LEY 2055 DE 2020

# LEY 2055 DE 2020

D.O. 51.433, septiembre 10 de 2020

por medio de la cual se aprueba la “Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores”, adoptada en Washington, el 15 de junio de 2015.

**El Congreso de Colombia**

Visto el texto de la **“Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores”, adoptada en Washington, el 15 de junio de 2015.**

(Para ser transcrito: Se adjunta copia fiel y completa de la versión en español del texto de la Convención, publicado en la página web oficial de la Organización de Estados Americanos y certificado por la Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Tratados de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, documento que consta de diez (10) folios.)

El presente Proyecto de Ley consta de veintitrés (23) folios

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 137 DE 2019

*por medio de la cual se aprueba la “Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores”, adoptada en Washington, el 15 de junio de 2015.*

## EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Visto el texto de la *"Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores", adoptada en Washington, el 15 de junio de 2015*".

[Para ser transcrito: Se adjunta copia fiel y completa de la versión en español del texto de la Convención, publicado en la página web oficial de la Organización de Estados Americanos y certificado por la Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Tratados de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, documento que consta de diez (10) folios].

El presente Proyecto de ley consta de veintitrés (23) folios.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY

*por medio de la cual se aprueba la "Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores", adoptada en Washington, el 15 de junio de 2015.*

Honorables Senadores y Representantes:

En nombre del Gobierno nacional y en cumplimiento de los artículos 150 números 16, 189 2, y 224 de la Constitución Política, presentamos a consideración del Honorable Congreso de la República el Proyecto de ley *por medio de la cual se aprueba la "Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores", adoptada en Washington, el 15 de junio de 2015.*

**1. ANTECEDENTES**

La *"Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores"* tuvo origen en la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, realizada en Puerto España, Trinidad y Tobago, en abril de 2009. En esta reunión se suscribió una Declaración de Compromiso que buscó, entre otros, incluir los temas de vejez en la agenda de las políticas públicas de la región, y exponer el interés de elaborar una convención interamericana sobre derechos de las personas adultas mayores1.

A partir de ese momento, los Estados Miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) iniciaron un proceso de diálogo, que se reflejó en sucesivas resoluciones de la Asamblea General adoptadas entre 2009 y 2013.

Adicionalmente, desde 2011, la OEA configuró un Grupo de Trabajo sobre la protección de los derechos de las personas mayores. Su primer resultado fue la entrega, en 2011, de un Informe en el que se analizó la situación de las personas mayores en las Américas, así como la efectividad de los instrumentos universales y regionales de derechos humanos vinculantes, relacionados con este grupo social. Una vez alcanzada esta meta, el Grupo de Trabajo preparó un borrador de la Convención Interamericana para la Promoción y Protección de los Derechos de las Personas Adultas Mayores2.

El Grupo, bajo la Presidencia Pro Témpore de Argentina, realizó seis reuniones formales de. trabajo para elaborar la primera versión del proyecto de la Convención, la cual se llevó al Consejo Permanente de la OEA. La Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ofrecieron asistencia técnica permanente, hasta que la labor del Grupo de Trabajo finalizó en 2015.

Las negociaciones del proyecto de Convención se dividieron en tres etapas:

i) La primera ronda de negociaciones se adelantó entre septiembre de 2012 y mayo de 2013, tiempo en el cual se realizaron 19 reuniones formales y 8 reuniones informales del Grupo de

Trabajo. Luego en la Cuadragésima Segunda Asamblea General de la OEA, se extendió el mandato del Grupo de Trabajo para continuar con la negociación del proyecto de Convención3.

ii) La segunda etapa de negociaciones, del 5 de septiembre de 2013 al 9 de mayo de 2014, se caracterizó por un nuevo examen a profundidad de los contenidos del proyecto de Convención y por la organización interna para el debate del texto. Con la Presidencia Pro Témpore de Panamá, se realizaron 12 reuniones formales y 2 informales, y se contó además con la revisión del proyecto de Convención por parte del Departamento de Derecho Internacional de la OEA y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Sin embargo, pese a los avances en la negociación, países como Chile, Colombia y Perú plantearon una presunta duplicidad de contenidos dentro del proyecto de Convención con respecto a la "*Convención Americana de Derechos Humanos*", así como con otros tratados internacionales4.

iii) La tercera etapa inició el 17 de octubre de 2014, con la Presidencia Pro Témpore de Chile, y concluyó el 15 de mayo de 2015, con la Presidencia Pro Témpore de Panamá. Durante este período se trabajó un texto que procuraba subsanar las duplicidades previamente identificadas, con el propósito de facilitar la aprobación del proyecto de instrumento en el marco de la Asamblea General de la OEA a realizarse en Asunción, Paraguay.

A fin de debatir la nueva propuesta, se realizaron 19 reuniones formales, 2 reuniones informales y una reunión de expertos en abril de 2015, en Washington D.C. Al concluir el período de sesiones de la Asamblea, todos los artículos del proyecto de Convención quedaron cerrados y aprobados, aunque algunos de ellos se mantuvieron *ad referendum* de algunos Estados. El 19 de mayo de 2015, el Consejo Permanente estableció el Comité de Redacción para revisar el texto en los cuatro idiomas oficiales de la OEA. Un mes después, la *"Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores"* fue aprobada por la Asamblea General de la OEA5.

El proceso al interior de Colombia, que inició en 2012, estuvo liderado por el Ministerio de Relaciones Exteriores que realizó un trabajo de consultas interinstitucionales para la negociación del texto de la Convención. A través de la mesa interinstitucional, se adelantó un trabajo altamente productivo que se extendió hasta 2015.

Una vez aprobada la Convención en el seno de la OEA, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia adelantó un proceso de consultas interinstitucionales sobre la pertinencia y viabilidad de proceder con la adhesión de Colombia a la Convención, en el marco del cual fueron requeridas las siguientes 21 entidades del orden nacional:

-Ministerio de Hacienda y Crédito Público (consultado en 2015 y 2018)

-Ministerio de Justicia y del Derecho (consultado en 2015 y 2018)

-Ministerio del Interior (consultado en 2015 y 2018)

-Ministerio de Salud y Protección Social (consultado en 2015 y 2018)

Ministerio del Trabajo (consultado en 2015 y 2018)

-Ministerio de Educación Nacional (consultado en 2015 y 2018)

-Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (consultado en 2015 y 2018)

Ministerio de las TIC (consultado en 2015 y 2018)

-Ministerio de Cultura (consultado en 2015 y 2018)

-Ministerio del Transporte (consultado en 2015 y 2018)

-Departamento Nacional de Planeación (consultado en 2015 y 2018)

-Departamento Administrativo Nacional de Estadística (consultado en 2015 y 2018)

-Unidad de Atención y Reparación de Víctimas (consultada en 2015 y 2018)

-Defensoría del Pueblo (consultada en 2015 y 2018)

-Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (consultada en 2015 y 2018)

-Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (consultada en 2015 y 2018)

-Ministerio de Defensa Nacional (consultado en 2018)

-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (consultado en 2018)

-Ministerio de Minas y Energía (consultado en 2018)

-Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (consultado en 2018).

-Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (consultado en 2018)

Como resultado de las consultas interinstitucionales realizadas, el Ministerio de Relaciones Exteriores concluyó que no obraban objeciones por parte de ninguna entidad frente al proceso de adhesión de Colombia a la “Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores”6.

## 2. CONVENCIÓN INTERAMERICANA SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS MAYORES

Este apartado resume la Convención y presenta la Ley 1251 de 2008, *Modificada por la Ley 1850 de 2017,* "*por medio de la cual se establecen medidas de protección al adulto mayor en Colombia, se modifican las Leyes 1251 de 2008, 1315 de 2009, 599 de 2000 y 1276 de 2009, se penaliza el maltrato intrafamiliar por abandono y se dictan otras disposiciones*", *publicada en el* ***Diario Oficial*** número 50.299 de 19 de julio de 2017, así como la Política Colombiana de Envejecimiento Humano y Vejez 2014-2024.

La "*Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores"* desarrolla, entre otros, los principios de autonomía, independencia, igualdad y no discriminación e integra, especifica y sistematiza un catálogo de derechos fundamentales, políticos, sociales, económicos y culturales de las personas adultas mayores concordantes con los protegidos por la Constitución Política de Colombia.

Este instrumento tiene el objeto de promover, proteger y asegurar el reconocimiento y el pleno goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor, a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad.

Está compuesta por 7 capítulos y 41 artículos. El primer capítulo presenta el objeto, ámbito de aplicación y definiciones, seguido de los principios generales y los deberes generales de los Estados parte. El cuarto precisa los derechos protegidos, seguido de la toma de conciencia social, mecanismos de seguimiento y disposiciones finales acerca de la vigencia en cada uno de los Estados Parte.

Los 15 principios generales (capítulo II) están centrados en el desarrollo basado en los derechos humanos, en el curso de vida con equidad' e igualdad de género, la protección integral y la atención preferencial, a saber: a) la promoción y defensa de los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor; b) la valorización de la persona mayor, su papel en la sociedad y contribución al desarrollo; c) la dignidad, independencia, protagonismo y autonomía de la persona mayor; d) la igualdad y no discriminación; e) la participación, integración e inclusión plena y efectiva en la sociedad; f) el bienestar y cuidado; g) la seguridad física, económica y social; h) la autorrealización; í) la equidad e igualdad de género y enfoque de curso de vida; j) la solidaridad y fortalecimiento de la protección familiar y comunitaria; k) el buen trato y la atención preferencial; l) el enfoque diferencial para el goce efectivo de los derechos de la persona mayor; m) el respeto y valorización de la diversidad cultural; n) la protección judicial efectiva, y o) la responsabilidad del Estado y participación de la familia y de la comunidad en la integración activa, plena y productiva de la persona mayor dentro de la sociedad, así como en su cuidado y atención, de acuerdo con su legislación interna.

Frente a los deberes de los Estados Parte (capítulo III), establece el compromiso de salvaguardar los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor sin discriminación de ningún tipo a través de la adopción de medidas orientadas a: a) prevenir, sancionar y erradicar aquellas prácticas como aislamiento, abandono, sujeciones físicas prolongadas, hacinamiento, expulsiones de la comunidad, la negación de nutrición, infantilización, tratamientos médicos inadecuados o desproporcionados, entre otras, y todas aquellas que constituyan malos tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes que atenten contra la seguridad e integridad de la persona mayor; b) acelerar o lograr la igualdad de hecho de la persona mayor, así como asegurar su plena integración social, económica, educacional, política y cultural; c) tomar medidas de naturaleza legislativa, administrativa, judicial, presupuestaria y de cualquier otra índole, incluido un adecuado acceso a la justicia a fin de garantizar a la persona mayor un trato diferenciado y preferencial en todos los ámbitos; d) asegurar el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales; sin perjuicio de las obligaciones que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional, cuando lo consideren en el marco de la cooperación internacional; e) la promoción de instituciones públicas especializadas en la protección y promoción de los derechos de la persona mayor y su desarrollo integral; f) la promoción de la más amplia participación de la sociedad civil y de otros actores sociales, en particular de la persona mayor, en la elaboración, aplicación y control de políticas públicas y legislación dirigida a la implementación de la presente Convención, y g) la recopilación de información adecuada, incluidos datos estadísticos y de investigación, que le permitan formular y aplicar políticas, a fin de dar efecto a la presente Convención.

Así mismo, reconoce como protegidos 28 derechos en la vejez (capítulo IV), que incluyen: 1) Igualdad y no discriminación por razones de edad, 2) a la vida y a la dignidad en la vejez, 3) a la independencia y a la autonomía, 4) a la participación e integración comunitaria, 5) a la seguridad y a una vida sin ningún tipo de violencia, 6) a no ser sometido a tortura ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, 7) a brindar consentimiento libre e informado en el ámbito de la salud, 8) a recibir servicios de cuidado a largo plazo, 9) a la libertad personal, 10) a la libertad de expresión y de opinión y al acceso a la información, 11) a la nacionalidad y a la libertad de circulación, 12) a la privacidad y a la intimidad, 13) a la seguridad social, 14) al trabajo, 15) a la salud, 16) a la educación, 17) a la cultura, 18) a la recreación, 19) al esparcimiento y al. deporte, 20) a la propiedad, 21) a la vivienda, 22) a un medio ambiente sano, 23) a la accesibilidad y a la movilidad personal, 24) políticos, 25) de reunión y de asociación, 26) a protección ante situaciones de riesgo y emergencias humanitarias, 27) a igual reconocimiento como persona ante la ley, y 28) al acceso a la justicia.

En cuanto a la toma de conciencia (Capítulo V) sobre la protección de los derechos protegidos en la vejez, insta a los Estados a divulgar la Convención impulsando acciones de promoción de los derechos y empoderamiento de la persona mayor, así como evitar el

lenguaje e imágenes estereotipadas sobre la vejez, desarrollar programas para sensibilizar a la población sobre el proceso de envejecimiento y sobre la persona mayor fomentando su participación y de sus organizaciones en el diseño y formulación de dichos programas, así como una cultura positiva sobre el envejecimiento. Resalta la importancia de la inclusión de contenidos que propicien la comprensión y reconocimiento de la etapa del envejecimiento en los planes y programas de estudios de los diferentes niveles educativos, así como en las agendas académicas y de investigación, y el reconocimiento de la experiencia, la sabiduría, la productividad y la contribución al desarrollo que la persona mayor brinda a la sociedad.

El Mecanismo de Seguimiento (Capítulo VI) dispuesto en la Convención está integrado por una Conferencia de Estados Parte y un Comité de Expertos. Este Mecanismo quedará constituido cuando se haya recibido el décimo instrumento de ratificación o adhesión7. Las funciones de la secretaría de este Mecanismo serán ejercidas por la Secretaría General de la OEA, que convocará la primera reunión de la Conferencia de Estados Parte dentro de los noventa días de haberse constituido el Mecanismo de Seguimiento.

La Conferencia dé Estados Parte es el órgano principal del Mecanismo de Seguimiento, está integrada por los Estados Parte en la Convención y tiene la función de dar seguimiento al avance de los Estados Parte en el cumplimiento de los compromisos emanados de la Convención, así como a las actividades desarrolladas por el Comité de Expertos y formular recomendaciones con el objetivo de mejorar el funcionamiento, las reglas y procedimientos de dicho Comité ; elaborar su reglamento y aprobarlo por mayoría absoluta; recibir, analizar y evaluarlas recomendaciones del Comité de Expertos y formular las observaciones pertinentes, promover el intercambio de experiencias, buenas prácticas y la cooperación técnica entre los Estados Parte y resolver cualquier asunto relacionado con el funcionamiento del Mecanismo de Seguimiento.

La primera reunión de seguimiento será presidida por un representante del Estado que haya depositado el primer instrumento de ratificación o adhesión de esta Convención8, y las siguientes reuniones serán convocadas por el Secretario General de la OEA a solicitud de cualquier Estado Parte, con la aprobación de dos tercios de los mismos. En ellas podrán participar como observadores los demás Estados Miembros de la Organización.

El Comité de Expertos estará integrado por expertos designados por cada uno de los Estados Parte en la Convención y tiene como funciones: colaborar en el seguimiento al avance de los Estados Parte en la implementación de la Convención, a través del análisis técnico de los informes periódicos presentados por los Estados Parte (el primero se presenta al año y posteriormente cada cuatro años), y presentar recomendaciones para el cumplimiento progresivo de la Convención. La primera reunión la convoca el Secretario General de la OEA dentro de los noventa días de haberse constituido el Mecanismo de Seguimiento.

La Convención prevé un sistema de peticiones individuales que permite a cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más

Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos, presentar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos peticiones que contengan denuncias o quejas relacionadas con la violación de alguno de los artículos de la Convención por un Estado Parte.

Finalmente, en las disposiciones generales (Capítulo VII) se regula lo relativo a la firma, ratificación, adhesión y entrada en vigor de la Convención. Después de que entre en vigor, todos los Estados Miembros de la Organización que no la hayan firmado estarán en posibilidad de adherirse a la Convención (como es el caso de Colombia). Igualmente, establece que la Convención está sujeta a ratificación por parte de los Estados signatarios de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales. Los instrumentos de ratificación o adhesión se depositarán en la Secretaría General de la OEA.

La cláusula sobre entrada en vigor dispone que la misma produciría efectos el trigésimo día a partir de la fecha en que se hubiera depositado el segundo instrumento de ratificación o adhesión en la Secretaría General de la OEA. Cada Estado que se quiera hacer Parte podrá formular reservas a la Convención en el momento de su firma, ratificación o adhesión, siempre que no sean incompatibles con el objeto y fin de la Convención y versen sobre una o más de sus disposiciones específicas. Cualquier Estado Parte podrá denunciarla mediante notificación escrita dirigida al Secretario General de la OEA. Transcurrido un año contado a partir de la fecha de depósito del instrumento de denuncia, la Convención cesará en sus efectos para dicho Estado, permaneciendo en vigor para los demás Estados Parte. La denuncia no eximirá al Estado Parte de las obligaciones impuestas por la presente Convención con respecto a toda acción u omisión ocurrida antes de la fecha en que la denuncia haya entrado en vigor.

En términos prácticos, la *"Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores"* entró en vigor el 11 de enero de 2017, luego de ser ratificada por Uruguay y Costa Rica. Posteriormente, en 2017 fue ratificada además por Bolivia, Argentina y Chile, países que hicieron el depósito del instrumento de ratificación ante la OEA en el mismo año. En 2018, El Salvador fue el sexto país en hacer parte de la Convención (mediante adhesión), y, por último, Ecuador se adhirió al instrumento el 21 de marzo de 2019. Por medio del acto de ratificación, estos siete países se obligan a su cumplimiento y asumen las obligaciones y los deberes de respetar y proteger los derechos humanos.

## 3. NECESIDAD Y CONVENIENCIA DE LA ADHESIÓN DE COLOMBIA A LA CONVENCIÓN

### 3.1. Condiciones económicas, sociales y culturales de las personas adultas mayores en Colombia9

De acuerdo con datos preliminares del Censo Nacional de Población y Vivienda Colombia 2018, se estima que nuestro país cuenta con 48.2 millones de habitantes, de los cuales el 13.4% corresponde a personas de 60 años o más, esto equivale a un total de 6.097 millones

de personas10. Los resultados preliminares del Censo 2018, también evidencian el incremento del índice de envejecimiento, el cual pasó de 20,5 en 2005 a 40,9 en 2018. Esto implica que por cada 100 personas menores de 15 años hay 41 personas de 65 años o más.

Adicionalmente, la velocidad del envejecimiento o tiempo transcurrido en el conjunto de una sociedad para que el grupo de las personas de 65 años o más pase de una proporción del 7% al 15%, para Colombia es de tan solo 20 años, proceso que comenzó en 2017 y finalizará en 2037, fecha a partir de la cual la sociedad colombiana estará plenamente envejecida11.

En este contexto, las principales condiciones económicas, sociales y culturales de las personas adultas mayores en Colombia fueron evidenciadas por la Encuesta Nacional de Salud y Envejecimiento (SABE) Colombia-2015, realizada por las Universidades del Valle y de Caldas, con financiación del Ministerio de Salud y Protección Social e interventoría de Colciencias12. Los principales resultados encontrados sobre caracterización socioeconómica de las personas de 60 años o más en Colombia evidencian disparidades por posición social, condición étnica y entre mujeres y hombres, las cuales se relacionan a su vez con variables como zona de residencia, sexo, edad, etnia, estado civil, educación, afiliación a salud, estrato socioeconómico, ingresos, gastos y ocupación.

En forma general, se observó una proporción mayor de mujeres que de hombres en el total nacional. La feminización del envejecimiento fue más evidente en Bogotá y en las ciudades principales, con índices de entre 110 y 140 mujeres por cada 100 hombres mayores de 60 años. Por zona de residencia se observó que la mayor proporción de personas adultas mayores residen en la zona urbana (78.1%). En la zona rural predominan las personas de piel oscura (35%) en comparación con la zona urbana donde las personas con piel clara residen en mayor proporción (84.5%).

Según sexo, se encontró mayor proporción de hombres con color de piel oscura (54.2%). Al indagar por estrato, los hombres residentes en estrato 5-6 representan la menor proporción {28.7%) en relación con las mujeres que pertenecen a este mismo estrato (71.3%). Entre las ciudades principales, Barranquilla presentó el mayor número de mujeres (63.4%) y solamente 36.6% de población masculina. De otro lado, un poco más de la mitad de la población adulta mayor se encuentra en pareja, ya sea casada (38,8%) o en unión libre (14,7%). Una mayor proporción de hombres vive en pareja (68,5%) en comparación con las mujeres (38,9%). Entre las mujeres, 33,0% eran viudas; 13,3% separadas y 14,8% solteras.

En la encuesta SABE Colombia, se hizo medición de la variable étnico-racial de tres maneras: autorreconocimiento étnico, pertenencia a grupos étnicos y evaluación del color de piel del participante. Por autorreconocimiento étnico, la población se clasificó como blanca (30;2%) o mestiza (46.2%), principalmente.

De otra parte, según pertenencia a grupos étnicos, 74”1% de los participantes no se clasificó

como parte de algún grupo étnico; 1,4% respondió que no sabía y 4,7% no respondió a esta pregunta. De quienes respondieron. sobre la pertenencia a un grupo étnico, 9,7% se identificó como indígenas, 9,5% como afrocolombianos y menos del 1% se clasificó como rom, raizales o palenqueros.

Adicionalmente, a partir del uso de la paleta de colores (1 a 11 en color de piel) se construyeron tres categorías que mostraron que 54,2% fueron clasificados por el encuestador con color de piel claro (1-3 en paleta), 34,7% con color medio (4 y 5 en la paleta) y 11,1% con color oscuro (6 y más).

En promedio la población adulta mayor alcanzó 5,5 años de escolaridad; el 16.5% no tenía ningún nivel educativo aprobado y menos del 1% se encontraba estudiando. La mayoría (53,0%) tenía primaria como mayor grado educativo alcanzado; 19,1% había aprobado la secundaria; 4,5% estudios técnicos o tecnológicos y 6,4% nivel universitario. Los niveles alcanzados de escolaridad fueron similares en ambos sexos.

En la zona urbana se observó que la mayor afiliación corresponde al Régimen Contributivo (56,6%), seguido del Régimen Subsidiado (39,0%). En contraste, en la zona rural la mayor parte de las personas adultas mayores están afiliadas al Régimen Subsidiado de Salud (74,5%) y 21,5% al contributivo. No se observaron diferencias en la afiliación según sexo entre las zonas urbana y rural.

En relación con el estrato socioeconómico del lugar de residencia, 28,4% de las personas adultas mayores vive en estrato 1, 39,7% reside en estrato socioeconómico 2, 29,9% en los estratos 3 y 4 y solo 2% vive en los estratos 5 y 6. El 72,9% de las personas adultas mayores reportaron haber recibido dinero en el último mes. Ese porcentaje fue mayor entre los hombres (76.8%) que entre las mujeres (69.6%). Es decir, más de una cuarta parte de la población adulta mayor reportó no haber recibido dinero en el mes previo a la encuesta. La distribución según sexo muestra que los menores ingresos los tienen las mujeres. Así, mientras 62.8% de ellas recibía menos de un salario mínimo mensual, 47.5% de los hombres tenían este nivel de ingresos. Además, se observó casi el doble de hombres que de mujeres en todas las categorías de más de un salario mínimo.

En general, los resultados de la Encuesta SABE Colombia evidencian que los menores ingresos los tuvieron las mujeres y las personas de mayor edad que además tenían menores niveles educativos. En comparación con las mujeres, los hombres poseen mayor capacidad económica para cubrir sus gastos, tienen más años de historia laboral, cuentan con menos aportes de familiares y dependen principalmente de sus propios ingresos, laborales o de pensión.

Más del doble de los hombres en comparación con las mujeres sufraga de manera autónoma sus gastos. En particular, mientras un 40% a 50% de los hombres paga en su totalidad los

gastos de la casa, comida, ropa, paseos y transporte, entre las mujeres 18% a 28% lo hace. Adicionalmente, mientras más de la tercera parte de los hombres sufraga en su totalidad los costos de visitas médicas y prótesis, solo una quinta parte de las mujeres asume dichos gastos. De forma similar, mientras una quinta parte de los hombres paga totalmente los costos de hospitalizaciones y una cuarta parte paga los medicamentos, entre 10% y 15% de las mujeres asumen dichos costos de salud.

Las personas adultas mayores reportaron haber trabajado un promedio de 35,9 años. Se observaron diferencias en este promedio según grupo etario y sexo. Los hombres y quienes tienen mayor edad reportaron mayor cantidad de años de trabajo. Específicamente, se observaron casi quince años de diferencia en el promedio de tiempo laborado entre quienes se encuentran entre 60 a 64 años (30.6%) y quienes tienen 80 o más años de edad (43.0%). De manera similar, los hombres (44,8%) tienen 15 años más de tiempo laborado que las mujeres (29,5%).

En síntesis, comparadas con el resto de la población colombiana, las personas adultas mayores están en peores condiciones socioeconómicas. De acuerdo con los resultados de la Encuesta SABE Colombia en 2015, las personas mayores de los estratos 1, 2 y 3 fueron 28,4%, 39,6% y 30,0%, respectivamente. Esto es, las personas adultas mayores tienen una mayor proporción en estratos 1 y 2 y una menor proporción en estratos más altos, en comparación con el promedio nacional. La peor condición socioeconómica evidenciada se refleja en los demás indicadores de bienestar que evalúa la encuesta.

Entre las personas adultas mayores, la Encuesta SABE Colombia demuestra a su vez y de manera consistente las marcadas desigualdades existentes en las condiciones económicas y sociales. En particular, se observan desigualdades injustas respecto de la educación, la afiliación en salud, el nivel de ingresos y la ocupación, que se reflejan en diferenciales con peores condiciones de vida en las mujeres, en las personas de mayor edad, en las de piel oscura, en quienes residen en áreas de estrato socioeconómico bajo, en la zona rural y en regiones diferentes a Bogotá, especialmente en la región Atlántico y en la Orinoquia/Amazonia. La población de estratos más bajos, residente en el área rural y con piel oscura concentra la mayor proporción de población con bajo nivel educativo, menor porcentaje de afiliación al Régimen Contributivo de Salud, menores ingresos y mayor proporción de ocupaciones menos calificadas. Esta situación refleja la afectación en la calidad de vida de este grupo en particular.

### 3.2. Avances en el estado del conocimiento sobre personas adultas mayores, vejez y envejecimiento humano

Los avances en el estado del conocimiento, consistentes con los datos arrojados por la Encuesta SABE Colombia 2015, parten de los análisis teóricos y los estudios empíricos producidos hacia 2009 sobre desigualdades acumuladas en la vejez13; la vinculación de derechos humanos y longevidad de alrededores de 201214; las investigaciones sobre curso

de vida humano, que iniciaron su desarrollo en el contexto de América Latina durante la primera década del siglo XXI15; la distinción precisa entre dependencia funcional y discapacidad establecida desde los campos del conocimiento circunscritos por la geriatría y la gerontología; y, por último, la organización social del cuidado y los sistemas de cuidados como componentes centrales de los sistemas de protección, social16.

De acuerdo con las conclusiones derivadas del conocimiento experto, el envejecimiento humano es un proceso complejo de cambios biológicos y psicológicos de los individuos, en interacción continua con la vida social, económica, cultural y ecológica de las comunidades, el cual se da durante el transcurso del tiempo17. El orden multidimensional del proceso de envejecimiento humano implica, entonces, dimensiones tanto biológicas, psicológicas y sociales como económicas, políticas, culturales y espirituales.

Las consecuencias del rápido envejecimiento de las sociedades en los países en desarrollo se manifiestan en cambios estructurales, tales como las modificaciones en la composición familiar, en los patrones de trabajo, en la migración de los jóvenes a la ciudad, en la profundización de los procesos de urbanización, en l mayor ingreso de las personas al mercado laboral y en la mayor sobrevivencia de las mujeres a edades avanzadas.

Para el caso colombiano, las personas adultas mayores constituyen sujetos de especial protección constitucional tal como lo ha precisado la Corte Constitucional, y de esta condición deriva el grueso de las obligaciones públicas con este grupo social y con cada una de las personas que envejecen. Desde el punto de vista cronológico tradicional, se consideran personas adultas mayores a mujeres y hombres con edades de 60 años o más, según el estándar reconocido y usado por la Organización de Naciones Unidas.

Finalmente, es importante destacar que "*los sistemas sociales generan desigualdad manifiesta durante el curso de vida como consecuencia de los procesos de desarrollo y de los procesos demográficos*" Al mismo tiempo, la trayectoria de vida de los individuos es influenciada desde las etapas tempranas de la vida por una acumulación de riesgos y oportunidades. Las trayectorias de desigualdad pueden ser modificadas por los recursos legales, políticos, económicos y sociales disponibles, y por aspectos subjetivos como la percepción de la propia trayectoria y por las decisiones que toman los individuos. En Colombia, las principales desigualdades sociales en la vejez se manifiestan, como lo evidencia la Encuesta SABE Colombia 2015, en términos de posición socioeconómica, etnia y género. En América Latina, Colombia tiene el más alto porcentaje de personas mayores de 60 años que carecen de ingresos: 42% de las mujeres y un poco más del 25% de los hombres19.

Uno de los principales recursos legales, políticos, económicos y sociales con que cuentan los Estados está representado por los sistemas de protección social. En general, la protección social se encuentra integrada por tres pilares básicos cuando se refiere a la protección de las personas adultas mayores y la vejez: seguridad de ingresos, atención básica de salud y organización de servicios de cuidado20. Los proveedores de protección social están

representados por las entidades del Estado, las organizaciones del mercado, las organizaciones sociales y comunitarias y las familias.

En este orden de ideas, en Colombia el Sistema de Protección Social se constituye como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos, para obtener como mínimo el derecho a la salud, la pensión y al trabajo (Ley 789 de 2002). En este marco, se procura además avanzar en la construcción progresiva del cuidado y de la organización de sistemas de cuidado de las personas adultas mayores, como derechos.

Actualmente la región de América Latina enfrenta una demanda de cuidado concentrada principalmente en la niñez, sin embargo, en el futuro cercano serán las personas adultas mayores y las personas con dependencia funcional las que constituirán la carga mayoritaria de asistencia. Por tanto, en un contexto de transición demográfica como el que ocurre en la región y en Colombia, hay que anticipar las acciones y prepararse para enfrentar las transformaciones que se avecinan21. Se estima que, en los próximos veinte años, en Colombia, a juzgar por los estudios sobre velocidad del envejecimiento, el 15% de los habitantes del país tendrán edades iguales o superiores a los 65 años.

La organización del cuidado, en particular, se entiende como la acción social dirigida a garantizar la supervivencia social y orgánica de las personas que carecen o han perdido la independencia personal y que necesitan ayuda de otros para realizar las actividades esenciales de la vida diaria22. De manera específica, durante los últimos años ha venido creciendo la importancia de los cuidados a largo plazo durante la vejez, que incluyen servicios de atención de las necesidades tanto médicas como no médicas de las personas adultas mayores que no pueden cuidar de sí mismas durante largos períodos. Los cuidados a largo plazo adoptan dos modalidades: atención domiciliaria e institucional. La atención institucional supone el alojamiento y el cuidado de una persona en una entidad especializada mientras que la atención domiciliaria se entiende generalmente como los servicios prestados por profesionales en el lugar de residencia de la persona adulta mayor23.

Lo anteriormente expuesto implica la necesidad de transitar hacia la construcción de la dependencia funcional y del cuidado como asuntos de responsabilidad colectiva, que deben ser atendidos mediante prestaciones y servicios que promuevan y mantengan la autonomía y el bienestar de las familias y los individuos, en el marco de los sistemas de protección social24.

En conclusión, tanto la evidencia cuantitativa derivada de la Encuesta de Salud Bienestar y Envejecimiento (SABE) Colombia 2015 como los avances recientes en el estado del conocimiento sobre personas adultas mayores, vejez y envejecimiento humano justifican la necesidad de que la República de Colombia adhiera a la *“Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores”* como una medida que facilita acciones públicas y prepara a la nación, el Estado, las familias y los ciudadanos para afrontar

el inminente escenario de envejecimiento de la sociedad colombiana.

### 3.3. Vigencia de las normas sobre derechos humanos de las personas adultas mayores protegidos por el bloque de constitucionalidad

El Estado colombiano ha adquirido el compromiso de formular políticas públicas orientadas al ejercicio efectivo de los derechos humanos, con las implicaciones que esto conlleva en términos de disponibilidad de recursos, planes y programas que orienten las acciones del Estado, y la sociedad, de modo que permitan avanzar en procesos de democratización. Lo anterior toda vez que un *"Estado consistente con la democracia es un Estado que inscribe en su propia legalidad, implementa por medio de sus burocracias y, junto con una sociedad civil presente y activa, apunta a consolidar y expandir los derechos de ciudadanía implicados y demandados por la democracia*"25.

La Constitución Política, los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos por Colombia, la legislación interna y la jurisprudencia constitucional constituyen el marco legal de los derechos humanos en nuestro país. Sin embargo, los desarrollos normativos sobre derechos humanos de las personas adultas mayores son de reciente aparición en el contexto latinoamericano, tomando como punto de referencia el Protocolo de San Salvador, suscrito en noviembre de 1988 y ratificado por Colombia ocho años después, mediante la Ley 319 de 1996.

Los derechos humanos en tanto universales; imprescriptibles, innatos e irrenunciables expresan una responsabilidad compartida entre diferentes actores sociales, incluido el Estado y evidencian tanto responsabilidades y obligaciones estatales como responsabilidades ciudadanas. La aplicación de los mandatos constitucionales en torno a los derechos humanos exige tanto de los organismos del Estado como garantes de derechos, como de la sociedad y las familias como corresponsables, el aseguramiento de las condiciones materiales y normativas que garanticen el pleno ejercicio de estos en todo el territorio nacional.

Los derechos humanos de las personas adultas mayores se encuentran protegidos por el bloque de constitucionalidad vigente y reconocido por el Estado colombiano. De manera específica, mediante instrumentos como: 1) la Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948 (suscrita por Colombia); 2) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (aprobado por la Ley 74 de 1968), 3) el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (aprobado por la Ley 74 de 1968); 4) la Convención Americana de Derechos Humanos (aprobado por la Ley 16 de 1972), 5) el Protocolo de San Salvador (aprobado por la Ley 319 de 1996) y 6) la Convención de los Derechos de las personas con discapacidad (ratificada por la Ley 1346 de 2009).

En Colombia la Constitución Política de 1991 establece que, en primer lugar, los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los

derechos y deberes consagrados en esta Carta se interpretan de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. En segundo lugar, establece que el Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas adultas mayores y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria (artículo 46), al tiempo que se considera deber del Estado garantizar los servicios de seguridad social integral a todas y todos los ciudadanos (artículo 48).

El marco normativo internacional y nacional reconoce los principios de autonomía, independencia, igualdad y no discriminación e integra, especifica y sistematiza un catálogo de derechos fundamentales, políticos, sociales, económicos y culturales de las personas adultas mayores alineados a la Constitución Política de Colombia.

### 3.4. Desarrollo de legislación y jurisprudencia nacional sobre derechos de las personas adultas mayores

Los derechos consagrados por la Carta Política de 1991 para las personas mayores han sido desarrollados a través de un importante marco normativo, entre los que se destacan: la Ley 271 de 1996, que establece como día nacional de las personas adultas mayores y de las personas pensionadas, el último domingo del mes de agosto de cada año; la Ley 1091 de 2006, que reconoce al colombiano y colombiana de oro; la Resolución 1378 de 2015, respecto al establecimiento de disposiciones para la atención en salud y protección social de las personas adultas mayores y la conmemoración del día del colombiano de oro; la Ley 1171 de 2007, que estableció beneficios a las personas adultas mayores; la Ley 1251 de 2008, que dicta normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de las personas adultas mayores: la Ley 1276 de 2009, modificatoria de la Ley 687 de 2001, que establece nuevos criterios de atención integral de las personas adultas mayores en los centros día o centros vida, gestionados por las administraciones municipales y distritales, con el apoyo de las gobernaciones departamentales respectivas; la Ley 1315 de 2009, que establece las condiciones mínimas que dignifiquen la estadía de las personas adultas mayores en los centros de protección, centros día e instituciones de atención, y la Ley 1850 de 2017, que ordena la adopción de medidas de protección de las personas adultas mayores, penaliza el maltrato intrafamiliar de las personas mayores y modifica las Leyes 1251 de 2008, 1315 de 2009, 599 de 2000 y 1276 de 2009.

De igual forma, se destacan los pronunciamientos de la Corte Constitucional de Colombia, como por ejemplo la Sentencia T-282 de 2008, en la cual se reconoció a las personas adultas mayores como sujetos de especial protección constitucional, debido a que, en virtud de su debilidad manifiesta, requieren de un tratamiento especial en acceso a la justicia, a las instancias judiciales para la protección de sus derechos y a la garantía de la igualdad material por medio de acciones afirmativas.

En detalle, la Ley 1251 de 2008 por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores, tiene por objeto

proteger, promover, restablecer y defender los derechos de los adultos mayores, orientar políticas que tengan en cuenta el proceso de envejecimiento, planes y programas por parte del Estado, la sociedad civil y la familia, y regular el funcionamiento de las instituciones que prestan servicios de atención y desarrollo integral de las personas en su vejez, de conformidad con el artículo 46 de la Constitución Nacional, la Declaración de los Derechos Humanos de 1948, el Plan de Viena de 1982, los Deberes del Hombre de 1948, la Asamblea Mundial de Madrid y los diversos Tratados y Convenios Internacionales suscritos por Colombia. Su finalidad es lograr que los adultos mayores sean partícipes en el desarrollo de la sociedad, teniendo en cuenta sus experiencias de vida, mediante la promoción, respeto, restablecimiento, asistencia y ejercicio de sus derechos.

Dicha ley contempla las siguientes disposiciones:

• Título I: Objetivo, finalidad, definiciones y principios base de la Ley. También los derechos y deberes del Estado, la sociedad civil, la familia, el adulto mayor y de los medios de comunicación;

• Título II: Formulación de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez;

• Título III: Requisitos para el funcionamiento de instituciones prestadoras de servicios de atención y protección integral al adulto mayor;

• Título IV: Conformación del Consejo Nacional del Adulto Mayor;

• Título V: Disposiciones generales frente a los recursos, mecanismos de coordinación, seguimiento y evaluación, informes anuales y responsabilidades descentralizadas de la atención de los adultos durante su vejez a través de planes, programas y proyectos para atención, promoción y fortalecimiento de los derechos de los adultos mayores y preparación para el envejecimiento activo.

Los principios y los derechos protegidos por la Ley guardan coherencia con esta Convención. En los principios hace énfasis en la participación activa, corresponsabilidad, igualdad de oportunidades, acceso a beneficios; atención, equidad, independencia y autorrealización, solidaridad, dignidad, descentralización, formación permanente, no discriminación, universalidad, eficiencia y efectividad. Los derechos protegidos están enmarcados en la Declaración de los Derechos Humanos de 1948, la Constitución Nacional, y los Convenios o Tratados Internacionales reconocidos por Colombia.

Los deberes del Estado están dirigidos a adoptar planes, políticas y proyectos; formar a la población en el proceso de envejecimiento, promover una cultura de solidaridad hacia el adulto mayor; eliminar toda forma de discriminación, maltrato, abuso y violencia sobre los adultos mayores; proveer asistencia alimentaria necesaria a los adultos mayores y establecer las sanciones respectivas; adelantar programas de promoción y defensa de los derechos de

las personas mayores y promover estilos de vida saludables desde la primera infancia.

Los deberes de la sociedad civil están orientados. a generar espacios de reconocimiento del saber, habilidades, competencias y destrezas de los adultos mayores; propiciar la participación de los adultos mayores y participar en la discusión y elaboración de planes; reconocer y respetar los derechos del adulto mayor; contribuir en la vigilancia y control de las acciones dirigidas al adulto mayor; generar acciones de solidaridad hacia los adultos mayores que se encuentran en estado de vulnerabilidad; fomentar el envejecimiento saludable y la participación de los adultos mayores en estas actividades; definir estrategias y servicios que beneficien a los adultos mayores con calidad, calidez y eficiencia sin discriminación y exclusión social y adelantar acciones de protección frente a eventos negativos que los puedan afectar o pongan en riesgo su vida y su integridad personal.

Los deberes de la familia se encaminan a proporcionar al adulto mayor un ambiente de amor, respeto, reconocimiento y ayuda; fortalecer habilidades, competencias, destrezas y conocimientos del adulto mayor; brindar un entorno que satisfaga las necesidades básicas y apoyo especial al adulto mayor en estado de discapacidad; proteger al adulto mayor de todo acto o hecho que atente o vulnere sus derechos, vida, integridad , honra y bienes; respetar las vivencias, cultura, tradiciones y expresiones de los adultos mayores; aceptar el ejercicio de la autonomía y la autorrealización personal de los adultos mayores; y atender las necesidades psicoafectivas del adulto mayor cuando se encuentre en condiciones de institucionalización, En ningún caso podrán dejarlo abandonado y a cargo de la institución sin mantener los lazos familiares.

Los deberes del adulto mayor están orientados a desarrollar actividades de autocuidado de su cuerpo, mente y entorno; integrar a su vida hábitos saludables y de actividad física; hacer uso racional de los medicamentos siguiendo las recomendaciones médicas prescritas; participar activamente en las actividades deportivas, recreativas y culturales que le permitan envejecer sanamente, y en la planeación de políticas públicas y programas que se diseñen a favor de este grupo de población en lo local; vigilar el cumplimiento de las políticas sociales y de asistencia social que se desarrollen en su identidad territorial; propender por su propio bienestar y crear condiciones que le permitan reducir su nivel de dependencia familiar y estatal, haciéndose autosuficiente y desarrollando sus capacidades y potencialidades; proporcionar información verídica y legal de sus condiciones sociales y económicas.

La ley en mención precisa los deberes de los medios de comunicación en cuanto a dar a conocer, promover y respetar los derechos de los adultos mayores; sensibilizar a la sociedad sobre el cumplimiento de los mismos, en especial por parte de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, contribuyendo a la generación de una cultura del envejecimiento y el respeto por el adulto mayor; denunciar las situaciones de maltrato y la violación de los derechos humanos de los adultos mayores y contribuir a la protección de los adultos mayores que se encuentran en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad social.

La Ley también insta al Ministerio de la Protección Social (Hoy Ministerio de Salud y Protección Social y Ministerio de Trabajo) para que elabore la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez, acompañado de un documento técnico por parte del CONPES que contenga la política pública. Este documento deberá ser elaborado en un término no superior a un (1) año después de la publicación de la presente ley. Establece además las siguientes áreas de intervención: (i) Protección a la salud y bienestar social, (ii) Protección a la salud y bienestar social, (iii) Entorno físico y social favorable y (iv) Productividad.

Por otra parte, en la organización, inscripción, registro (nacional, departamental y municipal) y funcionamiento de las instituciones dedicadas a la atención de los adultos mayores demanda la integración psicosocial familiar mediante la promoción, la vinculación y participación del grupo familiar y la sociedad en el cuidado y desarrollo integral de este grupo poblacional, así como en la defensa y garantía de sus derechos humanos.

La Ley instruye al Gobierno para que cree el Consejo Nacional del Adulto Mayor como órgano consultivo del Ministerio de la Protección Social (Hoy Ministerio de Salud y Protección Social y Ministerio de Trabajo), para realizar el seguimiento y verificación de la puesta en marcha de las políticas, estrategias y programas que garanticen la protección e integración social de los adultos mayores; apoyar y fortalecer la participación de la comunidad, la familia y el adulto mayor en las acciones necesarias para su desarrollo físico, psíquico, económico, social y político; estimular la atención del adulto mayor por parte de las entidades públicas y privadas con calidad y eficiencia, además de velar por el funcionamiento adecuado de los programas y servicios destinados a este grupo poblacional; y, fomentar y fortalecer los derechos del adulto mayor contenidos en la Constitución y en la ley.

Por último, es de señalar que el mecanismo de coordinación está integrado por el Ministerio de la Protección Social (Hoy Ministerio de Salud y Protección Social y Ministerio de Trabajo), el Ministerio de Hacienda y el Departamento de Planeación Nacional, quienes deberán coordinar las distintas actividades para alcanzar los máximos resultados en los fines y propósitos que persigue esta ley, compartiendo los sistemas informáticos y la información que posean en materia de ingresos, gastos y otras operaciones de financiamiento público.

En cumplimiento de esta Ley, el Ministerio de Protección Social (Hoy Ministerio de Salud y Protección Social y Ministerio de Trabajo) formuló la primera Política Nacional de Envejecimiento y Vejez a finales del año 2007, instrumento de política que se actualizó en el año 2014 ante las rápidas transformaciones de los colectivos humanos: el número de personas adultas mayores pasó de 4.473.447 en 2010 a 5.146.251 colombianos y colombianas de 60 años o más, en 2014, para una proporción de estas personas respecto a la población total del 11%. De manera correlativa el índice de envejecimiento en Colombia, es decir, el número de personas de 60 años o más respecto a las personas de 14 años o menos ascendió al 41.47%, en 2015. Finalmente, la velocidad del envejecimiento, o tiempo transcurrido en el conjunto de una sociedad para que el grupo de las personas de 65 años o más pasen de una proporción del 7% al 15% fue calculado en 20 años para nuestro país,

proceso que comenzó en 2017 y finalizará en 2037.

La Política Colombiana de Envejecimiento Humano y Vejez 2015-2024, está dirigida a todas las personas residentes en Colombia, y en especial, a las personas de 60 años o más. Con énfasis en aquellas en condiciones de desigualdad social, económica; cultural o de género. Esta Política se estructura con base en la interrelación de seis núcleos conceptuales que implican el compromiso simultáneo tanto del Estado como de la sociedad y de las familias: el envejecimiento de la sociedad, los derechos humanos, el envejecimiento activo, la longevidad, la protección social integral y la organización del cuidado.

El objetivo de la política es propiciar que las personas adultas mayores de hoy y del futuro alcancen una vejez autónoma, digna e integrada, dentro del marco de la promoción, realización y restitución de los derechos humanos con base en la incidencia activa, a nivel intersectorial y territorial, público y privado, sobre las condiciones de desarrollo social, político , económico y cultural de los individuos, las familias y la sociedad; y crear condiciones para el envejecimiento humano, entendido como el derecho de las y los colombianos, en condiciones de igualdad, a una vida autónoma, digna, larga y saludable, consistente con el principio de corresponsabilidad individual, familiar y social.

La política desarrolla cuatro ejes estratégicos con líneas de acción y metas de política, Eje 1: Promoción y Garantía de los Derechos Humanos de las Personas Adultas Mayores; Eje 2: Protección Social Integral; Eje 3: Envejecimiento Activo, Satisfactorio y Saludable; y, Eje 4: Formación del Talento Humano e Investigación. Reconoce la responsabilidad y el compromiso fundamentales del Estado colombiano de garantizar los derechos y atender integralmente las necesidades, demandas y capacidades de las personas adultas mayores, como sujetos de especial protección constitucional, y del proceso de envejecimiento humano de las y los colombianos.

Así mismo, en el sector educativo, se han definido las bases normativas para garantizar el acceso al sistema educativo a las personas adultas mayores; de tal forma como se establece en Ley 115 de 1994, en el artículo 50, se define la educación para adultos como aquella que se ofrece a las personas en edad relativamente mayor a la aceptada regularmente en la educación por niveles y grados del servicio público educativo, que deseen suplir y completar su formación, o validar sus estudios.

La educación para adultos hace parte del servicio público educativo, y se rige por lo dispuesto en la Ley 115 de 1994 y sus decretos reglamentarios, en especial los Decretos 1860 de 1994, 3011 de 1997 y el Decreto 4904 de 2009-compilados en el Decreto Único del Sector Educación 1075 de 2015 (Educación de adultos-Sección 3, al Capítulo 5, Título 3, Parte 3, Libro 2).

Adicionalmente, el Ministerio de Educación Nacional en el año 2017 estableció los “Lineamientos generales y orientaciones para la educación formal de personas jóvenes y

adultas en Colombia”, con el fin de impartir orientaciones a las Entidades Territoriales Certificadas en Educación, establecimientos educativos y a la comunidad en general, para promover la atención educativa de personas jóvenes, adultas y adulta mayor.

Es así como Colombia salvaguarda los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor enunciados en la Convención, sin discriminación de ningún tipo, mediante el plan de acción de la Política Colombiana de Envejecimiento Humano y Vejez, que precisa las competencias de Nación, Departamentos, Distritos y Municipios, así como. la cuantificación y los alcances temporales de corto, mediano y largo plazo de las metas señaladas a continuación. Se emplea un horizonte temporal a diez años debido a los actuales ejercicios de planeación de largo plazo gestionados por las diferentes entidades del orden nacional, para efectos de garantizar la continuidad, estabilidad, gestión y cumplimiento de la política pública a través de diferentes periodos de gobierno.

Los actores públicos de orden nacional, Ministerios, Departamentos Administrativos e Institutos, tienen la Mesa Nacional de Envejecimiento Humano y Vejez como espacio de articulación, coordinación y concertación de acciones, que busca facilitar el desarrollo y cumplimiento de las líneas de acción y metas de la Política Pública de Envejecimiento Humano y Vejez. El plan de acción lo ejecutan:

1. Ministerio de Salud y Protección Social

2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

3. Ministerio del Trabajo

4. Ministerio de Cultura

5. Ministerio de Educación

6. Instituto Nacional para Ciegos (INCI) y el Instituto Nacional para Sordos (INSOR)

7. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

8. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

9. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

10. Ministerio de Transporte

11. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

12. Ministerio del Interior

13. Departamento para la Prosperidad Social.

14. Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el-Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes)

15. Departamento Nacional de Planeación (DNP)

16. Departamento Nacional de Estadística (DANE)

17. Colciencias

18. Entidades Territoriales

19. Entidades Promotoras de Salud

20. Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud

21. Organismos de Vigilancia y Control

22. Sujetos de la Política

23. Organismos de Cooperación Técnica

24. Organizaciones académicas

25. Familias

26. Sociedad Civil

Este proceso busca la operación integral de la política en los niveles, nacional, departamental, distrital y municipal a fin de incorporar en los planes de desarrollo las acciones afirmativas tendientes a mejorar las condiciones de vida de las personas adultas mayores y crear condiciones favorables al derecho al envejecimiento activo, satisfactorio y saludable de las y los colombianos.

El proceso a seguir a nivel territorial e institucional para la implementación de la Política Colombiana de Envejecimiento Humano y Vejez requerirá de los ajustes o adecuaciones pertinentes para cada entidad territorial de acuerdo a las características de sus habitantes, sus condiciones de desarrollo, económico, social y cultural, y sus características político-administrativas.

Para facilitar este proceso, el Ministerio de Salud y Protección Social dispone de dos

instrumentos: la Metodología Integrada de Participación Social de y para Personas Adultas Mayores (MIPSAM) y la Guía para la Formulación, Implementación y Evaluación de las Políticas Públicas. Para el monitoreo y evaluación de la política se considera necesario partir de los indicadores construidos por la CEPAL en el "Manual sobre indicadores de Calidad de Vida en la Vejez", agrupados en los diversos temas que aborda la Política Colombiana de Envejecimiento Humano y Vejez, respecto de los cuales es indispensable establecer un consenso sobre el catálogo básico de indicadores normalizados, pertinentes y comparables a ser utilizados tanto por la Nación como por parte de cada una de las entidades territoriales de Colombia.

Para el sector educativo, teniendo en cuenta que la Convención promueve el derecho a la educación de las personas mayores en condiciones de igualdad, y que el acceso al sistema educativo es uno de los pilares fundamentales para el desarrollo de la sociedad, es pertinente aunar los esfuerzos entre las diferentes instancias gubernamentales, para garantizar el derecho a la educación a la población adulta mayor y gestionar la expedición de las normas y orientaciones que promuevan la accesibilidad al sistema educativo.

Por su parte, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) de acuerdo con lo establecido por el Decreto 3571 de 2011, tiene por objetivo primordial lograr, en el marco de la ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico. Es por esto que, el Ministerio en cumplimiento de sus funciones y reconociendo la necesidad de atención y protección especial de los adultos mayores, formula y desarrolla políticas en materia de vivienda y financiación de vivienda garantizando los derechos de las personas de la tercera edad, consagrados en el artículo 46 de la Constitución Política, para lo cual se destaca la asignación de subsidios de vivienda en dinero o en especie.

En ese sentido, acatando la Ley 1537 de 2012, *"por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones*", el MVCT ha adoptado medidas con enfoque diferencial encaminadas a priorizar y focalizar a los hogares conformados por adultos mayores, es decir, con miras a que la asignación de las viviendas beneficie de manera preferente a dicho grupo poblacional vulnerable. Lo anterior tratándose del proceso de selección de hogares beneficiarios, los criterios de calificación de las postulaciones y finalmente, la asignación de subsidios de vivienda, todos ellos incluidos en el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015.

Así mismo, en consideración al artículo 51 de la Constitución Política, el MVCT promueve los planes de vivienda de interés social, en concordancia con las disposiciones a nivel internacional, en particular al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) adoptado por Colombia a través de la Ley 74 de 1968 y complementado

por la Observación General número 4 adoptada en el año 1991 por parte del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la cual aclara y amplía el concepto de vivienda adecuada, fijando los atributos que han de tenerse en cuenta para que la misma sea considerada como tal, los cuales son respetados para el cumplimiento de los objetivos misionales de la Entidad.

Adicionalmente, la adhesión de Colombia a este instrumento internacional se encuentra en consonancia con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, particularmente, con lo señalado en el “Pacto por la equidad: Política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados”, que incorporó una línea de “Dignidad y felicidad para todos los adultos mayores”, en la que se fijan entre algunos de sus objetivos los siguientes:

• Generar oportunidades de ingreso para los adultos mayores favoreciendo su independencia económica.

• Brindar oportunidades para que los adultos mayores tengan una vida activa y saludable.

• Suministrar servicios de cuidado y salud con calidad para los adultos mayores.

• Consolidar y ampliar las estrategias de promoción de la actividad física, deportiva y de recreación para los adultos mayores.

• Establecer un sistema de seguimiento a la situación de las personas mayores y de la institucionalidad para su atención.

En resumen, Colombia presenta avances en materia legislativa y de política que protegen los derechos fundamentales del adulto mayor, con retos en la garantía de la protección e integración social, que de igual forma están presentes en la Convención y reafirman la sinergia de este instrumento internacional con la protección de derechos que ha impulsado el país.

## 4. CONCLUSIONES

El Estado colombiano, consciente de la importancia de promover, proteger y asegurar el reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas adultas mayores, ha propendido por la formulación y puesta en marcha de un marco normativo y de política pública definido como se presentó en detalle en el segundo aparte del presente documento.

De igual forma en el escenario internacional ha sido parte de los diálogos regionales y multilaterales, y participó de manera activa en la construcción y negociación del articulado

de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, con la convicción de que esta sería el primer instrumento jurídicamente vinculante del mundo en relación con la protección a este grupo poblacional.

Es así como la Convención enriquece la protección al adulto mayor, consagrada en el artículo 46 de la Constitución Política colombiana y se armoniza con la normativa nacional vigente. La Convención desarrolla, entre otros, los principios de autonomía, independencia, igualdad y no discriminación e integra, especifica y sistematiza un catálogo de derechos fundamentales, políticos, sociales, económicos y culturales de las personas adultas mayores, concordantes con los ordenados por la Carta Política de Colombia.

No obstante, aún persisten desafíos, particularmente en lo que se refiere a la articulación interinstitucional para la garantía plena de los derechos de la población adulta mayor. Es por esto que la adhesión del Estado colombiano a la Convención refuerza la apuesta que se ha venido realizando desde hace más de una década para garantizar el goce efectivo de los derechos y libertades fundamentales de este sector de la población. De esta manera, se contará con un instrumento jurídicamente vinculante que soporte, la adecuación normativa de la legislación interna para superar los retos vigentes, en especial, en lo que se refiere a los sistemas de protección social y que dé fortaleza a las políticas públicas que sustenten y promuevan la atención pertinente a los adultos mayores.

Adicionalmente, la vinculación de Colombia a este instrumento internacional impulsa y renueva el diálogo regional sobre la importancia de que los demás Estados miembros de la OEA avancen en su decisión de adhesión, y que de esta manera se ponga en marcha el mecanismo de seguimiento de la Convención, el cual está previsto se active una vez la Secretaría General de la OEA reciba el décimo instrumento de ratificación o adhesión.

La dinamización de esta Convención favorecerá la discusión internacional sobre las necesidades de las personas adultas mayores y los retos que aún persisten en el mundo y en la región de América Latina y el Caribe, en particular. En cifras de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), entre 2015 y 2050, el porcentaje de los habitantes del planeta mayores de 60 años casi se duplicará, pasando del 12% al 22%26. Asimismo, para el año 2020, el número de personas de 60 años o más será superior al de niños menores de cinco años27. Estos números son la puerta de entrada al reconocimiento de los retos vigentes para que los países avancen en el fortalecimiento de sus sistemas sanitarios y sociales.

En la región de América Latina y el Caribe el panorama no es diferente, aunque el envejecimiento de la población no se esté dando al mismo ritmo en todos los países. Colombia se encuentra en una etapa de envejecimiento moderado, según un estudio del Fondo de Poblaciones y Desarrollo de las Naciones Unidas (UNFPA), por sus siglas en inglés28. Lo anterior significa que, coherente con los retos vigentes en la implementación de la Política de Envejecimiento, se deben impulsar políticas que procuren el desarrollo

sostenible y equitativo, y favorezcan el acceso a derechos, tal como está planteado en la Convención.

Con los propósitos de expandir los derechos de ciudadanía implicados y demandados por la democracia, así como de ejercer la responsabilidad compartida entre el Estado y los ciudadanos respecto a la efectividad de los derechos humanos, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Salud y Protección Social, somete a consideración del Honorable Congreso de la República el Proyecto de ley *por medio de la cual se aprueba la "Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores", adoptada en Washington , el 15 de junio de 2015*.

De los honorables Senadores y Representantes,

El Ministro de Relaciones Exteriores,

*Carlos Holmes Trujillo García.*

El Ministro de Salud y Protección Social,

*Juan Pablo Uribe Restrepo.*

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO

Presidencia de la República, Bogotá, D. C., 2 de agosto de 2019

Autorizado. Sométase a la consideración del Honorable Congreso de la República para los efectos constitucionales.

(Fdo.) IVÁN DUQUE MÁRQUEZ

El Ministro de Relaciones Exteriores (Fdo.),

*Carlos Holmes Trujillo García.*

**DECRETA:**

Artículo 1°. Apruébese la "*Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*", adoptada en Washington, el 15 de junio de 2015.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 7ª de 1944, la "*Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*", adoptada en Washington, el 15 de junio de 2015, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se

perfeccione el vínculo internacional respecto de la misma.

Artículo 3°. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Dada en Bogotá, D. C.,

Presentado al Honorable Congreso de la República por el Ministro de Relaciones Exteriores y el Ministro de Salud y Protección Social.

El Ministro de Relaciones Exteriores,

*Carlos Holmes Trujillo García.*

El Ministro de Salud y Protección Social,

*Juan Pablo Uribe Restrepo.*

LEY 424 DE 1998
(enero 13)

*por la cual se ordena el seguimiento a los convenios internacionales suscritos por Colombia.*

El Congreso de Colombia

**DECRETA:**

Artículo 1°. El Gobierno nacional a través de la Cancillería presentará anualmente a las Comisiones Segundas de Relaciones Exteriores de Senado y Cámara, y dentro de los primeros treinta días calendario posteriores al período legislativo que se inicia cada 20 de julio, un informe pormenorizado acerca de cómo se están cumpliendo y desarrollando los Convenios Internacionales vigentes suscritos por Colombia con otros Estados.

Artículo 2°. Cada dependencia del Gobierno nacional encargada de ejecutar los Tratados Internacionales de su competencia y requerir la reciprocidad en los mismos, trasladará la información pertinente al Ministerio de Relaciones Exteriores y este, a las Comisiones Segundas.

Artículo 3°. El texto completo de la presente ley se incorporará como anexo a todos y cada uno de los Convenios Internacionales que el Ministerio de Relaciones Exteriores presente a consideración del Congreso.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

El Presidente del honorable Senado de la República.

*Amylkar Acosta Medina.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Pedro Pumarejo Vega.*

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

*Carlos Ardila Ballesteros.*

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

*Diego Vivas Tafur.*

REPÚBLICA DE COLOMBIA-GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y ejecútese.

Dada en Santa Fe de Bogotá, D, C., a 13 de enero de 1998.

ERNESTO SAMPER PIZANO

La Ministra de Relaciones Exteriores,

*María Emma Mejía Vélez.*

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 2 de agosto de 2019

**Autorizado**. Sométase a la consideración del Honorable Congreso de la República para los efectos constitucionales

(Fdo.) IVÁN DUQUE MÁRQUEZ

El Ministro de Relaciones Exteriores

(Fdo.) *Carlos Holmes Trujillo García.*

**DECRETA:**

Artículo 1º. Apruébese la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, adoptada en Washington, el 15 de junio de 2015.

Artículo 2º. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 7ª de 1944, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, adoptada en Washington, el 15 de junio de 2015, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de la misma.

Artículo 3º. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

El Presidente del Honorable Senado de la República,

*Arturo Char Chaljub.*

El Secretario General del Honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

El Presidente de la Honorable Cámara de Representantes,

*Germán Alcides Blanco* Álvarez.

El Secretario General de la Honorable Cámara de Representantes,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

REPÚBLICA DE COLOMBIA-GOBIERNO NACIONAL

Comuníquese y cúmplase.

**Ejecútese**, previa revisión de la Corte Constitucional, conforme al artículo 241-10 de la Constitución Política.

Dada en Bogotá, D. C., a 10 de septiembre de 2020.

IVÁN DUQUE MÁRQUEZ

La Ministra de Relaciones Exteriores,

*Claudia Blum de Barberi.*

El Ministro de Salud y Protección Social,

*Fernando Ruiz Gómez.*

1 Organización de Estados Americanos. (2009). Declaración de Compromiso de Puerto España.

2 CEPAL. (2013). Perspectivas globales sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores, 2007-2013.

3 Huenchuan, S. (2018). Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: Perspectiva regional y de derechos humanos.

4 *Idem.*

5 *Ibid*.

6 Cancillería. (2019). Comunicación a Ministerio de Salud y Protección Social, radicado S-GAS-19-014496.

7 A la fecha, y según la información que reposa en la página Oficial de la Organización de Estados Americanos (http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores_firmas.asp), solo 7 Estados han depositado el instrumento de ratificación o adhesión a la Convención.

8 Según información de la Página Oficial de la OEA, la República Oriental del Uruguay fue el primer Estado en depositar el Instrumento de Ratificación de la Convención (el 18 de noviembre de 2016).

9 A lo largo del presente numeral, se usan diferentes expresiones contenidas en la Encuesta Nacional de Salud, Bienestar y Envejecimiento (SABE) Colombia, tales como: personas de piel oscura, personas de piel blanca y el uso de paletas de colores para identificación de la población. Al respecto, se precisa que las mismas son resultado del marco conceptual elaborado por investigadores de las Universidades del Valle y de Caldas que apoyaron la construcción de la Encuesta SABE Colombia. En específico, para evidenciar diferencias étnico-raciales, la Encuesta SABE Colombia hizo medición de la variable étnico-racial de tres maneras: autorreconocimiento étnico, pertenencia a grupos étnicos y evaluación del color de

piel del participante, que es la variable que aporta mayor información de las tres opciones. En conjunto, estas categorías permiten evidenciar las desigualdades a intervenir desde una Política Pública de Envejecimiento Humano y Vejez, en tanto configuran inequidades en la calidad de vida de las personas adultas mayores residentes en Colombia.

10 Oviedo, J. D. (2019). Conferencia inaugural: El envejecimiento y la longevidad en Colombia.

11 Kinsella, K. and Phillips, D. (2005). The Challenge of Global Aging.

12 Ministerio de Salud y Protección Social, Colciencias, Universidad del Valle y Universidad de Caldas. (2016). Encuesta SABE Colombia: Situación de Salud, Bienestar y Envejecimiento en Colombia.

13 Ferraro, K. F. y Shippee, T. P. (2009). Aging and Cumulative Inequality: How Does Inequality Get Under the Skin?

14 Kalache. (2013). The Longevity Revolution: Creating a society for all ages

15 Blanco, M. (2011). El enfoque del curso de vida: orígenes y desarrollo.

16 CEPAL. (2009). Envejecimiento y sistemas de cuidados: ¿oportunidad o crisis?

17 Fernández-Ballesteros, R. (2000). Gerontología social.

18 Ferraro, K. F. y Shippee, T. P (2009). *Op. cit*.

19 CEPAL (2012). Envejecimiento, solidaridad y protección social: La hora de avanzar hacia la igualdad.

20 *Idem*.

21 *Ibid*.

22 Huenchuan, S. (2014). “¿Qué más puedo esperar a mi edad?” Cuidado, derechos de las personas mayores y obligaciones del Estado.

23 CEPAL. (2009). *Op. cit*.

24 CEPAL. (2012). *Op. cit.*

25 O'Donnell, G. (2008). Hacia un Estado de y para la Democracia.

26 Organización Mundial de la Salud (2018). Envejecimiento y Salud. Disponible en https://www.who. int/es/news-room/fact-sheets//datail/envejecimiento-y-salud

27 *Ibid*.

28 Fondo de Población de las Naciones Unidas (2017). Una mirada sobre el envejecimiento: ¿Dónde están varios países latinoamericanos a 15 años del Plan de Acción Internacional de Madrid? Disponible en:

https://lac.unfpa.org/sites/default/files/pub_pdf/Una%20mirada%20sobre%20envejecimiento%20 FINAL21junB.pdf