



Bogotá, D. C.

Doctora

LINA MARÍA SÁNCHEZ ROMERO

Subsecretaria de Gestión Institucional

Secretaría Distrital de Integración Social

NIT 899999061

Carrera 7 # 32 -12, Ciudadela San Martín

Correos: lsanchezr@sdis.gov.co; integracion@sdis.gov.co

Bogotá D. C.

SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA 14.05.2024 11:06:30

Al Contestar Cite este Nr: 2024EE154201O1 Fol: 1 Anex: 0

ORIGEN:DESPACHO DIR. JURIDICA / MARCELA GOMEZ MARTINEZ

DESTINO:SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACION SOCIAL / LINA MARÍA SÁNCHEZ ROMERO / LINA MARÍA SÁNCHEZ ROMERO

ASUNTO: Concepto Jurídico. Destinación Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor. Referencia 2024ER072334O1 y 2024IE010162O1

OBS:



CONCEPTO

Radicado Solicitud	2024ER072334O1 y 2024IE010162O1
Descriptor general	Tributario
Descriptores especiales	Destinación Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor
Problema jurídico	<i>¿La participación porcentual de la destinación de la Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor establecida en la normativa vigente puede variar para atender otras modalidades de atención, programas y servicios sociales dirigidos a las personas adultas mayores?</i>
Fuentes formales	- Leyes 687 de 2001, 1276 de 2009, 1955 de 2019 Acuerdos Distritales 188 de 2005, 669 de 2017, 761 de 2020 - Asesoría 013965 del 22 de marzo de 2023 Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y de Crédito Público

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA:

La Secretaría Distrital de Integración Social eleva solicitud de concepto con el fin de resolver los siguientes interrogantes relacionados con la destinación de la Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor:

- 1. ¿Los recursos recaudados por concepto de estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor tienen una destinación exclusiva para los programas de Centros de Bienestar o Centros de Protección Social (30%) y Centros Vida (70%)?*
- 2. ¿Con la expedición de la Ley 1955 de 2019 (que en su artículo 217 modificó el artículo 1º de la Ley 687 de 2001), debe entenderse derogado el artículo 3º de la Ley 1276 de 2009 (que con anterioridad a la expedición de la referida ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, había modificado el artículo 1 de la Ley 687 de 2001)?*
- 3. Al amparo de lo establecido en el párrafo segundo del artículo 1º de la Ley 687 de 2001, modificado por el artículo 217 de la Ley 1955 de 2019, ¿siempre que se garantice que las condiciones de calidad, frecuencia y número de personas atendidas en los centros (vida, de protección o de bienestar), no sean inferiores a las de la vigencia anterior, la participación porcentual de la destinación puede variar para atender otras modalidades de atención, programas y servicios sociales dirigidos a las personas adultas mayores?*

CONSIDERACIONES

Con el propósito de resolver los interrogantes planteados se procederá a analizar: 1) La creación de la Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor; 2) La adopción y destinación de la Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor en el Distrito Capital y 3) las conclusiones.

www.haciendabogota.gov.co

Carrera 30 N° 25-90 Bogotá D.C. Código Postal 111311

PBX: +57(1) 601 338 50 00 - Información: Línea 195

NIT 899.999.061-9



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

1. Creación de la Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor

El artículo 1° de la Ley 687 de 2001, modificado por el artículo 3° de la Ley 1276 de 2009¹, posteriormente modificado por el artículo 217 de la Ley 1955 de 2019², la cual continúa vigente según indica el artículo 372 de la Ley 2294 de 2023 autoriza la emisión de una estampilla pro-dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, instituciones y centros de vida para la tercera edad, se establece su destinación con el fin de proteger a las personas de la tercera edad (o adultos mayores) de los niveles I y II de Sisbén, a través de los Centros de Bienestar, Centros de Protección Social, Centros Vida y otras modalidades de atención y desarrollo de programas y servicios sociales dirigidos a las personas adultas mayores, que contribuyan a brindarles una atención integral a sus necesidades y mejorar su calidad de vida.

“Artículo 1o. Modificado por el art 217, Ley 1955 de 2019. Estampilla para el bienestar del adulto mayor. 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 concurrir con las entidades territoriales en la construcción, instalación, mantenimiento, adecuación, dotación y funcionamiento de Centros de Bienestar, Centros de Protección Social, Centros Vida y otras modalidades de atención y desarrollo de programas y servicios sociales dirigidos a las personas adultas mayores, en sus respectivas jurisdicciones. El producto de dichos recursos se destinará en un 70% para la financiación de los Centros Vida y el 30% restante, al financiamiento de los Centros de Bienestar o Centros de Protección Social del adulto mayor, sin perjuicio de los recursos adicionales que puedan gestionarse a través de otras fuentes como el Sistema General de Regalías, el Sistema General de Participaciones, el sector privado y la cooperación internacional, principalmente.

Parágrafo 1°. *El recaudo de la estampilla será invertido por la gobernación, alcaldía o distrito en los Centros de Bienestar, Centros de Protección Social, Centro Vida y otras modalidades de atención dirigidas a las personas adultas mayores de su jurisdicción, en proporción directa al número de adultos mayores con puntaje Sisbén menor al corte establecido por el programa y en condición de vulnerabilidad.*

Parágrafo 2°. *De acuerdo con las necesidades de apoyo social de la población adulto mayor en la entidad territorial, los recursos referidos en el presente artículo podrán destinarse en las distintas modalidades de atención, programas y servicios sociales dirigidos a las personas adultas mayores, siempre que se garantice la atención en condiciones de calidad, frecuencia y número de personas atendidas en los Centros Vida, Centros de Bienestar o Centros de Protección Social, los cuales no deben ser inferiores a las de la vigencia inmediatamente anterior. (...)* (Resaltado fuera de texto)

Se observa de la norma anterior que el recaudo de la mencionada Estampilla se destinará para concurrir con las entidades territoriales en la construcción, instalación, mantenimiento, adecuación, dotación y funcionamiento de Centros de Bienestar, Centros de Protección Social, Centros Vida y otras modalidades de atención y desarrollo de programas y servicios sociales dirigidos a las personas adultas mayores.

De la misma manera se aclaró que el producto de dichos recursos se destinará en un 70% para la financiación de los centros vida y el 30% restante al financiamiento de los centros de bienestar o centros de protección social del adulto mayor. De otro lado, se precisa que el recaudo de la estampilla será invertido en los Centros de Bienestar, Centros de Protección Social, Centro Vida

¹ 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.

² “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”

y otras modalidades de atención dirigidas a las personas adultas mayores de su jurisdicción, en proporción directa al número de adultos mayores con puntaje Sisbén menor al corte establecido por el programa y en condición de vulnerabilidad.

Adicionalmente, se indica que de acuerdo con las necesidades de apoyo social de la población adulta mayor, estos recursos podrán destinarse en las distintas modalidades de atención, programas y servicios sociales dirigidos a las personas adultas mayores, siempre que se garantice la atención en condiciones de calidad, frecuencia y número de personas atendidas en los Centros Vida, Centros de Bienestar o Centros de Protección Social, los cuales no deben ser inferiores a las de la vigencia inmediatamente anterior.

Vale la pena destacar que la modificación efectuada por el artículo 217 de la Ley 1955 de 2019 al artículo 1° de la Ley 687 de 2001, modificado por la Ley 1276 de 2009, tiene los efectos de una subrogación en los términos de la Corte Constitucional³, así:

*“(…) Aunque haya una relación estrecha entre la derogación y la subrogación, la sentencia **C-241 de 2014**⁴ se pronunció sobre las diferencias entre la derogatoria tácita y la subrogación e hizo un recuento de otros pronunciamientos sobre el tema, de hecho citó la sentencia **C-668 de 2008**⁵ que indicó lo siguiente: “También puede producirse la sustitución de una norma por otra posterior que es una forma de derogación que se ha llamado por la teoría jurídica, subrogación.” El mismo fallo distinguió este fenómeno de la derogatoria tácita, fenómeno en el cual “la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior.”⁶*

“(…) La subrogación es entendida como el acto de sustituir una norma por otra. No se trata de una derogación simple, como quiera que antes que abolir o anular una disposición del sistema normativo establecido, lo que hace es poner un texto normativo en lugar de otro. Como resultado de la subrogación, las normas jurídicas preexistentes y afectadas con la medida pueden en parte ser derogadas, modificadas y en parte sustituidas por otras nuevas; pero también la subrogación puede incluir la reproducción de apartes normativos provenientes del texto legal que se subroga. (...)”⁷

Por lo tanto, lo que hizo el artículo 217 de la Ley 1955 de 2019 fue sustituir el artículo 1° de la Ley 687 de 2001 y su modificación, el artículo 3° de la Ley 1276 de 2009 que es una forma de derogación que se ha llamado por la teoría jurídica, subrogación.

2. La adopción y destinación de la Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor en el Distrito Capital

En el Distrito Capital la emisión y cobro de la estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor fue ordenada a través del Acuerdo Distrital 188 de 2005⁸ y en su artículo 8° fue establecida la destinación de estos recursos.

³ Corte Constitucional. Sentencia C – 019 del 21 de enero de 2015. Magistrada ponente Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁴ Esta decisión analizó el Decreto Ley 1399 de 1990, referido a la nueva vinculación laboral de empleados oficiales y trabajadores de entidades del sector salud suprimidas, liquidadas o cedidas durante dos años de facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República. Esta regulación no fue incluida en la ley posterior, pues la Ley 443 de 1998 -derogada parcialmente por la Ley 909 de 2004- estableció de manera general los derechos de todos los empleados de carrera en situaciones similares, sin establecer un tratamiento especial para los del sector salud.

⁵ M.P. Mauricio González Cuervo.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-688 de 2008 citada por la sentencia C-241 de 2014 M.P. Mauricio González Cuervo.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C – 502 de 2012. M. P. Adriana María Guillén Arango

⁸ Por el cual se autoriza la emisión de la Estampilla Pro-dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los centros de bienestar, instituciones y centros de vida para personas mayores y se dictan otras disposiciones en Bogotá, D.C.

Posteriormente, este artículo 8° fue modificado por el artículo 6° del Acuerdo Distrital 669 de 2017⁹, el cual a su vez fue reformado por el artículo 149 del Acuerdo Distrital 761 de 2020¹⁰ de la siguiente manera:

“Artículo 149. Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor. Modifíquese el artículo 6 del Acuerdo 669 de 2017, que modificó el artículo 8 del Acuerdo 188 de 2005, el cual quedará así:

“Artículo 6°. Destinación. Los recursos generados y recaudados por concepto de la “Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor”, serán destinados a la construcción, instalación, mantenimiento, adecuación, dotación y funcionamiento de Centros de Bienestar o Centros de Protección Social, Centros Día y otras modalidades de atención, así como el desarrollo de programas y servicios sociales dirigidos a las personas adultas mayores del Distrito.

El producto de dichos recursos se destinará en un 70% para la financiación de los Centros Día y otras modalidades de atención, así como el desarrollo de programas y servicios sociales dirigidos a las personas adultas mayores del Distrito y el 30% restante, al financiamiento de los Centros de Bienestar o Centros de Protección Social del adulto mayor, en los términos previstos en la ley 1276 de 2009, sin perjuicio de los recursos adicionales que puedan gestionarse a través de otras fuentes como el Sistema General de Regalías, el Sistema General de Participaciones, el sector privado y la cooperación internacional, principalmente.

Parágrafo. De acuerdo con las necesidades de apoyo social de la población adulto mayor en la ciudad los recursos del recaudo de la estampilla podrán destinarse en las distintas modalidades de atención, programas y servicios sociales dirigidos a las personas adultas mayores, incluidas aquellas personas mayores con enfermedades crónicas o terminales o dependientes. El establecimiento de programas o servicios mínimos no restringe la posibilidad de que se pueda mejorar esta canasta de servicios, siempre que se garantice la atención en condiciones de calidad, frecuencia y número de personas atendidas en los Centros Día, Centros de Bienestar o Centros de Protección Social, los cuales no deben ser inferiores a las de la vigencia inmediatamente anterior, en concordancia con lo previsto en el artículo 217 de la Ley 1955 de 2019.” (Resaltado fuera del texto)

De la normativa transcrita respecto de la destinación de los recursos recaudados por la Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor, se establece lo siguiente:

Destinación: Construcción, instalación, mantenimiento, adecuación, dotación y funcionamiento de Centros de Bienestar o Centros de Protección Social, Centros Día y otras modalidades de atención, así como el desarrollo de programas y servicios sociales dirigidos a las personas adultas mayores del Distrito.

De acuerdo con las necesidades de apoyo social de la población adulto mayor estos recursos **podrán** destinarse en las distintas modalidades de atención, programas y servicios sociales dirigidos a las personas adultas mayores, incluidas aquellas personas mayores con enfermedades crónicas o terminales o dependientes.

Se precisa que el establecimiento de programas o servicios mínimos no restringe la posibilidad de que se pueda mejorar esta canasta de servicios, siempre que se garantice la atención en condiciones de calidad, frecuencia y número de personas atendidas en los Centros Día, Centros de Bienestar o Centros de Protección Social, los cuales no deben ser inferiores a las de la

⁹ Por el cual se modifica el Acuerdo 188 de 2005 y se dictan otras disposiciones

¹⁰ “Por medio del cual se adopta el Plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del Distrito Capital 2020-2024 “Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI”

vigencia inmediatamente anterior, en concordancia con lo previsto en el artículo 217 de la Ley 1955 de 2019.

En tal sentido, la destinación de la estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor debe interpretarse de manera armónica con lo dispuesto en el artículo 217 de la Ley 1955 de 2019.

Distribución: 70%: financiación de los Centros Día y otras modalidades de atención, así como el desarrollo de programas y servicios sociales dirigidos a las personas adultas mayores del Distrito.

30% restante: financiamiento de los Centros de Bienestar o Centros de Protección Social del adulto mayor, en los términos previstos en la Ley 1276 de 2009¹¹, sin perjuicio de los recursos adicionales que puedan gestionarse a través de otras fuentes como el Sistema General de Regalías, el Sistema General de Participaciones, el sector privado y la cooperación internacional, principalmente.

En línea con lo expuesto, frente a la destinación de la estampilla para el Bienestar del Mayor, la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda a través de Asesoría 013965 del 22 de marzo de 2023 expuso lo siguiente:

“¿Es posible financiar, con cargo a los recursos de la estampilla pro adulto mayor, el transporte de los beneficiarios a los Centros Vida?”

En atención a su consulta, no puede abordarse sin considerar que la población objeto de atención, se encuentra definida en el artículo 6 de la Ley 1276 de 2009, como bien señala en su comunicación, resulta pues claro que, es la intención del legislador, expresada en la norma citada, brindar atención a un grupo poblacional que específicamente ha sido identificado como de especial protección constitucional por la Honorable Corte Constitucional en los siguientes términos:

145. De conformidad con el artículo 46 de la Constitución Política[484], las personas de la tercera edad son sujetos de especial protección constitucional. Lo anterior, debido a “las condiciones fisiológicas propias del paso del tiempo”. A partir de la normativa superior, la familia, la sociedad y el Estado deben concurrir a la protección y asistencia de los adultos de la tercera edad, dada la mayor dificultad que enfrentan para el goce efectivo de sus derechos.1(Subrayas originales)

Resulta entonces que, su atención diferencial se alinea con los fines del Estado social de derecho proclamado en el artículo 1 de la Constitución Política; atención que debe propender por la materialización de la igualdad que garantiza la norma superior y sobre la que el tribunal constitucional ha dicho:

(i) la igualdad ante la ley, comprendida como el deber estatal de imparcialidad en la aplicación del derecho frente a todas las personas; (ii) la prohibición de discriminación, revisión que dispone que las actuaciones del Estado y los particulares no deban, prima facie, prodigar tratos desiguales a partir de criterios definidos como “sospechosos” y referidos a razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica; y (iii) un mandato de promoción de la igualdad de oportunidades o igualdad material, comprendido como el deber de ejercer acciones concretas destinadas a beneficiar a los grupos discriminados y marginados, bien sea a través de cambios políticos a prestaciones concretas. A este mandato se integra la cláusula constitucional de promoción de la igualdad, que impone al Estado el deber de proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta, al igual que sancionar los abusos que contra ellas se cometan.2 (Subrayas originales)

¹¹ 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.

En el acotamiento de dichas acciones concretas, encontramos como el mismo pronunciamiento señala unas características definitorias que buscan que dichas acciones se alineen con los postulados constitucionales, señalando:

En efecto, las erogaciones basadas en auxilios o subvenciones basados en la mera liberalidad del Estado, sin que se prevea contraprestación alguna y sin una clara finalidad redistributiva, son contrarias a la Constitución. Pero estas erogaciones se diferencian de los auxilios o subvenciones concedidos en razón de un precepto constitucional que las autoriza, con el fin de garantizar condiciones de acceso a bienes y servicios básicos de quienes tienen mayores necesidades y menores ingresos dentro de la sociedad. A este respecto, la sentencia C- 324/09 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), que sintetiza la doctrina constitucional sobre la materia, señala que "...la Constitución autoriza y desarrolla de manera expresa y directa subvenciones, esto es, subsidios o auxilios que se legitiman por sí mismos dentro de un Estado social de derecho, de manera que su objetivo no es otro que acortar las distancias de los sectores más deprimidos de la población frente a aquellos que tienen mayor capacidad económica, lo cual de suyo lleva implícita una contraprestación social; en consecuencia la Carta enlista los siguientes: (...) Artículo 52, por el cual se consagra la obligación del Estado de fomentar las actividades deportivas y recreativas"

Es así como, en el entendido de que claramente nos encontramos en materia de unos recursos con una destinación específica, artículo 5 de la Ley 1276 de 2009; más aún llamados a la atención de un grupo poblacional con unas necesidades diferenciales y siempre que su ejecución esté ligada a garantizar la atención en el marco la precitada norma, encontramos que resultaría ajustado a derecho la financiación objeto de consulta".

De conformidad con lo expresado en el concepto anterior de la DAF y en la normativa citada, como los recursos de la estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor tiene una destinación específica, siempre que su ejecución esté ligada a garantizar la atención al grupo poblacional al que van dirigidos estos recursos resultaría ajustado a derecho que con cargo a los recursos de la estampilla se atiendan determinadas necesidades para el grupo poblacional beneficiario de estos recursos.

3. Conclusiones

A continuación, se procede a resolver los interrogantes en el orden planteados así:

1. ¿Los recursos recaudados por concepto de estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor tienen una destinación exclusiva para los programas de Centros de Bienestar o Centros de Protección Social (30%) y Centros Vida (70%)?

El artículo 1° de la Ley 687 de 2001, modificado por el artículo 3° de la Ley 1276 de 2009, posteriormente modificado por el artículo 217 de la Ley 1955 de 2019, (vigente según indica el artículo 372 de la Ley 2294 de 2023), en concordancia con el Acuerdo Distrital 188 de 2005, modificado por el Acuerdo Distrital 699 de 2017, posteriormente modificado por el artículo 149 del Acuerdo Distrital 761 de 2020 dispuso que el producto de los recursos recaudados por concepto de la Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor se destinará en un 70% para la financiación de los Centros Vida y el 30% restante, al financiamiento de los Centros de Bienestar o Centros de Protección Social del adulto mayor.

2. ¿Con la expedición de la Ley 1955 de 2019 (que en su artículo 217 modificó el artículo 1° de la Ley 687 de 2001), debe entenderse derogado el artículo 3° de la Ley 1276 de 2009 (que con anterioridad a la expedición de la referida ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, había modificado el artículo 1 de la Ley 687 de 2001)?



Se entiende que el artículo 1° de la Ley 687 de 2001 y su modificación artículo 3° de la Ley 1276 de 2009 fueron sustituidas, es decir, subrogadas por la norma posterior la Ley 1955 de 2019 (artículo 217) la cual se encuentra vigente.

3. Al amparo de lo establecido en el párrafo segundo del artículo 1° de la Ley 687 de 2001, modificado por el artículo 217 de la Ley 1955 de 2019, ¿siempre que se garantice que las condiciones de calidad, frecuencia y número de personas atendidas en los centros (vida, de protección o de bienestar), no sean inferiores a las de la vigencia anterior, la participación porcentual de la destinación puede variar para atender otras modalidades de atención, programas y servicios sociales dirigidos a las personas adultas mayores?

La destinación de los recursos recaudados por concepto de la Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor se debe realizar en los términos del Acuerdo Distrital 669 de 2017 en armonía con el artículo 217 de la Ley 1955 de 2019. Si bien es cierto la normativa puntualiza los porcentajes de destinación de los mencionados recursos, en la misma norma se da la posibilidad, de manera potestativa, de destinar estos recursos a las distintas modalidades de atención, programas y servicios sociales dirigidos a las personas adultas mayores, incluidas aquellas personas mayores con enfermedades crónicas o terminales o dependientes, siempre que su ejecución esté ligada a garantizar la atención en el marco del artículo 5 de la Ley 1276 de 2009. En todo caso, continúa la norma, se ha de garantizar la calidad, frecuencia y número de personas atendidas en los Centros Día, Centros de Bienestar o Centros de Protección Social.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo y progresivo en el procedimiento de Asesoría Jurídica, por favor verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado. De no ser así, informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

Cordialmente,

MARCELA GÓMEZ MARTÍNEZ

Directora Jurídica

radicacionhaciendabogota@shd.gov.co

Proyectado por:	Carol Murillo Herrera - Profesional especializado SJH
Revisado por:	Clara Lucía Morales Posso – Asesora DJ

www.haciendabogota.gov.co

Carrera 30 N° 25-90 Bogotá D.C. Código Postal 111311

PBX: +57(1) 601 338 50 00 - Información: Línea 195

NIT 899.999.061-9

