



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1958

Bogotá, D. C., jueves, 16 de octubre de 2025

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.secretariassenado.gov.co

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 135 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se reajustan las pensiones de invalidez de los Soldados cuya pensión se liquida con el sueldo básico de un Cabo Segundo o Cabo Tercero en el régimen especial y exceptuado de las Fuerzas Militares.

Bogotá, Distrito Capital, Lunes 6 de octubre del año 2025

Honorable Representante

CAMILO ESTEBAN ÁVILA MORALES

Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente.

Señor

RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO

Secretario General, Comisión Séptima Constitucional Permanente

Cámara de Representantes.

ASUNTO: Informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de Ley número 135 de 2025 Cámara, por medio de la cual se reajustan las pensiones de invalidez de los Soldados cuya pensión se liquida con el sueldo básico de un Cabo Segundo o Cabo Tercero en el régimen especial y exceptuado de las Fuerzas Militares.

Respetado Presidente y señor Secretario.

De conformidad con la designación como ponentes de tan importante iniciativa de Ley, realizada mediante misiva CSCP 3.7 571 25

calendada al día 10 de septiembre de 2025 y suscrita por el Secretario General de la Corporación, procedemos a rendir **INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE**, lo anterior de conformidad con lo reglado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, y atendiendo los artículos 153 y 156 de la misma Ley, sin otro particular.

JORGE ALEXANDER QUEVEDO H
Representante a la Cámara
Departamento del Guaviare

JUAN FELIPE CORZO ALVAREZ
Representante a la Cámara
Departamento de Norte de Santander

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY 135 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se reajustan las pensiones de invalidez de los Soldados cuya pensión se liquida con el sueldo básico de un Cabo Segundo o Cabo Tercero en el régimen especial y exceptuado de las Fuerzas Militares.

De conformidad con lo manifestado en el oficio precedente, y estando dentro del término establecido por la Ley 5ª de 1992 para tal efecto, procedemos a rendir ponencia para primer debate de la iniciativa de Ley que nos ocupa, en los siguientes términos.

- Antecedentes
- Objeto de la iniciativa de ley.
- Justificación de la iniciativa de ley.
- Sobre el principio de oscilación en la liquidación de la asignación de retiro.

5. Fundamentos Constitucionales, legales y jurisprudenciales.
6. Principios Rectores de la iniciativa de ley.
7. Impactos esperados.
8. Consideraciones de los ponentes
9. Solicitud de concepto de la iniciativa de ley.
10. Consideraciones jurídicas y presupuestales.
11. Conclusiones.
12. Conflicto de intereses respecto de la iniciativa de ley.
13. Impacto Fiscal de la iniciativa de ley.
14. Pliego de modificaciones presentado por los ponentes.
15. Proposición ponencia positiva.
16. Texto propuesto para primer debate ante la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara.

1. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA DE LEY

La presente iniciativa de ley es de origen parlamentario, es presentada por el Representante a la Cámara por el departamento de Cundinamarca, honorable Representante *Julio Roberto Salazar Perdomo*, con las firmas de los corporados, *Armando Antonio Zabaraín*, *Daniel Restrepo Carmona* y *Juliana Aray Franco* del Partido Conservador colombiano. Dicha iniciativa fue radicada el día 30 de julio del año 2025, surtiendo su principio de publicidad mediante la publicación en la gaceta 1515 del año 2025, posteriormente la Secretaria General de la Cámara envía la iniciativa de Ley a la Comisión Séptima Constitucional permanente, célula legislativa en la cual somos designados como ponentes para primer debate.

2. OBJETO DE LA INICIATIVA DE LEY

El presente proyecto de ley tiene como finalidad establecer un mecanismo de reajuste pensional justo, equitativo y técnicamente viable, aplicable a los Soldados pensionados por invalidez, muerte o en calidad de beneficiarios sobrevivientes, cuya mesada ha sido tradicionalmente liquidada sobre la base del sueldo básico correspondiente al grado de Cabo Segundo o Cabo Tercero en el régimen especial y exceptuado de las Fuerzas Militares. Esta situación ha generado, en términos prácticos y jurídicos, una afectación estructural del principio de igualdad y una desprotección material del poder adquisitivo de estas pensiones, lo cual contradice los principios fundamentales del sistema de seguridad social, así como la doctrina constitucional vigente.

Este proyecto se estructura sobre la necesidad de corregir una distorsión histórica que ha perpetuado el trato inequitativo hacia un segmento específico de la población militar retirada, quienes, pese a haber sufrido lesiones, disminuciones o pérdidas de capacidad laboral en actos del servicio, se han visto sometidos a un esquema de reajuste pensional limitado y desconectado de las variaciones reales

del ingreso de los activos y del costo de vida. En ese sentido, se parte de la premisa de que los mecanismos de actualización pensional vigentes, particularmente la aplicación exclusiva del principio de oscilación o del reajuste conforme al IPC resultan insuficientes cuando no se aplican de manera integrada, flexible y favorable al beneficiario.

El proyecto, por tanto, propone que el reajuste pensional de los Soldados pensionados por invalidez o en condiciones equivalentes se realice anualmente de forma automática, aplicando el principio de favorabilidad entre dos referentes técnicos: (i) el porcentaje de incremento de las asignaciones en actividad del grado equivalente, conforme al principio de oscilación, o (ii) el incremento del salario mínimo legal mensual vigente. Este esquema de reajuste dual y comparativo tiene como objetivo garantizar que se reconozca siempre la opción más favorable para el pensionado, lo cual no solo responde al mandato constitucional de proteger el mínimo vital y el poder adquisitivo constante, sino que se ajusta a los estándares internacionales de derechos humanos en materia de protección a poblaciones vulnerables.

Cabe destacar que este mecanismo de reajuste no busca uniformar ni asimilar el régimen especial de las Fuerzas Militares al régimen general de pensiones, sino preservar su autonomía reconociendo al mismo tiempo el derecho de estos Soldados pensionados a no ser tratados de manera discriminatoria frente a otros regímenes. En este sentido, la iniciativa propone una reforma puntual, orientada a proteger la dignidad y los derechos adquiridos de quienes, en cumplimiento del deber constitucional de defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio y el orden constitucional, han sufrido afectaciones que les impiden continuar su vida activa en condiciones de normalidad.

En suma, el proyecto responde a una necesidad real, diagnosticada con fundamento jurídico y técnico, y busca desarrollar los principios de equidad, favorabilidad, progresividad y sostenibilidad que rigen la seguridad social. Su aprobación constituirá un avance significativo en el proceso de fortalecimiento del régimen pensional especial de la Fuerza Pública y permitirá cumplir con los postulados constitucionales de justicia material y garantía del derecho a la seguridad social en condiciones de dignidad.

3. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA DE LEY

Actualmente, el sistema de reajuste pensional aplicable a los Soldados pensionados por invalidez o sus beneficiarios, cuya mesada ha sido determinada con base en el sueldo básico de un Cabo Segundo o Cabo Tercero, evidencia una serie de inconsistencias normativas y limitaciones prácticas que afectan el principio de equidad y comprometen la protección efectiva del poder adquisitivo de estas prestaciones periódicas.

En el marco del régimen especial de las Fuerzas Militares, el mecanismo histórico para el reajuste de las asignaciones de retiro y pensiones ha sido el denominado principio de oscilación, consagrado desde la Ley 2ª de 1945 y reiterado en normas posteriores como los Decretos 1211, 1212 y 1213 de 1990, así como en el Decreto número 4433 de 2004, que reglamenta el régimen prestacional de la Fuerza Pública. Este principio implica una correlación directa entre los incrementos salariales del personal activo y los ajustes pensionales de quienes se encuentran en situación de retiro. No obstante, dicho principio no ha sido aplicado de forma integral y sistemática a todos los grados ni en todas las situaciones, especialmente para los Soldados cuya pensión se fija con base en los grados más bajos del escalafón (Cabo Segundo o Tercero), generando un rezago acumulado en sus mesadas.

En paralelo, el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, adicionado por la Ley 238 de 1995, estableció que las pensiones deben reajustarse anualmente en función de la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC), como mecanismo para mantener constante su poder adquisitivo. Esta disposición, aunque formalmente aplicable a todos los regímenes pensionales incluyendo a los exceptuados, en virtud de su carácter supletorio y garantista, no ha sido reconocida ni implementada consistentemente respecto de los Soldados pensionados en el régimen especial, a pesar de la expresa disposición contenida en el parágrafo 4º del artículo 279 de la Ley 100 de 1993, que protege los derechos de estos pensionados.

Como resultado de esta doble exclusión tanto del principio de oscilación aplicado plenamente, como del reajuste por IPC conforme al régimen general, los Soldados que reciben pensión con base en el sueldo de un Cabo Segundo o Tercero han experimentado una pérdida progresiva del poder adquisitivo de sus mesadas, afectando su derecho al mínimo vital y al acceso efectivo a bienes y servicios básicos. Esta situación se traduce, en términos reales, en una desigualdad material respecto de otros sectores de la Fuerza Pública y del conjunto de pensionados del país, lo cual vulnera los principios constitucionales de igualdad, favorabilidad y progresividad.

Por otra parte, el Decreto número 4433 de 2004, que establece el régimen de asignación de retiro para las Fuerzas Militares, en su artículo 42, reproduce la regla general de oscilación para todos los grados, sin prever una cláusula especial o diferencial para garantizar que la liquidación basada en grados bajos no se convierta en un límite injusto o regresivo frente al valor real de las pensiones. En efecto, los Soldados en esta situación reciben mesadas que muchas veces resultan iguales o inferiores al salario mínimo, sin que se garantice su incremento de forma efectiva ni oportuna.

Este escenario ha sido objeto de diversas discusiones administrativas, técnicas y jurisprudenciales, que coinciden en señalar la necesidad de armonizar las reglas del régimen especial con los mandatos superiores y principios

rectores de la seguridad social, a fin de evitar tratamientos discriminatorios y promover la equidad sustancial en la protección pensional de los miembros de la Fuerza Pública.

La situación actual evidencia una brecha normativa y material que ha dejado a un grupo específico de pensionados militares particularmente Soldados inválidos y sus beneficiarios en condiciones de desventaja estructural, pese a su condición de sujetos de especial protección constitucional. Esta realidad constituye el fundamento para la adopción de medidas legislativas que permitan ajustar el régimen especial en beneficio de quienes han servido a la Nación en condiciones de vulnerabilidad y sacrificio personal.

La iniciativa legislativa que aquí se propone se fundamenta en la necesidad de corregir una omisión normativa que ha producido efectos regresivos e inequitativos en el tratamiento pensional de un grupo específico de exintegrantes de las Fuerzas Militares: los Soldados pensionados por invalidez, o sus beneficiarios en caso de muerte, cuya mesada se calcula con base en el sueldo básico de un Cabo Segundo o Cabo Tercero. Esta práctica ha derivado en una afectación sostenida de sus derechos fundamentales, particularmente en lo relacionado con el principio de igualdad, el derecho a la seguridad social y el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones.

En efecto, el diseño normativo actual ha consolidado una desigualdad estructural dentro del propio régimen especial de la Fuerza Pública. Mientras que los oficiales y suboficiales en retiro se benefician plenamente del principio de oscilación que vincula el valor de la pensión al incremento salarial del personal activo de igual grado, los Soldados cuya pensión se liquida con los sueldos básicos más bajos han quedado sometidos a un sistema de actualización que, en muchos casos, resulta insuficiente para garantizar siquiera el mantenimiento del valor real de la mesada frente a la inflación o al aumento del costo de vida. Esto implica una violación material del principio de favorabilidad consagrado tanto en el artículo 53 de la Constitución Política como en la jurisprudencia constitucional en materia de derechos laborales adquiridos.

La reforma que se plantea no tiene como objetivo alterar el carácter especial del régimen pensional de la Fuerza Pública, ni desconocer la autonomía normativa derivada de su naturaleza exceptuada conforme al artículo 279 de la Ley 100 de 1993. Por el contrario, pretende armonizar los principios rectores del régimen especial, entre ellos, la oscilación con los mínimos constitucionales en materia de protección al pensionado, en especial cuando se trata de sujetos en condición de discapacidad o de especial vulnerabilidad.

Así, el proyecto plantea una solución jurídica coherente con la doctrina constitucional, en virtud de la cual las normas deben interpretarse y aplicarse conforme al principio *pro homine* y

a la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas. En este sentido, el establecimiento de un mecanismo de reajuste anual automático que escoja el porcentaje más favorable entre la oscilación y el incremento del salario mínimo, constituye una herramienta normativa razonable, técnicamente viable y jurídicamente exigible, para garantizar una protección pensional digna y progresiva.

Adicionalmente, esta medida encuentra sustento en los compromisos internacionales adquiridos por el Estado colombiano en materia de derechos humanos, particularmente en lo dispuesto por los artículos 26 y 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como en la Observación General No. 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que impone a los Estados la obligación de adoptar medidas legislativas destinadas a asegurar pensiones adecuadas y sostenibles para las personas en situación de necesidad.

Desde el punto de vista de la equidad interna del sistema pensional, la reforma se justifica en la necesidad de suprimir el trato diferenciado injustificado al interior del régimen especial. No existe razón constitucional ni técnica que justifique que dos miembros retirados de la Fuerza Pública, con igual nivel de afectación por causa del servicio, reciban tratamientos pensionales sustancialmente distintos en función exclusiva del grado de liquidación, más aún cuando estos grados bajos constituyen, precisamente, el primer eslabón del escalafón militar y la base operativa del servicio.

El presente proyecto de ley tiene por finalidad restaurar el equilibrio prestacional entre los miembros retirados de la Fuerza Pública, garantizar la protección efectiva del mínimo vital de los Soldados pensionados por invalidez y sus familias, y asegurar el respeto de los principios constitucionales que rigen el sistema de seguridad social. Esta reforma no solo es justa, sino necesaria y constitucionalmente obligatoria.

4. SOBRE EL PRINCIPIO DE OSCILACIÓN

A efectos de darle claridad a la presente iniciativa, resulta menester conocer con claridad los pormenores del principio de oscilación. Para entender esto, es importante señalar que, el legislador en pleno ejercicio de sus competencias estableció el marco en el cual deberá actuar el Gobierno nacional para efectos de fijar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, a través de leyes marco.

En este orden de ideas, con fundamento en tal facultad, el legislador expidió la Ley 4ª de 1992, la cual en su artículo 1º prevé que el Gobierno nacional, con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en esta, fijará el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva, cualquiera que sea su denominación, régimen jurídico o sector, de los empleados del Congreso Nacional, la Rama Judicial, el Ministerio Público, la Fiscalía General de la Nación, la

Organización Electoral y la Contraloría General de la República, de los miembros del Congreso Nacional, y de la Fuerza Pública.

A su turno, el artículo 4 de la Ley 4ª de 1992, dispuso que el Gobierno nacional modificará el sistema salarial correspondiente a los empleados de la Fuerza Pública, entre otros, aumentando sus remuneraciones. Igualmente, se determinó que podrá modificar el régimen de viáticos, gastos de representación y comisiones de tales empleados. De lo anterior se concluye que las asignaciones básicas del personal de la Fuerza Pública están sujetas a los decretos que expide el Gobierno nacional, en los que se fijan las pautas para determinar el monto que devengarán sus miembros anualmente, impidiendo recurrir a una fuente distinta para realizar el correspondiente incremento salarial.

Por lo anterior es claro que, el monto que devengarán los miembros de la Fuerza Pública se encuentra supeditado a un acto administrativo que expedirá para tal fin el Gobierno nacional de manera anual, el cual por substracción de materia se encuentra supeditado al rubro que se establezca por las comisiones económicas del Congreso para cada vigencia fiscal.

Ahora bien, aquellas pensiones de los fondos privados y de Colpensiones son liquidadas de conformidad con el Ingreso Base de Cotización, situación diferente sucede con las pensiones, asignaciones de retiro, y pensiones de invalidez de los miembros de la Fuerza Pública, para entender un poco más sobre este **PRINCIPIO DE OSCILACIÓN**, resulta necesario devolvernos 21 años atrás, cuando mediante el Decreto número 4433 del año 2004 se fijó el régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública, y en este se reguló que el reajuste a las pensiones ya no se causa de conformidad con el Índice de Precios al Consumidor, sino con aplicación del principio de oscilación que consagra el artículo 42 del mencionado decreto. Este principio consiste en la dependencia de la asignación que perciben los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y aquellos que se encuentran en retiro y que en tal virtud gozan de una prestación, ya sea asignación de retiro o pensión de invalidez, o los beneficiarios que reciben la pensión de sobrevivientes, con lo cual se busca introducir las variantes que perciben al efecto

5. FUNDAMENTOS LEGALES, CONSTITUCIONALES Y JURISPRUDENCIALES

El presente proyecto de ley se sustenta en un conjunto sólido de disposiciones constitucionales, legales y principios generales del derecho, que obligan al Estado colombiano a garantizar una protección adecuada, equitativa y progresiva del régimen pensional de los miembros retirados de la Fuerza Pública, en particular de los Soldados pensionados por invalidez o en condiciones de vulnerabilidad. Este fundamento jurídico permite

sustentar tanto la necesidad como la validez de la propuesta normativa.

5.1. Constitución Política de Colombia

La norma suprema consagra expresamente varios principios y derechos que fundamentan la intervención legislativa propuesta:

- **Artículo 1º:** consagra a Colombia como un Estado social de derecho, fundado en la dignidad humana y en la prevalencia del interés general. Desde esta perspectiva, el Estado tiene la obligación de adoptar medidas que garanticen el bienestar de poblaciones vulnerables, entre ellas, los Soldados inválidos retirados del servicio activo.

- **Artículo 13:** establece el principio de igualdad ante la ley, con mandato expreso de adoptar medidas en favor de los grupos discriminados o marginados. En este contexto, la aplicación uniforme de normas que perpetúan el rezago pensional frente a otros beneficiarios de regímenes especiales constituye una forma de discriminación indirecta que debe ser corregida.

- **Artículo 48:** reconoce la seguridad social como un derecho irrenunciable, cuya prestación está a cargo del Estado. Este artículo ordena la adopción de un sistema de seguridad social integral, fundado en principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación, y permite el diseño de regímenes especiales —como el de la Fuerza Pública— siempre que se respeten los derechos mínimos de los beneficiarios.

Artículo 53: establece que el Estado garantiza el derecho al reajuste periódico de las pensiones, principio que encuentra desarrollo en las normas tanto del régimen general (Ley 100 de 1993) como del régimen especial (Decreto número 4433 de 2004)

5.2. Ley 100 de 1993 y Ley 238 de 1995

La Ley 100 de 1993, al crear el sistema general de pensiones, incluyó una cláusula de exclusión respecto a los miembros de la Fuerza Pública (artículo 279). Sin embargo, esta exclusión fue complementada por la Ley 238 de 1995, que adicionó un parágrafo 4º al artículo 279, estableciendo que dicha excepción no puede entenderse como una negación de los derechos y beneficios consagrados en los artículos 14 y 142 de la misma ley para los pensionados.

En este sentido, el artículo 14 establece que las pensiones se reajustarán anualmente en función de la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor (IPC) certificado por el DANE, con el fin de mantener su poder adquisitivo constante. Este principio debe aplicarse también a los regímenes exceptuados, cuando resulta más favorable y garantiza condiciones de equidad sustancial.

5.3. Decreto número 4433 de 2004

Este Decreto reglamenta el régimen de asignación de retiro y pensiones de los miembros de la Fuerza Pública. En su artículo 42, se consagra el principio de oscilación, según el cual las asignaciones de retiro y pensiones deben incrementarse en el mismo

porcentaje que las asignaciones del personal activo del mismo grado. Sin embargo, esta norma ha sido aplicada de manera desigual, especialmente frente a los Soldados que reciben pensión con base en los grados inferiores.

El presente proyecto propone una armonización entre el artículo 14 de la Ley 100 y el artículo 42 del Decreto número 4433, en aplicación del principio de favorabilidad, buscando que se aplique automáticamente el mecanismo de reajuste más beneficioso para el pensionado: el IPC o la oscilación.

5.4. Jurisprudencia Constitucional

La Corte Constitucional ha sido clara en establecer que los principios de favorabilidad, progresividad y no regresividad deben aplicarse a todas las normas relacionadas con el régimen pensional (sentencias T-760 de 2008, C-038 de 2004, C-258 de 2013, entre muchas otras). En este sentido, las normas deben interpretarse y aplicarse conforme a los estándares más protectores del derecho a la seguridad social y al principio *pro homine*.

Asimismo, ha reiterado que los regímenes exceptuados no pueden operar como zonas de exclusión del bloque de constitucionalidad y de los derechos fundamentales, especialmente cuando las normas del régimen general ofrecen mayores garantías al beneficiario (ver Sentencia C-891 de 2002).

5.5. Instrumentos internacionales

Colombia ha ratificado tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre igualdad y protección social. Todos ellos imponen el deber de asegurar condiciones mínimas de protección, especialmente para los trabajadores retirados y personas en condición de discapacidad.

5.6. Consejo de Estado

En varias providencias del Consejo de Estado, esta problemática ha sido objeto de debate, lo anterior debido a los procesos judiciales que han sido iniciados por los Soldados con los salarios más bajos de la Fuerza Pública, que han sufrido pérdida de su capacidad laboral y su asignación de retiro o pensión de invalidez o sobrevivencia es liquidada anualmente conforme el Decreto que emita el Gobierno nacional y no con el Índice de Precios al Consumidor que para tal efecto expida el DANE.

Algunas de estas Sentencias del Consejo de Estado son:

- Sentencia 2017-00214
- Sentencia 2013-00269
- Sentencia 2014-00243 .

6. Principios rectores de la presente iniciativa de ley

El presente proyecto de ley se fundamenta en un conjunto de principios constitucionales, legales y doctrinarios que orientan el sistema de seguridad social en Colombia, y en particular, el régimen pensional aplicable a los miembros de la Fuerza Pública. Estos principios no solo justifican la reforma que se propone, sino que también orientan su diseño, interpretación y aplicación, conforme al mandato superior de garantizar una protección efectiva y digna para los Soldados pensionados por invalidez y sus beneficiarios.

A continuación, se desarrollan los principios que guían esta iniciativa:

6.1. Principio de Favorabilidad. Consagrado en los artículos 53 y 48 de la Constitución Política y desarrollado ampliamente por la jurisprudencia constitucional, este principio implica que, ante la existencia de varias normas aplicables o interpretaciones posibles en materia laboral y pensional, debe preferirse aquella que sea más favorable al trabajador o al pensionado. En el contexto del presente proyecto, este principio sustenta la aplicación automática del reajuste más beneficioso entre el derivado de la oscilación salarial y el correspondiente al incremento del salario mínimo legal mensual vigente.

6.2. Principio de Igualdad Material. Reconocido en el artículo 13 de la Constitución, este principio impone al Estado el deber de eliminar las desigualdades injustificadas y adoptar medidas en favor de poblaciones históricamente discriminadas o marginadas. El tratamiento pensional actual de los Soldados que han sido retirados por invalidez, con base en sueldos básicos de grados bajos, configura una situación de desventaja estructural que debe corregirse para garantizar un acceso igualitario y equitativo a la protección social.

6.3. Principio de Progresividad y No Regresividad. En virtud de este principio, los derechos en materia de seguridad social deben avanzar hacia mayores niveles de protección, y el Estado está constitucional e internacionalmente prohibido de adoptar medidas regresivas que disminuyan la cobertura, calidad o suficiencia de las prestaciones sociales. El reajuste propuesto responde a una necesidad de actualización progresiva que permite mejorar la situación económica de los Soldados pensionados, quienes han sido desfavorecidos por la estructura actual de liquidación.

6.4. Principio de Irrenunciabilidad de los Derechos Prestacionales. El artículo 53 de la Constitución establece que los derechos mínimos laborales y pensionales son irrenunciables. Esta disposición impide que los beneficiarios de pensiones en regímenes especiales sean sometidos a normas que disminuyan su protección bajo el argumento de pertenecer a un régimen autónomo o diferenciado. La reforma busca fortalecer este principio, asegurando que los Soldados no queden

excluidos del reajuste pensional por razones formales o de grado jerárquico.

6.5. Principio de Solidaridad. La solidaridad, como principio fundante del Estado social de derecho y del sistema de seguridad social, implica una corresponsabilidad colectiva en la protección de los más vulnerables. Este principio adquiere especial relevancia frente a los Soldados que han adquirido una invalidez en cumplimiento del servicio a la patria. El Estado y la sociedad tienen la obligación moral, jurídica y financiera de asegurar que estas personas reciban un tratamiento pensional justo y digno.

6.6. Principio de Eficiencia. El sistema de seguridad social debe operar de manera eficiente, es decir, garantizar resultados concretos y sostenibles con los recursos disponibles. El presente proyecto propone una fórmula clara y operativa de reajuste pensional que evita la dispersión normativa, reduce la discrecionalidad administrativa y facilita la gestión de los pagos por parte de las entidades responsables, con lo cual se mejora la eficiencia institucional del sistema.

7. IMPACTOS ESPERADOS

La adopción del presente proyecto de ley tendrá efectos positivos, concretos y estructurales en múltiples planos del ordenamiento jurídico, institucional y social, contribuyendo a la materialización del principio de equidad pensional dentro del régimen especial de las Fuerzas Militares. Se trata de una medida técnicamente sustentada, jurídicamente necesaria y socialmente inaplazable, cuyo impacto principal radica en la superación de un rezago normativo que ha perpetuado una afectación al núcleo esencial del derecho a la seguridad social de una población altamente vulnerable.

Desde la perspectiva jurídico-constitucional, la medida contribuirá a la corrección de una distorsión normativa que, en la práctica, ha derivado en una omisión legislativa relativa, consistente en la ausencia de un mecanismo de reajuste pensional diferenciado, justo y equitativo, para los Soldados cuya mesada se liquida con base en los grados más bajos del escalafón militar. La entrada en vigor de esta ley permitirá, en consecuencia, armonizar el régimen especial de la Fuerza Pública con los principios del bloque de constitucionalidad, particularmente en lo que respecta a la igualdad material (art. 13 C.P.), el derecho al reajuste periódico de las pensiones (art. 53 C.P.), la favorabilidad (art. 48 C.P.) y la progresividad (art. 1° del PIDESC y jurisprudencia constitucional reiterada).

En el plano socioeconómico, el impacto directo será el fortalecimiento del poder adquisitivo y la protección del mínimo vital de los Soldados pensionados por invalidez, así como de sus núcleos familiares. La aplicación anual del reajuste más favorable entre el porcentaje de incremento derivado del principio de oscilación y el aumento del salario mínimo legal mensual vigente implica una mejora efectiva y constante en el valor real de las mesadas,

permitiendo a esta población enfrentar con mayor suficiencia el incremento del costo de vida y acceder a condiciones mínimas de dignidad. Esta medida, además, consolida el principio de reparación prestacional frente a una población que, por haber sufrido disminución o pérdida de capacidad laboral en actos del servicio, requiere una protección reforzada.

En términos de impacto fiscal, la propuesta es proporcional, focalizada y sostenible. Al limitar su alcance a un grupo determinado y claramente identificado dentro del régimen especial —Soldados cuya pensión se basa en el grado de Cabo Segundo o Tercero—, no se compromete la sostenibilidad macrofiscal del sistema pensional de la Fuerza Pública. Por el contrario, el establecimiento de reglas claras y automáticas de reajuste pensional reduce la discrecionalidad administrativa, fortalece la seguridad jurídica y disminuye la carga litigiosa derivada de interpretaciones fragmentadas o restrictivas, lo que genera eficiencias operativas y un mejor uso de los recursos públicos.

En el plano institucional y simbólico, el impacto será igualmente relevante. La aprobación de esta ley proyecta un mensaje de coherencia estatal y compromiso con los principios del Estado Social de Derecho. Reivindica el papel del Congreso como órgano garante de los derechos fundamentales y responde a una deuda histórica con una población que ha prestado un servicio directo a la defensa de la soberanía nacional, frecuentemente en contextos de riesgo y sacrificio personal. El reconocimiento del derecho a una pensión justa no es solamente una obligación legal, sino una expresión concreta del principio de solidaridad.

Finalmente, desde la óptica de la coherencia y depuración normativa, el proyecto permitirá eliminar un vacío que ha generado tensiones interpretativas y contradicciones normativas al interior del régimen pensional especial. La derogatoria expresa del artículo 42 del Decreto número 4433 de 2004, en lo relativo a los grados cubiertos por esta iniciativa, asegura la aplicabilidad preferente de las nuevas reglas de reajuste y fortalece el principio de legalidad en materia prestacional.

8. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

La presente iniciativa debe ser revisada con filigrana, lo anterior toda vez que, el Sistema General de Pensiones es de aplicación general, esto se desprende de la disposición normativa número 11 de la Ley 100 de 1993, que posteriormente fue modificada por el artículo 1° de la Ley 797 de 2003, sin embargo, es menester señalar que la cita disposición en su artículo 279 dispone a renglón seguido lo siguiente:

“(…) El sistema integral de seguridad social contenido en la presente ley no se aplica a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por el Decreto Ley 1214 de 1990, con excepción de aquél que se vincule

a partir de la vigencia de la presente ley, ni a los miembros no remunerados de las corporaciones públicas (...).”

De lo anterior se desprende que, los integrantes de la Fuerza Pública, en principio se encuentran excluidos del Sistema Integral de Seguridad Social que se encuentra previsto en la Ley 100 de 1993, pues estos tienen un régimen prestaciones de carácter especial, cuya finalidad consiste en que las prerrogativas sean superiores a las establecidas en el Sistema General de Pensión de la citada Ley, esto por considerar que desempeñan una labor de alto riesgo para su integridad, además de propender por la igualdad material, la equidad, y las afirmaciones positivas a este nicho poblacional de nuestra patria.

La especialidad de dicho régimen se justifica en que los miembros de la Fuerza Pública desarrollan una actividad de riesgo latente para defender la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional⁹, y mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz¹⁰. En tal sentido, la Corte Constitucional ha precisado que:

“Este régimen especial a partir del potencial riesgo que comportan sus funciones, tiene su origen no sólo en la consagración expresa de los citados artículos de la Constitución, sino también en el mismo artículo 123 de la Carta Política que establece la diversidad de vínculos jurídicos que se presentan en el desarrollo de la función pública (v.gr. los miembros de corporaciones públicas, los empleados públicos y los trabajadores oficiales); y que, en mayor o menor medida, con sujeción a lo previsto en el artículo 150-19 del mismo estatuto Superior, permite al legislador regular de diversa manera el régimen salarial, prestacional y de seguridad social de dichos servidores.

Ya la Corte, en diversas oportunidades, ha reconocido que la diversidad en el tratamiento prestacional de los miembros de la Fuerza Pública tiene su origen en la naturaleza riesgosa de las funciones que desarrollan y que, a su vez, cumple con el fin constitucional de compensar el desgaste físico y mental que implica el estado latente de inseguridad al que se somete al militar y a los miembros de su familia durante largos períodos de tiempo”.

Ahora bien, el presente punto debe ser revisado con rigurosidad, pues bajo el postulado del artículo 279 de la Ley 100 de 1993, los pensionados de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional no eran acreedores del reajuste de sus pensiones, tal y como lo dispone el artículo 14 del mismo texto normativo, esto es, con la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor que es certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior, sino mediante el principio de oscilación frente de las asignaciones salariales de los integrantes de la Fuerza Pública en actividad.

Aunado a lo anterior, la Ley 238 del año de 1995 adicionó el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, en los términos de su párrafo 4°:

“Párrafo 4°. Las excepciones consagradas en el presente artículo no implican negación de los beneficios y derechos determinados en los artículos 14 y 142 de esta ley para los pensionados de los sectores aquí contemplados”.

Lo anterior significa que a partir de la vigencia de la Ley 238 de 1995, el grupo de pensionados de los sectores excluidos de la aplicación de la Ley 100 de 1993, sí tenían derecho a que se les reajustaran sus pensiones teniendo en cuenta la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor, certificado por el DANE.

Valga aclarar que cuando la norma transcrita se refiere a los pensionados, dicho término alude también a los miembros de la Fuerza Pública que hayan obtenido su asignación de retiro, tal como lo dispuso la Corte Constitucional en Sentencia C-432 de 2004, Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil, cuando determinó que la asignación de retiro es una modalidad de prestación social que se asimila a la pensión de vejez. Así se lee en la citada sentencia:

“Es una modalidad de prestación social que se asimila a la pensión de vejez y que goza de un cierto grado de especialidad (en requisitos), atendiendo la naturaleza especial del servicio y las funciones que cumplen los servidores públicos a quienes se les reconoce. Se trata, como bien lo afirman los intervinientes, de establecer con la denominación de “asignación de retiro”, una pensión de vejez o de jubilación para los miembros de la Fuerza Pública, en la medida que el resto del ordenamiento especial de dichos servidores públicos se limita a regular las pensiones de invalidez y sobrevivientes.

Es así como desde la entrada en vigor de la Ley 238 de 1995, el personal de la Fuerza Pública, en atención al artículo 14 *idem*, podía tener derecho al reajuste de sus mesadas pensionales de conformidad con la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor certificado por el DANE. Situación que varió con la Ley 923 de 2004 que volvió a consagrar el principio de oscilación, así:

“Artículo 3°. Elementos mínimos. El régimen de asignación de retiro, la pensión de invalidez y sus sustituciones, la pensión de sobrevivientes, y los reajustes de estas, correspondientes a los miembros de la Fuerza Pública, que sea fijado por el Gobierno nacional, tendrá en cuenta como mínimo los siguientes elementos:

(...)

3.13. *El incremento de las asignaciones de retiro y de las pensiones del personal de la Fuerza Pública será el mismo porcentaje en que se aumenten las asignaciones de los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo”.*

En el mismo sentido, el artículo 42 del Decreto número 4433 de 31 de diciembre de 2004, estableció:

“Oscilación de la asignación de retiro y de la pensión. Las asignaciones de retiro y las pensiones contempladas en el presente decreto se incrementarán en el mismo porcentaje en que se aumenten las asignaciones en actividad para cada grado. En ningún caso las asignaciones de retiro o pensiones serán inferiores al salario mínimo legal mensual vigente.

El personal de que trata este decreto o sus beneficiarios no podrán acogerse a normas que regulen ajustes en otros sectores de la administración pública, a menos que así lo disponga expresamente la ley”.

Sobre el reajuste de la asignación de retiro atendiendo al principio de oscilación, en reiterada jurisprudencia, la Sección Segunda del Consejo de Estado ha manifestado que¹³:

“1. Con la entrada en vigencia de la Ley 238 de 1995 (26 de diciembre de 1995 fecha de su publicación), las excepciones consagradas en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 presentaron una modificación consistente en que a los pensionados de los sectores allí contemplados, entre ellos los de las Fuerzas Militares y Policía Nacional,¹⁴ en virtud del principio de favorabilidad¹⁵ y conforme a los artículos 14 y 142 de la Ley 100 de 1993 se les podía reajustar la asignación de retiro conforme al Índice de Precios al Consumidor del año inmediatamente anterior certificado por el DANE y la mesada 14, respectivamente, siempre que el incremento realizado por el Gobierno nacional en los Decretos anuales de las asignaciones en actividad de los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional sea inferior.

2. En vigencia de la Ley 238 de 1995 el reajuste por favorabilidad de las asignaciones de retiro de los miembros de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional conforme al Índice de Precios al Consumidor señalada en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 en cada caso concreto aplica desde el año de 1996 hasta el 2004, toda vez que a partir del 1° de enero de 2005 se implementó nuevamente la aplicación del principio de oscilación a través de la expedición del Decreto número 4433 de 2004.

3. El reajuste conforme al IPC, incide directamente en la base de la respectiva prestación pensional y debe servir para la liquidación de los incrementos que a partir del año 2005 se efectuaran sobre dicha prestación.

En otras palabras, los incrementos que se efectúen sobre la asignación de retiro de un oficial o suboficial de la Fuerza Pública en retiro a partir de la entrada en vigencia del Decreto número 4433 de 2004, esto es, el 1° de enero de 2005 deben tener en cuenta el incremento de la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor de los años 1996 a 2004”.

9. SOLICITUD DE CONCEPTOS

Si bien, en la exposición de motivos el autor manifiesta que el impacto fiscal de la iniciativa de Ley es proporcional al fin que persigue la misma, en

atención a lo dispuesto en la Ley 819 del año 2003, enviaremos solicitud de conceptos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y al tratarse de una iniciativa del resorte de las Fuerzas Militares, también enviaremos solicitud de concepto al Ministerio de Defensa.

10. CONSIDERACIONES JURÍDICAS Y PRESUPUESTALES

El presente proyecto de ley, en su estructura normativa y en los efectos jurídicos que pretende producir, se encuentra plenamente alineado con el marco constitucional, legal y jurisprudencial vigente, al tiempo que responde a criterios de razonabilidad fiscal y sostenibilidad presupuestal, propios de toda iniciativa que implique incidencia directa sobre el régimen prestacional del Estado.

Desde el punto de vista **jurídico**, la iniciativa se inscribe dentro de las competencias atribuidas al Congreso de la República conforme al artículo 150 de la Constitución Política, particularmente en sus numerales 10 y 19, que le otorgan la potestad de dictar el régimen prestacional de los miembros de la Fuerza Pública y expedir leyes relativas al sistema de seguridad social. Asimismo, responde a la obligación legislativa de desarrollar normativamente los derechos fundamentales consagrados en los artículos 13, 48 y 53 de la Carta, garantizando condiciones de igualdad material, protección del poder adquisitivo de las pensiones, y observancia de los principios de favorabilidad, progresividad e irrenunciabilidad de los derechos prestacionales.

Cabe señalar que la reforma propuesta no desconoce el carácter especial del régimen pensional de las Fuerzas Militares, consagrado en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993. Por el contrario, la norma mantiene dicha especialidad, pero la armoniza con estándares superiores de protección constitucional y convencional, conforme lo ha reconocido la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia. De hecho, en virtud del parágrafo 4° del artículo 279, adicionado por la Ley 238 de 1995, es claro que las exclusiones del régimen general no implican negación de los beneficios más favorables reconocidos en dicho sistema, como lo es el reajuste de pensiones con base en la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) o en el salario mínimo legal vigente.

En este sentido, el mecanismo dual de reajuste previsto en el proyecto de ley que permite aplicar el porcentaje más favorable entre la oscilación salarial del personal activo o el incremento del salario mínimo no introduce una regla extraña al sistema jurídico, sino que desarrolla, bajo parámetros de claridad y operatividad, el principio de favorabilidad en su expresión más garantista. Adicionalmente, la derogatoria parcial del artículo 42 del Decreto número 4433 de 2004, referida exclusivamente a los casos que regula esta ley, se limita a suprimir una disposición que, en los hechos, ha producido un efecto regresivo en el acceso al derecho pensional digno de los Soldados retirados por invalidez.

En cuanto a las **consideraciones presupuestales**, la propuesta es jurídicamente viable y financieramente proporcional. La ley no crea una prestación nueva ni reconoce derechos adicionales a los ya causados, sino que introduce una fórmula de **reajuste automático** aplicable a pensiones ya reconocidas, cuyo monto se ajustará en los mismos términos que el sistema aplica en otras categorías del régimen especial. La focalización del beneficio en un grupo específico los Soldados cuyas pensiones fueron liquidadas con base en los grados de Cabo Segundo o Cabo Tercero garantiza la contención del impacto fiscal y permite su implementación sin poner en riesgo la sostenibilidad financiera del régimen.

Además, desde una lógica de costo-beneficio institucional, es razonable prever que la claridad normativa y la mejora sustancial en las condiciones prestacionales de este grupo contribuirán a reducir el número de acciones judiciales que se promueven en contra del Estado por tratos discriminatorios, aplicación restrictiva de reajustes o inobservancia del principio de favorabilidad. Este efecto, indirecto pero significativo, puede representar un ahorro considerable en defensa judicial, indemnizaciones y cumplimiento de sentencias que actualmente representan cargas presupuestales impredecibles.

Finalmente, la aplicación de esta ley no requiere creación de nuevas entidades ni estructuración de mecanismos burocráticos adicionales. El reajuste se hará a través de las entidades pagadoras ya existentes, las cuales deberán aplicar, de manera oficiosa y automática, el criterio de mayor favorabilidad entre los dos parámetros establecidos. Esto garantiza su viabilidad técnica y su operatividad inmediata dentro de los sistemas de información y liquidación actuales.

El proyecto de ley se ajusta plenamente al ordenamiento jurídico nacional, cumple con los requisitos de legalidad y competencia, respeta el principio de sostenibilidad fiscal establecido en el artículo 334 de la Constitución, y representa un desarrollo armónico del principio de justicia material en materia pensional. Su adopción constituye no solo un acto de equidad legislativa, sino una medida necesaria de reparación normativa y coherencia institucional frente a quienes han prestado servicio activo a la Nación en condiciones de riesgo, sacrificio y entrega.

11. CONCLUSIONES

El proyecto de ley que se expone responde a una necesidad constitucional, jurídica y social claramente identificada: corregir una omisión normativa de efectos regresivos y discriminatorios en el sistema de reajuste pensional aplicable a los Soldados de las Fuerzas Militares retirados por invalidez, fallecimiento o en calidad de beneficiarios sobrevivientes, cuyas mesadas han sido históricamente liquidadas sobre la base del sueldo básico de los grados más bajos del escalafón, específicamente Cabo Segundo o Cabo Tercero.

La estructura actual del régimen prestacional, pese a contar con fundamentos como el principio de oscilación y su consagración en normas reglamentarias, ha generado en la práctica un tratamiento inequitativo y desproporcionado para esta población. A estos pensionados no se les ha aplicado de forma eficaz ni la oscilación salarial en condiciones de equivalencia, ni se le ha garantizado el derecho al reajuste conforme a la variación del IPC o del salario mínimo, generando un deterioro sistemático del poder adquisitivo de sus mesadas y, con ello, una afectación directa a su mínimo vital.

Desde la perspectiva constitucional, el proyecto materializa el principio de justicia material (art. 13), el derecho irrenunciable a la seguridad social (art. 48) y el deber estatal de garantizar el reajuste periódico de las pensiones (art. 53). A su vez, desarrolla integralmente los principios rectores de favorabilidad, progresividad, igualdad, eficiencia, irrenunciabilidad y solidaridad, tanto en su dimensión normativa como en su proyección práctica.

En el plano jurídico, la propuesta se encuadra dentro del margen de configuración legislativa del Congreso, no desborda los límites de los regímenes especiales ni introduce disposiciones que comprometan la unidad del sistema prestacional. Por el contrario, armoniza el régimen especial de la Fuerza Pública con las obligaciones derivadas del bloque de constitucionalidad y del derecho internacional de los derechos humanos, en especial frente a sujetos en condición de discapacidad o vulnerabilidad.

Desde la óptica técnica y presupuestal, el proyecto tiene un diseño normativo claro, focalizado y operativo. La aplicación del mecanismo de reajuste más favorable entre la oscilación y el incremento del salario mínimo, con garantía de un piso no inferior al salario mínimo legal vigente, permite una ejecución automatizada a través de las entidades pagadoras actuales, sin implicar costos estructurales adicionales ni reformas institucionales complejas. Asimismo, su impacto fiscal es controlado, al dirigirse exclusivamente a una población determinada que hoy se encuentra en una situación de desprotección injustificada.

Finalmente, la aprobación de esta ley representa un acto de reivindicación jurídica, moral e institucional. El Estado colombiano tiene una deuda histórica con los Soldados que, en cumplimiento del deber constitucional de defensa de la soberanía y del orden institucional, han sufrido afectaciones que truncaron su proyecto de vida y los colocaron en situación de especial protección. Este proyecto de ley constituye una respuesta concreta, fundada y razonable a dicha deuda.

12. CONFLICTO DE INTERESES

Contrastado lo ordenado en el artículo 1º y 3º de la Ley 2003 de 2019, los artículos 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), y conforme con el objetivo de la presente iniciativa, se puede concluir que no hay motivos que puedan

generar un conflicto de interés para presentar esta iniciativa de ley.

Sin embargo, se deja claridad que, si algún parlamentario considera encontrarse impedido, deberá inmediatamente advertir tal impedimento, lo anterior si dentro de los grados de consanguinidad reglados en la Ley tienen parientes en condiciones de Soldados Cabo Segundo o Cabo Tercero, y que se encuentren tramitando su asignación de retiro por invalidez.

13. IMPACTO FISCAL

Con relación al impacto fiscal del presente Proyecto de ley nos remitimos a la Jurisprudencia del primer nivel hermenéutico en materia constitucional; la Honorable Corte Constitucional que en Sentencia C-625 de 2010, con ponencia del Honorable Magistrado Nilson Pinilla, en la cual estableció que,

Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último, en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso.

Ello en tanto, (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático.

Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber

de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo afecte la validez constitucional del trámite respectivo.

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquel el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los

miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

De allí que esta corporación haya señalado que corresponde al Gobierno el esfuerzo de llevar a los legisladores a la convicción de que el proyecto por ellos propuesto no debe ser aprobado, y que en caso de resultar infructuoso ese empeño, ello no constituye razón suficiente para tener por incumplido el indicado requisito, en caso de que las cámaras finalmente decidan aprobar la iniciativa cuestionada”.

14. PLIEGO DE MODIFICACIONES

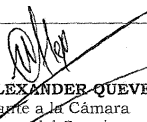
Para la presentación de esta ponencia, se tendrá en cuenta el siguiente pliego de modificaciones de la iniciativa que nos ocupa.

TEXTO PROPUESTO POR LOS AUTORES	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	COMENTARIO
“POR MEDIO DE LA CUAL SE REAJUSTAN LAS PENSIONES DE INVALIDEZ DE LOS SOLDADOS CUYA PENSIÓN SE LIQUIDA CON EL SUELDO BÁSICO DE UN CABO SEGUNDO O CABO TERCERO EN EL RÉGIMEN ESPECIAL Y EXCEPTUADO DE LAS FUERZAS MILITARES” EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DECRETA:	“POR MEDIO DE LA CUAL SE REAJUSTAN LAS PENSIONES DE INVALIDEZ DE LOS SOLDADOS CUYA PENSIÓN SE LIQUIDA CON EL SUELDO BÁSICO DE UN CABO SEGUNDO O CABO TERCERO EN EL RÉGIMEN ESPECIAL Y EXCEPTUADO DE LAS FUERZAS MILITARES” EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DECRETA:	Sin modificaciones.
Artículo 1°. Objeto. La presente Ley tiene por objeto, reajustar las pensiones causadas por los Soldados pensionados por invalidez, muerte o sobrevivientes, cuya pensión se liquida con el sueldo básico de un Cabo Segundo o Cabo Tercero de las Fuerzas Militares, fundamentando en los principios de universalidad, igualdad, favorabilidad, progresividad, irrenunciabilidad, solidaridad y eficiencia, según los términos establecidos en la Constitución Política.	Artículo 1°. Objeto. La presente Ley tiene por objeto, reajustar las pensiones causadas por los Soldados pensionados por invalidez, muerte o sobrevivientes, cuya pensión se liquida con el sueldo básico de un Cabo Segundo o Cabo Tercero de las Fuerzas Militares. fundamentando en los principios de universalidad, igualdad, favorabilidad, progresividad, irrenunciabilidad, solidaridad y eficiencia, según los términos establecidos en la Constitución Política.	Se elimina el último inciso y se prescinde de la palabra muerte, por considerar que la misma se encuentra establecida como pensión de sobreviviente.
Artículo 2°. Ámbito de aplicación. El reajuste pensional de que trata la presente ley, se aplicará a las pensiones causadas por los Soldados pensionados por invalidez, muerte o sobrevivientes, cuya pensión se liquida con el sueldo básico de un Cabo Segundo o Cabo Tercero de las Fuerzas Militares, en los términos que se señalan en la presente ley.	Artículo 2°. Ámbito de aplicación. El reajuste pensional de que trata la presente ley, se aplicará a las pensiones causadas por los Soldados pensionados por invalidez, muerte o sobrevivientes, cuya pensión se liquida con el sueldo básico de un Cabo Segundo o Cabo Tercero de las Fuerzas Militares, en los términos que se señalan en la presente ley.	Se elimina la palabra muerte.

TEXTO PROPUESTO POR LOS AUTORES	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	COMENTARIO
Artículo 3°. Principios. El régimen especial de pensiones de las Fuerzas Militares deberá responder a los principios de universalidad, igualdad, favorabilidad, progresividad, irrenunciabilidad, solidaridad, eficiencia e intangibilidad	Artículo 3°. Principios. El régimen especial de pensiones de las Fuerzas Militares deberá responder a los principios de universalidad, <u>solidaridad</u> igualdad, favorabilidad, progresividad, irrenunciabilidad, solidaridad, eficiencia e intangibilidad, <u>los anteriores establecidos en la Carta Política de 1991.</u>	Se incluye el principio de solidaridad, eliminado del primer inciso del artículo primero y se hace alusión a que los referidos principios se encuentran establecidos en la Carta Política.
Artículo 4°. Reajuste de las pensiones. Las prestaciones periódicas de los Soldados cuya pensión se liquida con el sueldo básico de un Cabo Segundo o Cabo Tercero de las Fuerzas Militares, de que trata la presente ley, se incrementarán a partir del primero de enero de cada año, bien sea; en el mismo porcentaje en que aumenten las asignaciones en actividad para cada grado (oscilación), o de conformidad al incremento del salario mínimo legal mensual vigente, atendiendo al principio constitucional de favorabilidad. De otro lado, y con el propósito de que las pensiones mantengan su poder adquisitivo constante e inmutable, se reajustarán anualmente de oficio, el primero de enero de cada año, bien sea; en el mismo porcentaje en que aumenten las asignaciones en actividad para cada grado (oscilación), o de conformidad al incremento del salario mínimo legal mensual vigente, en todo caso ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. Parágrafo: Al momento de realizarse el ajuste pensional de que trata la presente ley, se aplicará la más favorable entre el porcentaje en que aumente la asignación en actividad para cada grado (el porcentaje de Principio de Oscilación) y el porcentaje establecido en que se aumente el Salario Mínimo.	Artículo 4°. Reajuste de Las pensiones. Las prestaciones periódicas de los Soldados cuya pensión se liquida con el sueldo básico de un Cabo Segundo o Cabo Tercero de las Fuerzas Militares, de que trata la presente ley, se incrementarán a partir del primero de enero de cada año, bien sea; en el mismo porcentaje en que aumenten las asignaciones en actividad para cada grado (oscilación), o de conformidad al incremento del salario mínimo legal mensual vigente, atendiendo al principio constitucional de favorabilidad. De otro lado, y con el propósito de que las pensiones mantengan su poder adquisitivo constante e inmutable, se reajustarán anualmente de oficio, el primero de enero de cada año, bien sea; en el mismo porcentaje en que aumenten las asignaciones en actividad para cada grado (oscilación), o de conformidad al incremento del salario mínimo legal mensual vigente, en todo caso ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. Parágrafo: Al momento de realizarse el ajuste pensional de que trata la presente ley, se aplicará la más favorable entre el porcentaje en que aumente la asignación en actividad para cada grado (el porcentaje de Principio de Oscilación) y el porcentaje establecido en que se aumente el Salario Mínimo.	Sin modificación.
Artículo 5°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 5°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Sin modificación.

15. PROPOSICIÓN

En mérito de lo expuesto, rindo **PONENCIA POSITIVA** y solicitamos a los Honorables Representantes de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar **Primer Debate al Proyecto de Ley 135 de 2025 Cámara, por medio de la cual se reajustan las pensiones de invalidez de los Soldados cuya pensión se liquida con el sueldo básico de un Cabo Segundo o Cabo Tercero en el régimen especial exceptuado de las Fuerzas Militares.**

 JORGE ALEXANDER QUEVEDO H Representante a la Cámara Departamento del Guaviare	 JUAN FELIPE CORZO ALVAREZ Representante a la Cámara Departamento de Norte de Santander
--	---

16. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE.

por medio de la cual se reajustan las pensiones de invalidez de los Soldados cuya pensión se liquida con el sueldo básico de un Cabo Segundo o Cabo Tercero en el régimen especial y exceptuado de las Fuerzas Militares.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente Ley tiene por objeto, reajustar las pensiones causadas por los Soldados pensionados por invalidez, o sobrevivientes, cuya pensión se liquida con el sueldo básico de un Cabo Segundo o Cabo Tercero de las Fuerzas Militares.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación. El reajuste pensional de que trata la presente ley, se aplicará a las pensiones causadas por los Soldados pensionados por invalidez, o sobrevivientes, cuya pensión se liquida con el sueldo básico de un Cabo Segundo o Cabo Tercero de las Fuerzas Militares, en los términos que se señalan en la presente ley.

Artículo 3°. Principios. El régimen especial de pensiones de las Fuerzas Militares deberá responder a los principios de universalidad, solidaridad igualdad, favorabilidad, progresividad, irrenunciabilidad, solidaridad, eficiencia e intangibilidad, los anteriores establecidos en la Carta Política de 1991.

Artículo 4°. Reajuste de las pensiones. Las prestaciones periódicas de los Soldados cuya pensión se liquida con el sueldo básico de un Cabo Segundo o Cabo Tercero de las Fuerzas Militares, de que trata la presente ley, se incrementarán a partir del primero de enero de cada año, bien sea; en el mismo porcentaje en que aumenten las asignaciones en actividad para cada grado (oscilación), o de conformidad al incremento del salario mínimo legal mensual vigente, atendiendo al principio constitucional de favorabilidad.

De otro lado, y con el propósito de que las pensiones mantengan su poder adquisitivo constante

e inmutable, se reajustarán anualmente de oficio, el primero de enero de cada año, bien sea; en el mismo porcentaje en que aumenten las asignaciones en actividad para cada grado (oscilación), o de conformidad al incremento del salario mínimo legal mensual vigente, en todo caso ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente.

Parágrafo. Al momento de realizarse el ajuste pensional de que trata la presente ley, se aplicará la más favorable entre el porcentaje en que aumente la asignación en actividad para cada grado (el porcentaje de Principio de Oscilación) y el porcentaje establecido en que se aumente el salario mínimo.

Artículo 5°. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,

 JORGE ALEXANDER QUEVEDO H Representante a la Cámara Departamento del Guaviare	 JUAN FELIPE CORZO ALVAREZ Representante a la Cámara Departamento de Norte de Santander
--	--

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE

DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 230 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se establece la obligatoriedad de la tarjeta de residencia como requisito para la inscripción en los concursos de méritos de orden territorial del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 14 de octubre de 2025

Honorable Representante

CAMILO ESTEBAN ÁVILA MORALES

Presidente

Comisión Séptima Constitucional Permanente

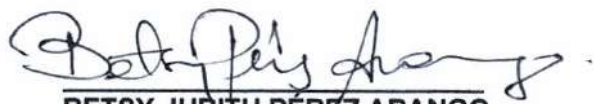
Cámara de Representantes

Asunto: Ponencia positiva para primer debate del Proyecto de Ley número 230 de 2025 Cámara, por medio del cual se establece la obligatoriedad de la tarjeta de residencia como requisito para la inscripción en los concursos de méritos de orden territorial del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente,

En cumplimiento del encargo que me hizo la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y en desarrollo de lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992 artículos 150, 153 y 156, en mi calidad de ponente,

me permito radicar **Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley número 230 de 2025 Cámara**, por medio del cual se establece la obligatoriedad de la tarjeta de residencia como requisito para la inscripción en los concursos de méritos de orden territorial del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y se dictan otras disposiciones”.


BETSY JUDITH PÉREZ ARANGO
Ponente Única

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 230 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se establece la obligatoriedad de la tarjeta de residencia como requisito para la inscripción en los concursos de méritos de orden territorial del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y se dictan otras disposiciones.

Por instrucciones de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, conforme a lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar informe de **PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 230 DE 2025 CÁMARA**, por medio del cual se establece la obligatoriedad de la tarjeta de residencia como requisito para la inscripción en los concursos de méritos de orden territorial del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y se dictan otras disposiciones.

El siguiente informe de ponencia se estructura de la siguiente manera:

- I. Competencia
- II. Trámite legislativo
- III. Objeto del proyecto
- IV. Antecedentes del proyecto
- V. Justificación
- VI. Exposición de motivos del proyecto de ley
- VII. Ámbito de aplicación
- VIII. Marco normativo
- IX. Impacto fiscal
- X. Relación de posibles conflictos de interés
- XI. Proposición
- XII. Texto propuesto para primer debate.

I. COMPETENCIA

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992 y el artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes es

competente para conocer de los proyectos de ley relacionados con el empleo público, el régimen de carrera administrativa, las prestaciones sociales y, en general, el estatuto de los servidores públicos. En este sentido, el **Proyecto de Ley número 230 de 2025 Cámara**, por medio del cual se establece la obligatoriedad de la tarjeta de residencia como requisito para la inscripción en los concursos de méritos de orden territorial del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y se dictan otras disposiciones, tiene una relación directa con el acceso al empleo público y los procedimientos de selección de personal en el marco de la carrera administrativa. Por lo tanto, su estudio corresponde a la Comisión Séptima, al versar sobre materias propias del régimen de ingreso y desarrollo del servicio público en el orden territorial.

II. TRÁMITE LEGISLATIVO

Durante la actual legislatura, el pasado 19 de agosto el **Proyecto de Ley número 230 de 2025 Cámara**, por medio del cual se establece la obligatoriedad de la tarjeta de residencia como requisito para la inscripción en los concursos de méritos de orden territorial del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y se dictan otras disposiciones, fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por los honorables Congresistas Jorge Méndez Hernández, Gersel Luis Pérez Altamiranda y Betsy Judith Pérez Arango.

La Presidencia de la Cámara de Representantes encargó su trámite a la Comisión Séptima Constitucional Permanente, la cual, tomó la determinación de designar como ponente única para primer debate a la suscrita, Betsy Judith Pérez Arango.

III. OBJETO DEL PROYECTO

El presente Proyecto de ley, busca establecer la tarjeta de residencia como requisito para la inscripción a las convocatorias para acceder al empleo público en los diferentes sistemas de carrera administrativa, que oferten las entidades públicas ubicadas en el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Establecer la residencia como requisito previo a la inscripción para las convocatorias a empleos públicos de carrera, responde a las necesidades de sostenibilidad ambiental, las dificultades de acceso a la educación superior, en concordancia con el régimen jurídico especial que rige para el archipiélago, evitaría el desgaste de las entidades en realizar el trámite de selección con personas que no están habilitadas para ocupar el cargo. Además, no sería contrario al principio democrático, sino que lo potenciaría ya que este requisito lo ajusta a las necesidades del servicio en el territorio.

IV. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El artículo 42 transitorio constitucional, facultó al Gobierno nacional a regular los aspectos descritos

en el artículo 310 de la Constitución Nacional, en el evento en que el Congreso de la República no hubiere legislado sobre la materia. Este supuesto de hecho terminó ocurriendo, ya que en el momento en que fue expedido el Decreto Ley 2762 de 1991 no había sido legislado los aspectos de que trata el artículo 310 de la Constitución Nacional, por lo que el Gobierno nacional reguló a través de Decreto extraordinario la política migratoria del archipiélago.

Este decreto extraordinario fue sometido a control de constitucionalidad por la Corte Constitucional en virtud del artículo 241, numeral 5, al ser una norma con fuerza de ley expedida por la Comisión Especial Legislativa, creada por el artículo 6 transitorio de la Constitución Política.

La Corte Constitucional narra que surgieron dudas tras la expedición de la Ley 47 del 19 de febrero de 1993, emitida por el Congreso de la República para regular aspectos administrativos del archipiélago. Sin embargo, dicha ley no regula el control poblacional, el cual sí está contemplado en el Decreto número 2762 de 1991. En consecuencia, no ha habido derogación de este decreto por parte de la ley.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-530 de 1993, abordó el siguiente problema jurídico:

“¿Al confrontar las limitaciones a los derechos de los extranjeros y de los colombianos no residentes para ingresar, circular, residir, trabajar, estudiar, elegir y ser elegidos en condiciones de igualdad en el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, consagradas en el Decreto número 2762 de 1991, con los objetivos de protección especial de la supervivencia humana, raizal y ambiental autorizados por el artículo 310 de la Constitución, se determina que los medios establecidos en aquellas limitaciones son de tal naturaleza o magnitud que rebasan los fines consagrados en este artículo, resultando en que la norma es contraria a la Constitución?”

Al resolver este problema, la Corte decidió declarar la exequibilidad del Decreto, al considerar que las restricciones establecidas no violan la Constitución, sino que están justificadas por la necesidad de proteger los derechos colectivos de la comunidad raizal y el medio ambiente. Además, subrayó que el artículo 310 de la Constitución permite un régimen especial para el archipiélago con el fin de proteger sus características únicas. También se resaltó la importancia de equilibrar los derechos individuales.

Es de resaltar que la Corte Constitucional, explicó que el régimen especial consagrado en el Decreto número 2762 de 1991 debe ser, en la medida de lo posible, un régimen temporal, ya que su vigencia se justifica únicamente mientras subsistan las circunstancias especiales que lo motivaron, sin embargo, las circunstancias medioambientales y densidad demográfica se han agravado.

La ponderación de derechos realizada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-530 de 1993, es de extrema relevancia para poder sentar los límites en la afectación de los derechos Unidad familiar, Libre Circulación, Debido Proceso, Medio Ambiente Sano, Educación y Trabajo, frente a los derechos de las personas raizales y residentes permanentes del archipiélago.

La Corte Constitucional explicó el alcance del Decreto número 2762 de 1991 frente a los servidores públicos que se encuentran en ejercicio de sus funciones, determinó que los servidores públicos del orden nacional pueden ingresar al archipiélago sin control o pago de la tarjeta de turismo.

“(…) la Corte Constitucional desea aclarar el alcance de esta limitación respecto de los servidores públicos nacionales que ejercen jurisdicción o autoridad política, judicial, civil, administrativa o militar, al igual que todos los integrantes de las Fuerzas Militares o de policía y los funcionarios del Departamento Administrativo de Seguridad DAS, que ingresen en ejercicio de sus funciones al departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, así:

Este grupo de servidores públicos del nivel nacional son ciertamente objeto de la tarjeta de residente temporal, pero con fines de registro mas no de control, de suerte que no les son aplicables las normas relativas a el cumplimiento de los requisitos señalados en el inciso segundo del artículo 8º, ni el tiempo de duración de la tarjeta (art. 10), ni las causales de pérdida de la tarjeta (art. 11), ni tendrán que pagar por la tarjeta (art. 32)”.

Ahora bien, la Corte Constitucional en la Sentencia T-434 de 2023 se pronunció de fondo respecto al acceso a los cargos públicos de carrera a los que se pueden optar en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. En este caso, la Corte advirtió que con la negación de la tarjeta residencia a la accionante no le fueron vulnerados los derechos fundamentales al trabajo y a la igualdad a la accionante.

Las razones que brindó la Corte fueron las siguientes: I) la accionante conocía del requisito de residencia y optó por la sede del archipiélago sin cumplir ese requisito; II) además, explicó que las medidas que limitan el derecho a la circulación siguen siendo necesarias para proteger la identidad cultural, preservar el medio ambiente y los recursos naturales del archipiélago; III) Consideró que, negar la tarjeta de residencia a personas que optan por cargos de empleados judiciales en la sede territorial del archipiélago sin acreditar los requisitos legalmente exigidos es una medida razonable.

El análisis que realiza la Honorable Corte Constitucional respecto de los aspectos anteriormente mencionados, es relevante para el presente proyecto de ley. En especial las consideraciones que realiza respecto si es una medida razonable y necesaria.

Enfatizó que, es razonable porque la accionante no es una servidora pública del orden nacional. En cuanto a la necesidad, argumentó que la negativa de la OCCRE se sustentó en la necesidad de garantizar bienes que el constituyente buscó proteger al permitir el control de densidad poblacional y la restricción legal de los derechos de circulación en el departamento archipiélago.

“(…)(iv) la sobrepoblación es un fenómeno que continúa generando dificultades en el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; en consecuencia, las medidas que limitan los derechos a la circulación y a la residencia en ese territorio, entre ellas la exigencia de la tarjeta de residencia temporal, siguen siendo necesarias para proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del archipiélago, como lo dispone el artículo 310 de la Constitución; de allí que (v) negar la tarjeta de residencia a personas que optan por cargos de empleados judiciales en la sede territorial de San Andrés, Providencia y Santa Catalina sin acreditar los requisitos legalmente exigidos es una medida razonable para garantizar la protección de la identidad cultural y la sostenibilidad medioambiental de ese territorio, en los términos previstos por el constituyente. Las anteriores consideraciones se explican a continuación.

Adicionalmente, resaltó que acceder a que las personas obtengan la tarjeta de residencia sin importar el régimen especial del archipiélago, sería obrar en detrimento de la identidad cultural y la sostenibilidad medioambiental del archipiélago.

“Acceder, como lo hizo el juez de tutela de segunda instancia, a que estas personas obtengan la tarjeta de residencia con fines de registro por vía de amparo abre la posibilidad de que, sin importar las condiciones previstas en la convocatoria al proceso de selección y concurso de méritos, los participantes opten por la sede territorial de San Andrés sin necesidad de acreditar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales para residir y trabajar allí. Esta situación obra en detrimento de la identidad cultural y la sostenibilidad medioambiental del archipiélago y, por lo tanto, resulta contraria al artículo 310 de la Constitución”.

V. JUSTIFICACIÓN

Fundamentos constitucionales

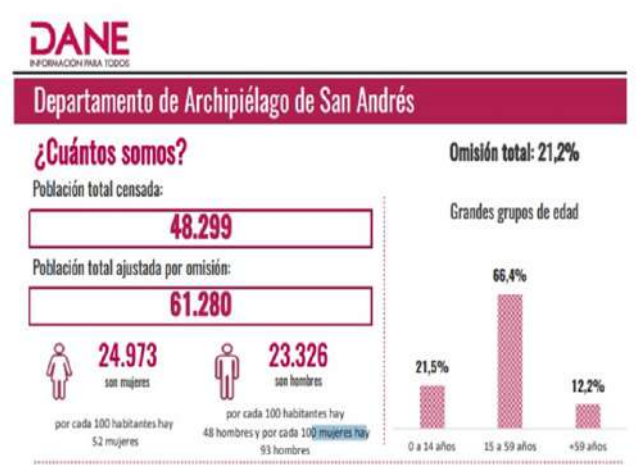
En la actualidad existe un régimen especial para el departamento, que tiene como fundamento constitucional el artículo 310 de la Constitución Nacional. Justificado en la necesidad de la protección de la identidad cultural de las comunidades nativas, Igualmente propugna por la preservación del ambiente y los recursos naturales del archipiélago, con las limitaciones propias de su insularidad oceánica.

“Artículo 310. *El departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se regirá, además de las normas previstas en la Constitución y las leyes para los otros departamentos, por las normas especiales que, en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico establezca el legislador. Mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de cada cámara se podrá limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establecer controles a la densidad de la población, regular el uso del suelo y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del archipiélago. Mediante la creación de los municipios a que hubiere lugar, la Asamblea Departamental garantizará la expresión institucional de las comunidades raizales de San Andrés. El municipio de Providencia tendrá en las rentas departamentales una participación no inferior del 20% del valor total de dichas rentas”.*

La exigencia de un requisito de residencia no constituye una barrera discriminatoria, sino una medida razonable y proporcionada para cumplir con los objetivos constitucionales anteriormente mencionados.

Fundamentos Sociales y Ambientales

El archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, es el departamento más pequeño de Colombia en su porción terrestre. Este departamento ha presentado un crecimiento poblacional exponencial como resultado de la política de colombianización y la posterior declaración de puerto libre (Carreño Corpus, 2023). Según cifras del DANE, en los últimos cinco años la población del departamento archipiélago habría crecido en 4338 habitantes. Es decir que, para el año 2023 la población total del archipiélago es de 61.280 habitantes.



Según el Conpes 3058, El departamento archipiélago es la isla con mayor número de habitantes por kilómetro cuadrado del mar caribe, ya que la densidad poblacional para 2020 fue de 1447 habitantes por kilómetro cuadrado. La densidad poblacional pasó de 116 personas/km² en 1950, a

1.021 en 1993, y a 1.170 personas en 1999. Esta cifra que muestra la necesidad de limitar el derecho de circulación y el trabajo en el territorio insular.

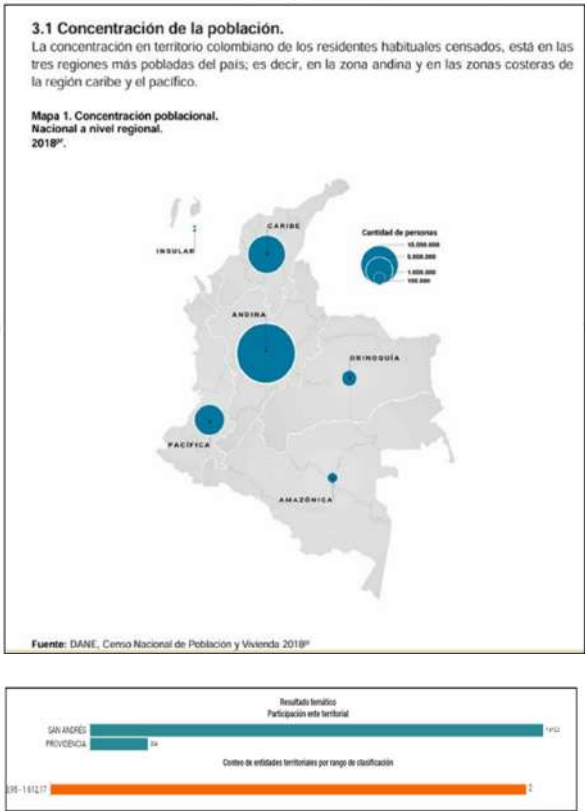
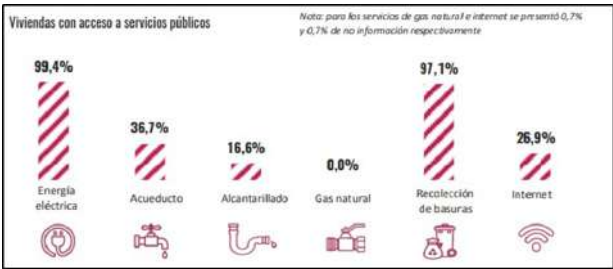


Ilustración 3. Densidad poblacional Archipiélago

Cada habitante en el departamento genera una huella ambiental y un mayor gasto de recursos naturales. Además, en el departamento se presenta un bajo nivel de acceso a los servicios públicos, siendo la energía eléctrica y la recolección de basuras los únicos servicios que logran cubrir más del 90% de las viviendas.

El 99,4% de las viviendas tienen energía eléctrica y el 97,1% cuentan con recolección de basuras, evidenciando una amplia cobertura en estos servicios. Sin embargo, el acceso a acueducto llega solo al 36,7%, al alcantarillado al 16,6%, y al internet al 26,9%, lo que refleja coberturas limitadas en estos aspectos. Además, no se reporta acceso a gas natural (0,0%), indicando ausencia total de este servicio. Es relevante mencionar que hay un 0,7% de datos faltantes en los servicios de gas natural e internet. Estos datos sugieren desigualdades en la distribución de infraestructura pública, con alta cobertura en servicios esenciales como electricidad y manejo de residuos, pero grandes deficiencias en agua potable, saneamiento, conectividad y gas (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2019).



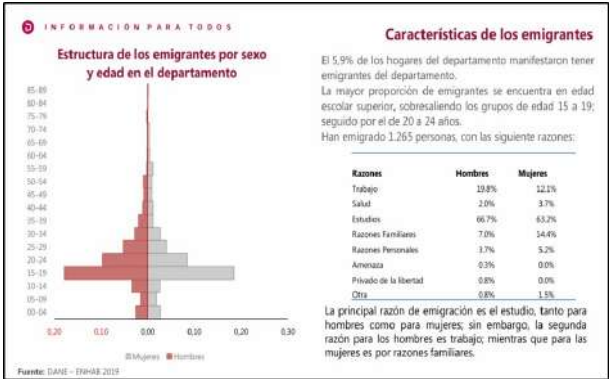
Esta situación ha provocado que los habitantes de la isla, tanto isleños como raizales presenten un bajo nivel de satisfacción. A continuación, se muestra la percepción de satisfacción de los habitantes de San Andrés, Providencia y Santa Catalina sobre la situación actual de la isla, en una escala del 1 al 10, donde 1 representa “muy insatisfecho” y 10 “muy satisfecho”. La mayoría de las respuestas se concentran en niveles intermedios (4, 5 y 6), con un pico notable en el nivel 5, que alcanza cerca del 25% en las tres regiones evaluadas. Esto sugiere una percepción predominantemente neutral respecto a la situación actual. Los niveles extremos, tanto de insatisfacción (1 y 2) como de satisfacción (9 y 10), presentan porcentajes bajos, generalmente inferiores al 10%, siendo más evidentes en Providencia y Santa Catalina, donde la población muestra una mayor polarización de opiniones. En contraste, San Andrés y el promedio departamental reflejan una percepción más uniforme y menos polarizada.

Las diferencias entre las regiones son claras. San Andrés presenta una distribución más homogénea en los niveles bajos e intermedios, mientras que Providencia y Santa Catalina tienen una representación más alta en los extremos, especialmente en el nivel 10 (“muy satisfecho”) y en los niveles más insatisfechos (1 y 2). Esto indica una percepción más dividida en Providencia y Santa Catalina, posiblemente reflejando contrastes en las condiciones de vida o expectativas frente a la realidad actual. En general, el promedio departamental se alinea más con los resultados de San Andrés, sugiriendo que la percepción neutra es predominante en el conjunto del archipiélago, aunque persisten diferencias significativas entre las islas.



(Departamento Administrativo Nacional de Estadística., 2020)

Debe resaltarse que, existe una brecha profunda en el acceso a la educación superior y el empleo entre el archipiélago y las ciudades capitales como Barranquilla, Cali, Medellín o Bogotá, en donde se concentran la mayoría de oportunidades laborales y académicas. Esta brecha ha provocado que la población del departamento tenga que emigrar en aras de acceder a la educación superior o a la oferta pública.



Finalmente se deben destacar que, si bien, desde un punto de vista objetivo, no puede considerarse que la pertenencia al pueblo étnico raizal o la residencia legal en las islas constituyan un mérito, en los procesos meritocráticos los perfiles de los diferentes empleos incluyen requisitos y cualidades consideradas indispensables para desempeñar el cargo, como es el caso de la exigencia de ser colombiano por nacimiento en muchos puestos, un criterio cuya relevancia es ampliamente aceptada.

Permitir que la acreditación de residencia en el departamento se complete hasta el momento del nombramiento del interesado genera desgaste en las entidades al incorporar a personas que podrían no estar capacitadas para desempeñar el cargo. Además, esta práctica facilita el acceso al empleo a individuos que, según las normas vigentes, no cumplen con los requisitos para ocuparlo.

VI. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley número 230 de 2025 Cámara, por medio del cual se establece la obligatoriedad de la tarjeta de residencia como requisito para la inscripción en los concursos de méritos de orden territorial del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y se dictan otras disposiciones, tiene como propósito fortalecer el cumplimiento del régimen especial previsto para dicho departamento en el artículo 310 de la Constitución Política. Esta disposición constitucional faculta al legislador para establecer medidas que garanticen la protección de la identidad cultural de las comunidades nativas, la preservación del medio ambiente y el manejo sostenible de los recursos naturales del territorio insular.

La iniciativa busca que la **tarjeta de residencia**, expedida por la Oficina de Control de Circulación y Residencia (OCCRE), se constituya en un **requisito previo y obligatorio** para participar en los **concursos de méritos y procesos de selección de empleo público de orden territorial** en el archipiélago. De esta manera, se pretende garantizar que quienes aspiren a ocupar cargos en la administración pública local tengan un vínculo real, legal y permanente con el territorio, en coherencia con su régimen jurídico especial.

El proyecto encuentra respaldo en la jurisprudencia de la **Corte Constitucional**, que en sentencias como la **C-530 de 1993** y la **T-434 de 2023** ha reconocido la validez y razonabilidad de las medidas que restringen la circulación y residencia en el archipiélago, cuando estas buscan proteger bienes constitucionales superiores como el equilibrio ambiental y la preservación cultural de la

comunidad raizal. Estas decisiones reafirman que la exigencia de la tarjeta de residencia no constituye una medida discriminatoria, sino una herramienta legítima para garantizar los fines constitucionales propios del régimen especial.

Adicionalmente, la iniciativa responde a **consideraciones sociales y ambientales** derivadas del alto crecimiento poblacional, las limitaciones en los servicios públicos básicos, las brechas en el acceso a la educación superior y las dificultades laborales que enfrenta la población local. En consecuencia, establecer la residencia como requisito previo para la participación en los concursos de mérito no solo contribuye al fortalecimiento del principio de mérito en el empleo público, sino que también promueve el desarrollo sostenible y la inclusión de los habitantes del archipiélago en las oportunidades laborales del sector público.

VII. ÁMBITO DE APLICACIÓN

a) Entidades a las que les sería aplicable la presente iniciativa

El ámbito de aplicación de la presente ley está dirigido a las entidades que empleen a nivel territorial los sistemas de carrera administrativa de origen legal específico y especial; origen constitucional; y el sistema general.

No obstante, existen actualmente excepciones a este régimen especial, establecidos por la Honorable Corte Constitucional al analizar la asequibilidad del Decreto extraordinario 2762 de 1991 en la Sentencia C-530 de 1993. A saber:

- 1. Fuerzas Militares y la Policía Nacional.
- 2. Servidores públicos nacionales que ejerzan jurisdicción política, judicial, civil, contencioso administrativa o militar.

Adicionalmente, la Corte en la Sentencia T-1117 de 2002 estableció que dentro del control de circulación y residencia se exceptúan los:

- 3. Funcionarios de la Contraloría General de la República.

Finalmente, se analizaron dos aspectos cruciales acerca el impacto de esta iniciativa. El primero, en cuanto a la falta de personal residente y capacitado para enseñar áreas de la ciencia como física, química y matemáticas. Al establecer el requisito previo de residencia para el cargo de Docente en los colegios públicos, limitaría el acceso al cargo de forma temporal o permanente a personas que en atención al principio de mérito puedan enseñar física, química o matemáticas.

No existiendo un procedimiento reglado, los servidores públicos que son comisionados para el Departamento, en no pocas ocasiones se ven obligados a comprar la tarjeta de turismo so pena de no ser autorizado su embarque en la ciudad de origen por las aerolíneas, quienes se constituyen en la autoridad que decide el ingreso en los distintos puntos de embarque. Este vacío legal, aunado a la falta de unidad de criterios tanto de las aerolíneas como de la propia oficina de la OCCRE, implican limitaciones innecesarias al ejercicio de las funciones públicas.

VII MARCO NORMATIVO

El marco jurídico que fundamenta el Proyecto de Ley número 230 de 2025 Cámara se sustenta en las disposiciones constitucionales y legales que consagran el régimen especial aplicable al departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, así como en las normas que regulan el ingreso y permanencia en el empleo público mediante el sistema de mérito.

En primer lugar, el **artículo 310 de la Constitución Política** establece que el archipiélago se regirá, además de las normas comunes aplicables a los demás departamentos, por disposiciones especiales en materia administrativa, migratoria, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico. Dicho artículo autoriza expresamente al legislador para limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establecer controles a la densidad poblacional y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles, con el propósito de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del territorio.

Asimismo, el **Decreto Ley 2762 de 1991**, expedido en desarrollo de las disposiciones transitorias de la Constitución, regula la política migratoria del archipiélago y establece el sistema de control de circulación y residencia a través de la Oficina de Control de Circulación y Residencia (OCCRE). Este instrumento jurídico ha sido declarado exequible por la **Corte Constitucional** mediante la **Sentencia C-530 de 1993**, al considerar que las restricciones allí contenidas son medidas razonables y proporcionales para garantizar los fines previstos en el artículo 310 superior.

Por otra parte, en materia de función pública, el **artículo 125 de la Constitución Política** dispone que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, y su provisión se hará mediante el sistema de mérito, a través de concursos públicos que aseguren la igualdad de oportunidades. En desarrollo de esta disposición, la **Ley 909 de 2004** regula la gestión del empleo público y la carrera administrativa, determinando los principios y procedimientos que rigen los procesos de selección, ingreso y ascenso en los empleos públicos.

La Corte Constitucional, en decisiones como la **Sentencia T-434 de 2023**, ha reiterado la legitimidad de exigir la tarjeta de residencia como condición para acceder a cargos públicos en el archipiélago, al considerar que esta medida no vulnera los derechos fundamentales al trabajo ni a la igualdad, sino que responde a la necesidad de proteger bienes constitucionales superiores.

En este contexto, el proyecto de ley se enmarca dentro de los mandatos constitucionales y legales mencionados, complementando el régimen especial del archipiélago y armonizándolo con los principios de mérito, igualdad y sostenibilidad, con el fin de garantizar que el acceso a los empleos públicos en dicho territorio respete las condiciones particulares que justifican su tratamiento diferencial.

IX. IMPACTO FISCAL

La Ley 819 de 2003 preceptuó que, la exposición motivos de los proyectos de ley deben contener un análisis del impacto fiscal compatible con el marco fiscal de mediano plazo, cuando orden gasto u otorguen beneficios tributarios. Para ello el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe rendir concepto en el que estudie el impacto fiscal de la iniciativa.

Se colige del contenido de la presente iniciativa que, no ordena gastos como tampoco concede beneficios tributarios, por lo tanto, que no se requiere para esta iniciativa un análisis del impacto fiscal.

X. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

De acuerdo con el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, atentamente se señalan algunos criterios guías en los que se podría configurar conflictos de intereses, para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran inmersos en alguna de estas causales, sin embargo, pueden existir otras causales en las que se pueda encontrar cada congresista, las cuales deberán ser determinadas para cada caso en particular por su titular, siendo estos criterios meramente informativos y que deben ser analizados teniendo en cuenta lo expresado en el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019.

Entre las situaciones que señala el artículo 1° antes mencionado, se encuentran:

a) **Beneficio particular:** *aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado;* b) **Beneficio actual:** *aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión;* y el c) **Beneficio directo:** *aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”.*

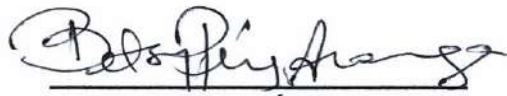
Por lo anterior, las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés serían aquellos que tengan un beneficio particular, actual y directo en materias relacionadas con el objeto y alcance del proyecto de ley.

XI. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones anteriormente expuestas, y conforme a lo establecido en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia **POSITIVA** para primer debate, y en consecuencia solicitarles a los Honorables miembros de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, **dar primer debate** al Proyecto de Ley número 230 de 2025 Cámara, *por medio del cual se establece la obligatoriedad de la tarjeta de residencia como requisito para la inscripción en los concursos de méritos de orden*

territorial del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y se dictan otras disposiciones.

Atentamente,



BETSY JUDITH PÉREZ ARANGO
Ponente Única

XII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY NÚMERO 230 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se establece la obligatoriedad de la tarjeta de residencia como requisito para la inscripción en los concursos de méritos de orden territorial del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y se dictan otras disposiciones.

**El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:**

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer la obligatoriedad de la tarjeta de residencia como requisito para la inscripción en los concursos de méritos de orden territorial del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Artículo 2°. Definiciones. Para los efectos de la presente ley, se entiende por tarjeta de residencia el documento oficial emitido por la Oficina de Control de Circulación y Residencia (OCCRE) o la entidad que haga sus veces, el cual acredita el derecho de una persona a residir de forma permanente en el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Artículo 3°. Ámbito de aplicación. La presente ley se aplicará en los concursos de méritos de orden territorial, convocatorias públicas y procesos de selección de mérito que se realicen para el ingreso y ascenso de empleos públicos del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Esto incluye, pero no se limita a:

1. Procesos de selección de personal en entidades públicas del orden departamental y municipal.
2. Concursos para la contratación de personal en empresas y organismos descentralizados que operen en el territorio insular, así como en aquellas entidades que gestionen recursos públicos provenientes del Gobierno nacional.
3. Cualquier otro proceso de selección que sea financiado con fondos públicos y que esté dirigido a ocupar empleos públicos dentro del ámbito territorial de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Parágrafo. Cualquier cambio en los requisitos o procedimientos de selección no afectará los derechos de quienes ya se encuentren en proceso o hayan sido seleccionados conforme a la normativa anterior.

Artículo 4°. Excepciones. El requisito de la tarjeta de residencia podrá ser eximido en los siguientes casos:

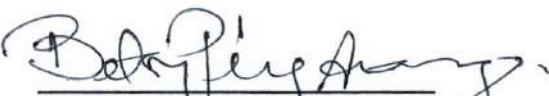
1. El personal activo de las Fuerzas Armadas, incluyendo Ejército Nacional, Armada Nacional y Fuerza Aérea que se encuentren realizando labores relacionadas con su servicio en el territorio del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
2. Miembros de la Policía Nacional de Colombia, en servicio activo, que se encuentren realizando labores de seguridad y mantenimiento del orden público en el archipiélago.
3. Los profesionales de la salud que presten servicios médicos en el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
4. Cuando se trate de personas con formación académica o profesional altamente especializada y no se encuentre en el territorio insular que haya sido solicitada por la administración pública del departamento.

Artículo 5°. Requisito de tarjeta de residencia. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la inscripción en los concursos de méritos y convocatorias públicas de orden territorial en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina exigirá con requisito obligatorio la presentación de la tarjeta de residencia, expedida por la autoridad competente. Esta exigencia será de carácter obligatorio y deberá ser contemplada en todas las bases y reglamentos de los procesos de selección.

Parágrafo. Para aquellos empleos de las entidades públicas del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina que se encuentren en provisionalidad, se otorgará prelación a quienes tengan tarjeta de residencia expedida por la Oficina de Control de Circulación y Residencia (OCCRE).

Artículo 6°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



BETSY JUDITH PÉREZ ARANGO
Ponente Única

CONTENIDO	
Gaceta número 1958 - jueves, 16 de octubre de 2025	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PONENCIAS	Págs.
Informe de ponencia positiva para primer debate al proyecto de ley 135 de 2025 Cámara, por medio de la cual se reajustan las pensiones de invalidez de los Soldados cuya pensión se liquida con el sueldo básico de un Cabo Segundo o Cabo Tercero en el régimen especial y exceptuado de las Fuerzas Militares.	1
Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 230 de 2025 Cámara, por medio del cual se establece la obligatoriedad de la tarjeta de residencia como requisito para la inscripción en los concursos de méritos de orden territorial del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y se dictan otras disposiciones.	14