegure su funcionalidad y un trabajo interdisciplinario en función de las necesidades de los adultos mayores; y contará, como mínimo, con el talento humano necesario para atender la dirección general y las áreas de alimentación, salud, deportes, recreación y ocio productivo, garantizando el personal que hará parte de estas áreas para asegurar una atención de alta calidad y pertinencia, de acuerdo con los requisitos que establece, para el talento humano de este tipo de centros, el Ministerio de la Protección Social.

- 3.7.3.** En relación con el problema jurídico que ocupa la atención de la Sala, el artículo 3 modifica el artículo 1 de la Ley 687 de 2001, y dispone que el producto de la estampilla para el bienestar del adulto mayor se destinará, como mínimo, en un 70% para la financiación de los Centros Vida, de acuerdo con las definiciones de la presente ley; y el 30% restante, a la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, sin perjuicio de los recursos adicionales que puedan gestionarse a través del sector privado y la cooperación internacional. La disposición establece:

*“Artículo 3°. Modifícase el artículo 1° de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así: Autorízase a las Asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales para emitir una estampilla, la cual se llamará Estampilla para el bienestar del Adulto Mayor, como recurso de obligatorio recaudo para contribuir a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de*

*programas de prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano y Centros de Vida para la Tercera Edad, en cada una de sus respectivas entidades territoriales. El producto de dichos recursos se destinará, como mínimo, en un 70% para la financiación de los Centros Vida, de acuerdo con las definiciones de la presente ley; y el 30% restante, a la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, sin perjuicio de los recursos adicionales que puedan gestionarse a través del sector privado y la cooperación internacional.”*

La exposición de motivos da cuenta de la finalidad que persigue la Ley 1276 de 2009 cuyo objeto es la ampliación el recaudo por este concepto y fortalecer la inversión con recursos de la estampilla hacia los Centros de Vida, como nueva manera de entender la atención integral al adulto mayor. En la Gaceta 652 de 2007 (Exposición de motivos del Proyecto de Ley 057/2007 Cámara, 301 /08 Senado) consta lo siguiente:

*“En la tercera edad las condiciones de vulnerabilidad se agudizan las dificultades para conseguir un ingreso, los problemas de salud, la escasa aceptación social y la falta de espacios propicios para su interacción social, distintos a los tradicionales ancianatos que no siempre son aceptados por la carga emocional que significan y por conducir a mayores niveles de marginalidad familiar y social. No obstante, el proyecto de ley que estamos presentado, no niega la necesidad de los Asilos o Ancianatos, cuando las condiciones sociales de la persona no permitan su acceso a los Centros Vida por carecer de sitios en donde pernoctar, sin prohibir el acceso de estas personas a los Centros Vida en la búsqueda de servicios integrales, durante el día.*

*Para hacer frente de manera integral a este problema social que está golpeando a la sociedad colombiana, se propone la creación, dotación y puesta en marcha, en Colombia, de manera obligatoria, de los Centros Vida, que ofrezcan durante el día, un espacio propicio para el esparcimiento, rehabilitación, actividad física, cultural y recreativa de nuestros mayores.*

*Se conciben como espacios donde la tercera edad recibe durante el día, atención básica en alimentación, salud, incluyendo la promoción, la prevención, la consulta de medicina general, odontológica y la rehabilitación básica, además de orientación psicológica y psicosocial que les permita incrementar su nivel de bienestar y la calidad de vida que en esta etapa tiende a deteriorarse. También se incluyen las actividades lúdico-recreativas, deportivas y culturales, acordes*

*con las condiciones de esta población; además del ocio productivo y el desarrollo de actividades que eventualmente les permitan conseguir ingresos. El acceso a Internet será necesario en los Centros Vida, toda vez que a través de la Web se ofrece un valioso apoyo a las personas de la tercera edad, a través de comunidades virtuales que contribuyen a mejorar su calidad de vida.*

*A pesar de que la ley faculta a las entidades territoriales para crear la Estampilla Pro anciano hasta por un valor del 5% del presupuesto de la respectiva entidad, no todos los municipios y departamentos la tienen establecida. La propuesta se orienta a ser de obligatorio cumplimiento la adopción de la estampilla a nivel nacional, a ser igualmente obligatorio, alcanzar como mínimo el 5% del valor del presupuesto de cada entidad territorial y a invertir el 40% de lo recaudado en la financiación de los ¿Centros Vida¿ para la tercera edad, con un apoyo financiero proporcional al número de potenciales beneficiarios, por parte del nivel departamental. El ente territorial será autónomo al definir los mecanismos a través de los cuales recolectará estos recursos y los rubros que quedarán sujetos a este cobro, de tal manera que les permitan alcanzar, cuanto menos el 5% de su presupuesto anual.*

*El proyecto de ley se orienta a modificar, en algunos artículos, la Ley 687 de 2001, sobre la ¿Estampilla Pro Anciano¿ por una ley de bienestar integral para los adultos mayores de Colombia, donde sus derechos fundamentales queden amparados y financiados a través de intervenciones integrales a cargo de las entidades territoriales.*

*El concepto de Centro Vida hace referencia a la organización de un sistema de atención integral a la tercera edad, durante el día, proporcionándole los servicios básicos que requiere para mejorar sustancialmente, su calidad de vida, teniendo a su alcance, no solamente los satisfactores de sus necesidades básicas, sino que todos aquellos que le hagan recuperar o fortalecer su autoestima y sentirse apreciados, útiles y respetados por el entorno social.*

*En Colombia, estamos en mora de definir una política integral de Estado para el Adulto Mayor, donde se desarrolle una nueva cultura hacia este grupo poblacional, que más allá de la mera asistencia social, reivindique su importante papel dentro de la familia y la comunidad.*

*Varios entes territoriales, por iniciativa propia, como lo hizo*

*el municipio de Bucaramanga en el año 2002, han organizado estos Centros Vida, dentro del concepto moderno de apoyo integral a la tercera edad, con excelentes resultados y niveles de cobertura; pero siempre se encuentran obstáculos de índole financiera en el desarrollo de estas iniciativas, que requieren una decidida voluntad política, que a su vez se traduzca en recursos que permitan su viabilidad y lo que es más importante, su sostenibilidad.”*

**3.7.4.** Se observa entonces que el legislador buscó con la expedición de la Ley 1276 de 2009: **(i)** adoptar un nuevo esquema de atención al adulto mayor no circunscrito a la satisfacción de sus necesidades básicas, sino bajo un concepto de cuidado integral de la vejez, a través de los denominados Centros Vida, **(ii)** prestar dicha atención integral no solamente a las personas de la tercera edad sin sitio de habitación, sino a la población adulta de los estratos vulnerables clasificados en los niveles I y II del SISBEN, así mismo podrán participar usuarios de diferente niveles socioeconómicos con un pago mínimo y **(iii)** establecer en todos los municipios la estampilla pro anciano, para fortalecer las fuentes de financiación del cuidado de la vejez, por cuanto algunas entidades territoriales no la han adoptado, en otras palabras, hacerla obligatoria.

Por otro lado, tal y como aportó el Ministerio de Salud en su intervención, la institucionalización y regulación de los Centros Vida, busca la ampliación de cobertura a los adultos mayores que a pesar de tener sitio de habitación, se encuentran en una condición socioeconómica vulnerable y con gran cantidad de necesidades básicas insatisfechas. En efecto, en las estadísticas presentadas por la cartera de Salud, se señala que el último censo del DANE del año 2005 muestra que sólo el 1% de las personas mayores de 60 años en el país, habitan en los tradicionales ancianatos, y por el contrario, el 20% viven solas, sin el apoyo que la edad requiere. Sobre el particular adujo: *“Según el censo 2005, en los lugares de alojamiento especial habita el 1% de la población con 60 y más años del país (36.000 personas de 3.7 millones). La gran mayoría de estos residentes están en aéreas urbanas, entre ellos hay más mujeres que hombres y los diferenciales por departamento son importantes, las áreas más urbanizadas tienen mayores coberturas.”*

En este orden de ideas, era necesaria la implementación de espacios que permitieran la interacción del adulto mayor, distinto a los lugares tradicionales de atención.

Se observa entonces que a diferencia de lo señalado por el accionante, la reforma introducida por la Ley 1276 de 2009 no restringe ni recorta la atención del adulto mayor, sino por el contrario: **(i)** adopta un nuevo paradigma de atención a la ancianidad superando la visión simplemente asistencialista de su cuidado, **(ii)** amplía la cobertura no sólo frente a

aquellos que se encuentran en situación de pobreza extrema, indigencia o sin sitio de habitación sino también a aquellos clasificados en los niveles I y II del SISBEN, así como demás población mayor que desee participar en los programas con pagos mínimos por los servicios. De igual manera, debe ponerse de presente que los servicios ofrecidos tanto por los Centros Vida como los Centros de Bienestar del Anciano no son excluyentes, y como lo señala expresamente la Ley 1276 de 2009 en los primeros será obligatorio, en especial, el cuidado de los ancianos en indigencia y (iii) fortalece las fuentes de recursos para los Centros Vida como instituciones en donde las personas de la tercera edad son atendidas durante el día y que deben ofrecer una visión integral de cuidado de la vejez. Es preciso observar que dicho fortalecimiento de recursos también se predica de los Centros de Bienestar del Anciano, en tanto se hace obligatoria la estampilla en todos los municipios, y se les asigna un porcentaje determinado.

Es por ello que no es posible afirmar que el artículo 3 de la Ley 1276 de 2009 contenga una medida regresiva en materia de protección de los derechos económicos, sociales y culturales, y por tanto, no se presenta el presupuesto del básico del debate constitucional en relación con la violación del principio de progresividad. La creación de los Centros Vida persigue adoptar un nuevo paradigma de política pública de atención a la vejez no sólo dirigida a la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas de las personas de la tercera edad más pobres, sino a la integración social de todos los adultos mayores con énfasis en la población más vulnerable.

### **3.8. NO SE PRESENTA VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA IGUALDAD**

Pasa entonces la Corte a analizar el segundo cargo propuesto por el demandante referido a la violación del principio de igualdad. Como lo ha desarrollado la jurisprudencia de esta Corporación, previo a efectuar el test de igualdad, debe estudiarse si los grupos objeto de comparación se encuentran en una misma situación de hecho. Ello es presupuesto indispensable para analizar si dicho trato diferenciado se encuentra justificado, si cuenta con finalidad, si es adecuado, proporcional y no sacrifica otros principios constitucionales.

- 3.8.1.** La situación de los Centros de Bienestar del Anciano como la de los Centros Vida, puede ser objeto de comparación. En efecto, (i) las dos instituciones tienen como objeto prestar servicios de cuidado y de satisfacción de necesidades a la población adulta mayor y (ii) la referida población se encuentra en alto grado de vulnerabilidad. En otras palabras, el objeto de las dos instituciones es permitir al Estado desarrollar la obligación constitucional de la protección a la vejez consagrada en el artículo 46 Superior, y por ello, las dos destinan el

recaudo de los recursos de la de la “estampilla para el adulto mayor” al cuidado de la tercera edad.

Pese a que las situaciones son efectivamente comparables, la Sala encuentra que el trato diferente establecido en el artículo 3 de la Ley 1276 de 2009 se encuentra justificado.

En efecto, la disposición busca finalidades importantes por cuanto la Ley 1276 de 2009: **(i)** adopta un nuevo paradigma de atención a la ancianidad, **(ii)** amplía la cobertura no sólo frente a aquellos que se encuentran en situación de pobreza extrema, indigencia o sin sitio de habitación sino también a aquellos clasificados en los niveles I y II del SISBEN y demás población que lo requiera y **(iii)** fortalece las fuentes de recursos tanto para los Centros Vida como para los Centros de Bienestar del Anciano, en tanto se hace obligatoria la estampilla en todos los municipios.

Para cumplir estas finalidades, el artículo 3 acoge un sistema de financiación acorde con estos nuevos objetivos. Esto implica un cumplimiento de la obligación constitucional consagrada en el artículo 46 Superior que establece que el Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. De igual manera, obliga a garantizar la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.

La medida es efectivamente conducente para promover estos objetivos y es idónea para alcanzar el fin propuesto por la norma con un importante grado de probabilidad. Así, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley 1276 de 2009 **(i)** la fijación del destino de los recursos permite cumplir las nuevas responsabilidades asignadas a los Centros Vida, entendiéndoles como un *“conjunto de proyectos, procedimientos, protocolos e infraestructura física, técnica y administrativa orientada a brindar una atención integral, durante el día, a los Adultos Mayores, haciendo una contribución que impacte en su calidad de vida y bienestar (Literal a del artículo 7 de la Ley 1276 de 2009)”* y **(ii)** el establecimiento obligatorio de la estampilla efectivamente aumenta el volumen de los recursos disponibles para financiar la política pública del envejecimiento a través de los Centros Vida y los Centros de Bienestar del Anciano.

En este mismo orden de ideas, el trato es proporcionado si se comparan las exigencias y las obligaciones los Centros de Bienestar del Anciano y los Centros Vida.

Los Centros de Bienestar del Anciano fueron creados a partir del Decreto 2011 de 1976. En el artículo 12 de dicha normatividad se señala

que son cuatro las prioridades de aquellas instituciones, la de ofrecer albergue, vestuario, alimentación y recreación.

**ARTÍCULO 12.** *El Gobierno, por medio de los centros de bienestar del anciano o de otras instituciones afines de ayuda y protección, tanto en los aspectos económicos-financieros como médicos-científicos, prestará los siguientes servicios:*

*a) El de albergue, con el cual se entiende el alojamiento que reúna los requisitos mínimos de comodidad y ambiente adecuados para el bienestar físico, mental y social del anciano, de acuerdo con las normas arquitectónicas determinadas por el Ministerio de Salud.*

*b) El de vestuario, que comprende la ropa de uso personal, los tendidos de cama, las toallas y los demás elementos de aseo diario, y que serán suministrados por la institución correspondiente.*

*c) El de alimentación, que deberá ser suficiente en cantidad y calidad, de acuerdo con normas dietéticas que establezca el Ministerio de Salud.*

*d) El de recreación, para el cual los centros de bienestar dispondrán de locales, zonas verdes e implementos necesarios.*

De otra parte, el artículo 11 de la Ley 1276 de 2009 asigna a los Centros Vida las siguientes obligaciones en relación con el cuidado de la vejez: alimentación, orientación psicosocial, atención primaria en salud, aseguramiento en salud, capacitación en actividades productivas, deporte, cultura y recreación, suministrado por personas capacitadas, encuentros intergeneracionales, en convenio con las instituciones educativas oficiales, promoción del trabajo asociativo de los adultos mayores para la consecución de ingresos, promoción de la constitución de redes para el apoyo permanente de los adultos mayores, uso de Internet, auxilio exequial mínimo de 1 salario mínimo mensual vigente, de acuerdo con las posibilidades económicas del ente territorial. La norma dispone:

**Artículo 11.** *Modificase el artículo 6° de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así. 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 intergeneracionales, 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.*

Es decir, los parámetros para la distribución de los recursos previstos en el artículo 3 de la Ley 1276 de 2009 responden a una metodología de financiación acorde con las nuevas competencias que serán desarrolladas por los Centros Vida dentro del esquema de atención integral. En este orden de ideas, los Centros de Vida ofrecen una amplia gama de servicios; mientras que el servicio diferente prestado por los Centros de Bienestar del Anciano es el de alojamiento.

Así mismo, la referida distribución responde al número de personas a las que se encuentra dirigida la atención en los Centros Vida si se compara con la de los Centros de Bienestar del Anciano. En los primeros no sólo se trata de ancianos indigentes (que también serán atendidos durante el día en los Centros Vida), sino de aquellas personas de la tercera edad de los niveles I y II del SISBEN, y los adultos mayores de una mejor condición socioeconómica. Se recuerda nuevamente lo señalado por el Ministerio de Salud en su intervención, en donde se demuestra que sólo 1% de la población con más de 60 años habita en Centros de Bienestar del Anciano.

También debe considerarse que la medida no sacrifica otros valores y principios constitucionales y por el contrario, adopta un nuevo paradigma de atención a la ancianidad superando la visión simplemente asistencialista de su cuidado, permitiendo su integración social. En este orden de ideas, con dicha política pública los derechos de la población mayor son garantizados en mayor medida, no sólo porque la población indigente y sin sitio de habitación también disfrutará de los servicios de los llamados Centros Vida, sino porque se amplía la cobertura a otros beneficiados. De otra parte, no es cierto que se prive de la financiación a los Centros Vida, quienes recibirán un porcentaje obligatorio de la estampilla.

Por todo lo anterior se concluye: **(i)** el artículo 3 de la Ley 1276 de 2009, no restringe sino amplía la protección a las personas de la tercera edad, y por tanto, no puede predicarse su naturaleza regresiva y **(ii)** el tratamiento diferente otorgado por el legislador a los Centros de Atención del Anciano se encuentra justificado.

**3.8.2.** No obstante, no puede ignorarse la trascendental función que cumplen los Centros de Bienestar del Anciano en el cuidado de la población más vulnerable de este grupo de especial protección, como lo son los ancianos en extrema pobreza, en indigencia y sin lugar de habitación.

En otras palabras, a pesar que el artículo 3 de la Ley 1276 de 2009 no

resulta inconstitucional por cuanto el legislador, dentro su amplio margen de configuración, determinó un esquema de financiación de los llamados Centros Vida para atender la política pública de atención integral de la ancianidad y ampliar su cobertura, ello no puede traducirse en una desatención o desfinanciación de los servicios de alojamiento y demás cuidados de la población mayor indigente, en extrema pobreza y sin sitio de habitación, que ofrecen, por ejemplo, los Centros de Bienestar del Anciano.

En efecto, el artículo 46 de la Constitución impone una responsabilidad expresa y dispone que el Estado “*garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia*”.

De igual manera, la jurisprudencia constitucional ha enfatizado la especial situación de los adultos mayores en estado de extrema pobreza o indigencia y ha considerado que “*Entre quienes se encuentran en situación de extrema pobreza, merecen especial atención los ancianos indigentes, adultos mayores que se encuentran en estas circunstancias: i) no tienen ingresos o que los perciben en cuantía inferior al salario mínimo mensual; ii) su cobertura de seguridad social es limitada o inequitativa o no la tiene; y iii) debido a sus altos índices de desnutrición sus condiciones de vida se ven agudizadas, siendo muy vulnerables pues sus capacidades están disminuidas y no tienen muchas oportunidades de mejorar su condición*”.<sup>84</sup>

Es por ello que la existencia de los Centros Vida no puede implicar una desatención o desfinanciación de los servicios de alojamiento y demás cuidados de la población mayor indigente, en extrema pobreza y sin sitio de habitación. De igual manera, cabe señalar que, no obstante se encuentra demostrado que las medidas legislativas adoptadas por el artículo 3 de la Ley 1276 de 2009 no son regresivas, ello no impide que un adulto mayor que encuentre vulnerados o restringidos sus derechos fundamentales frente a situación particular, por ejemplo, en relación con el derecho al alojamiento de los ancianos indigentes, pueda interponer las acciones constitucionales pertinentes, dentro de las que se encuentran, claro está, la acción de tutela como mecanismo de control concreto de constitucionalidad.

### 3.9. CONCLUSIONES

Correspondió a la Sala determinar si el artículo 3 de la Ley 1276 de 2009 contenía una medida regresiva en la garantía y goce de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de la tercera edad. El ciudadano demandante consideraba que el cambio de

---

<sup>84</sup> Sentencia C-1036 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas Hernández

distribución de los recursos de la estampilla para el bienestar del adulto mayor, asignándose un mayor porcentaje a los Centros Vida frente a los Centros de Bienestar del Adulto Mayor, no era acorde con las funciones asignadas a cada uno de ellos. De igual manera, se estudió si el referido cambio normativo generaba un desconocimiento del derecho a la igualdad, consecuencia del establecer una distribución de los recursos de la estampilla más favorable para los Centros Vida que para los Centros de Bienestar.

Para resolver el problema jurídico, la Corporación señaló que la atención integral a la vejez no es asunto exclusivo del ámbito doméstico, sino por el contrario, es un deber también a cargo del Estado colombiano. Es por ello que debe existir una política pública de cuidado de la ancianidad que las garantice el goce efectivo de sus derechos, así como su integración a la sociedad.

La Corporación consideró que, contrario a lo señalado por el ciudadano, el artículo 3 de la Ley 1276 de 2009 no restringe sino que amplía la protección a las personas de la tercera edad, y por tanto, no puede predicarse su naturaleza regresiva. En efecto, el legislador buscó con la expedición de la Ley 1276 de 2009: **(i)** adoptar un nuevo esquema de atención al adulto mayor no circunscrito a la satisfacción básicas de sus necesidades, sino bajo un concepto de cuidado integral de la vejez, a través de los denominados Centros Vida, **(ii)** prestar dicha atención integral no solamente a las personas de la tercera edad sin sitio de habitación, sino a la población adulta de los estratos vulnerables clasificados en el nivel I y II del SISBEN y otros según su capacidad de pago y **(iii)** establecer en todos los municipios la estampilla pro anciano, para fortalecer las fuentes de financiación del cuidado de la vejez, por cuanto algunas entidades territoriales no la habían adoptado.

De otra parte, se dijo que la distinción hecha por el legislador se encuentra justificada en las nuevas funciones asignadas a los llamados Centros Vida, y al número de potenciales beneficiarios, es razonable y proporcionada.

Sin embargo, la Sala sostuvo que la existencia de los Centros Vida no puede implicar una desatención o desfinanciación de los servicios de alojamiento y demás cuidados de la población mayor indigente, en extrema pobreza y sin sitio de habitación. De igual manera, cabe señalar que, no obstante se encontró que las medidas legislativas adoptadas por el artículo 3 de la Ley 1276 de 2009 no son regresivas, ello no impide que un adulto mayor que encuentre vulnerados o restringidos sus derechos fundamentales frente a situación particular, por ejemplo, en relación con el derecho al alojamiento de los ancianos indigentes, pueda interponer las acciones constitucionales pertinentes,

dentro de las que se encuentran, claro está, la acción de tutela como mecanismo de control concreto de constitucionalidad.

#### 4. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, **la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia**, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE

**PRIMERO.-** Declararse **INHIBIDA** para decidir de fondo, en relación con los artículos 1, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 y 13 de la Ley 1276 de 2009, por ineptitud sustantiva de la demanda.

**SEGUNDO.-** Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 3 de la Ley 1276 de 2009, por los cargos estudiados en la presente providencia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA  
Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO  
Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO  
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada

JORGE IVAN PALACIO PALACIO  
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB  
Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General